

## Kapittel 1

Hans-Kristian Hernes og Per Selle

# Finnmarksloven 15 år etter

### Innledning. Finnmarkslovens bakgrunn og institusjoner

Denne boken gir et bredt innblikk i de store institusjonelle og politiske endringene som har skjedd i nord med utgangspunkt i Finnmarksloven som ble vedtatt i 2005.<sup>1</sup> Denne loven har ført til omfattende ny institusjonsbygging som har endret forholdet mellom aktører og arenaer og som gjør at urfolkspolitikken ikke lenger er noe en bare kan gå utenom. Som urfolk er samene sikret en rolle å spille gjennom grunnlovens paragraf 108 og en egen samelov (1987), der internasjonal urfolksrett og FNs ulike kontrollorgan kommer inn på nokså direkte måter. Samepolitikken er ikke lenger bare et forhold mellom urfolk og stat, men foregår i spenningsfeltet mellom det samiske, det lokale og regionale, det nasjonale og i økende grad det globale. Flere kapitler i denne boken illustrerer hvordan ILO 169 *Om stammefolk og urfolk i selvstendige stater* (1989) var et viktig premiss i lovarbeidet rundt Finnmarksloven, men de viser også at det er tolkningsrom rundt hva konvensjonen og Finnmarksloven selv eksakt betyr og hva det impliserer (Semb, Falch og Selle, Bjørklund, Ramstad, Ravna).<sup>2</sup>

Moderne samepolitikk knyttes i økende grad til globalt nivå gjennom de internasjonale konvensjoner og deklarasjoner Norge har forpliktet seg til, der FN-systemet framstår som stadig mer sentralt i samstyringen mellom urfolk og majoritet. Det gir samepolitikken et økt handlingsrom. Finnmarksloven og de nye institusjonene Finnmarkseiendommen (FeFo) og Finnmarkskommisjonen som er bygd opp rundt den er et tydelig uttrykk for dette, og det er disse institusjonene boken konsentrerer seg om. Det er i Finnmark vi ser de tydeligste

---

<sup>1</sup> Takk til Elisabeth Angell og Torvald Falch for kommentarer.

<sup>2</sup> Siden denne boken handler mest om hvilken innvirkning Finnmarksloven har hatt går vi her ikke i detalj inn i hvordan loven ble til. Flere av kapitlene i boken går likevel nøye gjennom dette. Det gjelder særlig kapitlene til Falch og Selle, Semb og Bull. Hvordan loven kom til er også bredt dekket i Falch og Selle (2018, s. 255 – 261) og kanskje særlig i Hernes (2008, s. 19-29).

avtrykkene av samepolitikken gjennom etableringen av Sametinget med hovedsete i Karasjok og der det har vokst fram en hel rekke andre aktører og institusjoner. Det setter Finnmark i en særstilling noe Finnmarksloven selv er et viktig uttrykk for.

Finnmarksloven har på grunnleggende vis endret forvaltningen og styringen av grunnen i Finnmark og dermed forholdet mellom rett og politikk. I praksis endrer det også rettstilstanden selv om loven i §5 sier at rettstilstanden i seg selv ikke skal endres, men utredes i henhold til norsk lov. Loven kan ses som en milepæl i spørsmålet om urfolks rettigheter i Norge og har store konsekvenser for forholdet mellom samer og andre, men også for mer interne forhold i det samiske samfunnet. Loven ble til gjennom en lang og særegen prosess med uvanlige konsultasjoner mellom Justiskomiteen og Sametinget og Finnmark fylkeskommune i sluttfasen av utarbeidelsen av lova. Parallelt ble det enighet om en egen konsultasjonsavtale mellom Sametinget og staten som har hatt stor betydning i ettertid.<sup>3</sup> Prosessen i Stortinget ledet til en sterk omarbeidelse av regjeringens lovforslag, og ga en lov med sterke innebygde motsetninger på to felt. For det første institusjonelt mellom FeFo og Finnmarkskommisjonen, og for det andre, politisk og rettslig mellom økonomisk vekst og fordeling vs. kulturelt vern og anerkjennelse av samisk rett (Falch og Selle 2018).

Overføringen av ansvaret for forvaltningen av 95 prosent av grunnen i Finnmark fra Statskog gjør FeFo til den desidert største «private» grunneieren i landet. Som del av konsultasjonene knyttet til utarbeidelsen av loven ble det med henvisning til internasjonal urfolksrett også etablert en ordning som innebærer at bruks- og eierrettigheter til land og vann i Finnmark skal avklares. En egen kommisjon, Finnmarkskommisjonen, aktiv fra 2008, gjennomfører dette arbeidet ved å ta for seg område for område i fylket. Dette er et veldig omfattende og tidkrevende arbeid som kan minne om Høyfjellskommisjonens langvarige arbeid med en egen Fjellov for Sør-Norge (Angell). I dag regner en med at kommisjonens arbeid ikke vil være avsluttet før i 2033 (Gauslaa). Finnmarkskommisjonens avgjørelser kan ankes videre til en egen opprettet særdomstol – Utmarksdomstolen for Finnmark som også springer ut av Finnmarksloven.<sup>4</sup> Avgjørelser herfra kan ankes direkte til Høyesterett. 15 år

---

<sup>3</sup> I denne sammenheng er også konsultasjonsordningens betydning særlig viktig. Den ble utviklet mellom staten og Sametinget i 2005, parallelt med tilblivelsen og implementeringen av Finnmarksloven. Konsultasjoner ble for alvor tatt i bruk under Stortingets behandling av loven, og samtidig med lovarbeidet. Inngåelsen av konsultasjonsavtalen beredte grunnen for utvikling av et tettere forhold mellom Sametinget og staten, der Sametinget har blitt involvert i prosessene i et stort antall saker innenfor ulike sektorer.

Konsultasjonsordningen står i dag som det sentrale verktøy i forholdet mellom staten og Sametinget. Utarbeidelsen av avtalen var også basert på ILO 169, spesielt artikkel 6, som skisserer krav til reell involvering av urfolk i beslutninger som angår dem. Senere har FNs urfolkserklæring fra 2007 også framhevet konsultasjoner og prinsippet om «free, prior and informed consent» (FPIC) som så langt ikke impliserer vetorett, som et viktig tiltak for å sikre urfolk selvbestemmelse innenfor territoriet til en nasjonalstat.

---

<sup>4</sup> Utmarksdomstolen for Finnmark er som særdomstol en rullerende domstol uten noe fast rettssted. Hovedforhandlingene i hver enkeltsak blir holdt på det sted i Finnmark en finner mest hensiktsmessig i hvert konkrete tilfelle. Utmarksdomstolens sekretariat ligger i Tromsø og sekretær oppgavene er knyttet til lagmannsretten. Leder av utmarksdomstolen er lagdommer der. Domstolen trer sammen når det bringes inn

etter at loven ble innført har de ulike institusjonene satt seg institusjonelt. Denne boken analyserer hva denne store endringen i forholdet mellom rett og politikk har ført med seg. Boken legger særlig vekt på om og i hvilken grad Finnmarksloven som et kompromiss mellom samiske og norske interesser har hatt den effekten mange regnet med da den kom til. Hvilken utvikling har skjedd og hvilke spenninger kommer til overflaten? Og ikke minst, kan de løses med utgangspunkt i loven og de institusjoner som er bygd opp?

Overføringen av statens grunn i Finnmark fra Statskog til et regionalt forvaltningsorgan, Finnmarkseiendommen (FeFo) skjedde etter lang konflikt der Alta-aksjonen fra slutten av 1970-tallet var utløsende faktor. Et helt sentralt stridsspørsmål var knyttet til den samiske befolkningens mulighet til å utøve kontroll med ressursforvaltningen. Det ble vedtatt en spesiell modell som adskiller seg fra Fjellova som legger rammer for forvaltning av land og vann i Sør-Norge (se Angell, Bull og Ravna's kapitler).<sup>5</sup>

Folkerett, der spesielt ILO-konvensjon nr. 169 fra 1989 som Norge som første land ratifiserte i 1990, var viktig for innholdet i Finnmarksloven og for prosessen med konsultasjoner som ble gjennomført (Semb). ILO-konvensjonen er det få land som har ratifisert, men både den og folkerettens betydning i urfolkssammenheng har fått økt oppmerksomhet som følge av FNs urfolkserklæring (UNDRIP) fra 2007 med sin vektlegging av konsultasjoner og prinsippet om «Free, Prior and Informed Consent (FPIC)».<sup>6</sup>

Finnmarksloven er et viktig uttrykk for den nye sameretten. Dens institusjoner er derfor særlig egnet til å diskutere folkerettens betydning i norsk sammenheng, og hvordan denne har blitt «oversatt» til nasjonal rett. Det har også foregått et samlet arbeid i Norge, Sverige og Finland knyttet til forholdet mellom det samiske folk og nasjonalstatene der stat og sametingene har vært representert. Arbeidet med en egen Nordisk samekonvensjon (NSK) har nå stoppet opp og en av grunnene er at verken Sverige eller Finland har ratifisert ILO 169. Utfordringene oppleves som annerledes og rettstradisjonen er ikke helt den samme. Samtidig har urfolksorganisasjoner mobilisert mot fordi de mener at utkastene ikke er i pakt med internasjonal urfolksrett. Det er også grupper av samer i både Sverige og Finland som ikke ønsker ratifisering fordi de mener det bare vil styrke posisjonen til de dominerende

---

en sak. Medlemmene oppnevnes av Kongen (i praksis innstillingsrådet av dommere for justisdepartementet). Slik blir også medlemmer av Finnmarkskommisjonen oppnevnt. Så langt har domstolen bare behandlet tre saker (Nesseby, Berlevåg og Stjernøya) (<https://domstol.no/Enkelt-domstol/utmaksdomstolen> - for - finnmark/avgjørelser/).

<sup>5</sup> Samerettsutvalget (II) la i 2007 (NOU 2007: 13) også fram forslag til forvaltning av områder sør for Finnmark hvor det har vært samisk bruk. Forslaget skiller seg både fra Fjellova og Finnmarkslov og har så langt ikke ført til endringer i forvaltningsordningen.

<sup>6</sup> For en analyse av hva FPIC innebærer og ulike syn på i hvilken grad dette medfører at urfolk har vetorett i saker som særlig angår dem, se Falch & Selle 2018, kap. 7. For en analyse av FPIC basert på kanadiske forhold, se Papillon & Rodon (2017, 2019).

samene (primært reindriftssamene) med uoversiktlige konsekvenser for andre samer (Mörkenstam).<sup>7</sup>

Finnmarksloven er en helt usedvanlig lov både i måten den kom til på og i klarheten om hva den er og hvordan den skal virke. Spesielt de omfattende endringene som ble gjort under behandlingen i Justiskomiteen medførte at det er en lov full av motsetninger og paradokser med et sterkt «forvaltnings-FeFo», i alle fall tilsynelatende, samtidig som det skal være egne rettsprosesser knyttet til kommisjonens arbeid. Loven er et kompromiss i spenningsfeltet mellom samisk og norsk som gjennom en gi og ta prosess skal sikre både samiske og felles interesser i Finnmark på en og samme tid. De store endringene som kom til i lovarbeidets siste fase, blant annet selve Finnmarkskommisjonen, innebærer at eier- og bruksrettigheter skal avklares parallelt med at grunnen forvaltes som felles eiendom i regi av FeFo. Mulige konsekvenser av selve loven og dens institusjonelle oppbygging er derfor ikke alltid like godt gjennomtenkt og grundig utredet (Falch og Selle). Forarbeidene er derfor lite utfyllende, og behandler i liten grad de spørsmål som kom til gjennom de store endringene som ble gjort i siste fase. Det gjør selve loven diffus med stor tolkningsfleksibilitet (Skoghøy, Ravna, Falch og Selle, Hernes 2008).

Dette har resultert i at FeFo er i en utfordrende posisjon der lite ligger helt fast (Falch og Selle). En institusjon som FeFo vil som andre institusjoner ha interesse av å styrke egen posisjon, men samtidig er det uavklart hvem som er de egentlige eierne til grunnen en er satt til å forvalte. Denne usikkerheten virker inn på FeFos arbeid og handlingsrom. At det både er ulike tolkninger av hva loven impliserer og tydelige politiske konsekvenser knyttet til de ulike tolkningene kan tydeliggjøres gjennom perspektivene i to sentrale bidrag i boken.

Jens Edvin A. Skoghøy, som også er Høyesterettsdommer, hevder i sitt kapittel om Høyesteretts Nesseby-dom i 2018 der lokalbefolkningen ikke fikk medhold i å ha forvaltningsretten til grunnen, at det ikke gir mening at kommisjonen skal jobbe på denne omfattende og langsiktige måten. Han finner kommisjonens arbeid ute av proporsjoner fordi han legger primært vekt på FeFo som en permanent løsning. Han mener det har foregått et makeskifte der Sametinget har akseptert at de gir fra seg makt i indre Finnmark for å sikre samisk innflytelse også i kystområdene, altså at eierrettighetsspørsmålet på generelt nivå er løst gjennom selve loven og opprettelsen av FeFo (se også Skoghøy 2020). Øyvind Ravna på den andre siden argumenterer i sitt kapittel for at FeFo ikke oppfyller sitt samiske mandat og ikke følger internasjonal urfolksrett. Han legger særlig vekt på Finnmarkskommisjonens rolle og ser knapt på FeFo som en samisk institusjon. Mellom disse posisjonene er det et stort rom for faglige fortolkninger og posisjoner. I praksis kan det likevel være at dette rommet er begrenset fordi det er snakk om et konkurranse- eller konfliktfelt som er gitt et institusjonelt

---

<sup>7</sup> Av betydning her kan også være at Finland og Sverige først og fremst så NSK som en mulighet til å få inn ILO 169 bestemmelsene uten å gå gjennom den politiske symbolske betennelsen ILO 169 hadde fått i Finland og Sverige. NSK stoppet nok også opp fordi anerkjennelsen av a) hvem som er samer og b) graden av territoriell autonomi ikke var klar nok for sterke samiske politiske interesser.

uttrykk og som lammer det meste av avgjørelser i større saker. Disse sakene setter hele tiden press på lovens og institusjonenes legitimitet.

Spennvidden i de faglige og juridiske perspektivene tydeliggjør hvorfor det er så dyp konflikt rundt landrettighetsspørsmålene og hvorfor det er så vanskelig å komme fram til robuste kompromisser. Finnmarksloven som forsøk på kompromiss mellom samisk og norsk har på ingen måte ført til fred og fordragelighet (Falch og Selle, Eikeland, Angell, Nygaard og Selle). Men samtidig er Finnmarksloven institusjonelt svært viktige og gjennom de nye institusjonene som er opprettet har samepolitikken blitt en inngående del av den regionale og lokale normalpolitikken og der normalpolitikken også i stadig større grad blir en del av samepolitikken (Angell, Nygaard og Selle). Samepolitikken er med andre ord ikke lenger sideordnet den vanlige lokale og regionale politikken i Finnmark, men inngår i økende grad i politiske prosesser «over alt». Det endrer det politiske landskapet og politikken form der samisk selvhevdelse først og fremst er en kulturell og etnisk basert konfliktlinje der andre regler gjelder enn i vanlig parti- og interessepolitikk. Konfliktene gir en samhandling som øker institusjonell integrering gjennom at det norske og det samiske møtes i mye større grad enn før. De utspiller seg i stor grad gjennom de viktige institusjonene denne boken konsentrerer seg om, FeFo gjennom den daglige forvaltningen av et komplisert rettighetsbilde, Finnmarkskommisjonen gjennom sine utredninger om landrettigheter i området. Finnmarkskommisjonens konklusjoner innvirker ikke bare direkte på FeFos arbeid og posisjon, men også mer indirekte fordi det har innvirkning på kommuner, fylkeskommunen og Sametingets interesser. Det er snakk om relasjoner, samspill og avhengighet mellom institusjoner der avstanden mellom hovedaktører har økt som følge av den økonomiske globaliseringen i nord (se senere). Det setter integreringsmekanismene mellom samisk og norsk i FeFo og dermed i Finnmark mer generelt under et stadig økende press (Eikeland).

De rammene den nye samepolitikken som våre viktige institusjoner, FeFo og Finnmarkskommisjonen inngår i og er en svært viktig del av, er direkte knyttet til og påvirket av den nye nordområdepolitikken fra tidlig på 2000-tallet som åpnet opp for økonomisk globalisering og mål om ny økonomisk vekst i nord. Denne nye situasjonen møter i stadig sterkere grad urfolkspolitikken for mobilisering for kulturell anerkjennelse og kulturelt vern. Dette rammer inn konflikten mellom økonomisk vekst vs. kulturelt vern som er bygd direkte inn i loven og i FeFo som institusjon. Sentralt her er at urfolksfeltet er noe mer enn vanlig interessepolitikk. Det handler om vern og sikring av grupper anerkjent som urfolk og dermed retten til selv å bestemme over prioriteringer og utviklingen i egne samfunn. Som all etnopolitikk er dette konfliktfylt, der det som vi skal se i stadig større grad er vanskelig å finne en balanse mellom urfolksrett og annen rett i praktisk politikk. Helt sentralt er likevel at uansett ståsted er den moderne urfolkspolitikken som er tungt institusjonalisert, noe en ikke lenger kommer utenom.

FeFo er opprettet som grunneier og forvalter av grunnen i Finnmark (fornybare ressurser, arealbruk samt næringsstøtte og utvikling) etter Finnmarksloven for å sikre samenes rettigheter til land og naturressurser og tilgangen til disse for å opprettholde kultur, næringer og samfunnsliv. Det er likevel ikke et rent samisk organ. FeFo er grunneier for hele befolkningen i Finnmark der også ikke-samers retter og politiske interesser skal ivaretas. Vi har derfor å gjøre med et grunneierorgan som både skal verne mot inngrep for å sikre samisk kultur, og å virke til økonomisk utvikling i Finnmarkingenes interesser. Dette har ikke overraskende vist seg svært vanskelig ikke minst siden «eierne» Sametinget og fylkestinget har helt ulik tilnærming til hva FeFo er og skal være. Et sentralt trekk er derfor at viktige institusjoner som kommuner (som selv vil ha mer å si i arealspørsmål), og «moderinstitusjonene» til FeFo, Sametinget og fylkestinget, har ulike oppfatninger av hva FeFo er for type institusjon og hva den bør konsentrere seg om og på hvilken måte (Falch og Selle, Eikeland).

At det er både er ulik faglig og politisk forståelse av Finnmarkslovens implikasjoner og at «eierinstitusjonene» Sametinget og fylkestinget har så ulik forståelse av hva FeFo er og skal være, gjør det nye forholdet mellom rett og politikk både diffust og sterkt konfliktfylt. I neste del går vi inn i det svært komplekse samspeillet mellom Finnmarkslov, FeFo som grunneierorgan og Finnmarkskommisjonen som rettighetsutreder med Utmarksdomstolen som klageinstans. Så setter vi loven og dens institusjoner i sammenheng med de store endringene i omgivelsene institusjonene opererer innenfor og er en del av med vekt på nordområdepolitikken og den økte økonomiske globaliseringen i nord. Disse dyptgripende endringene har ført til at den samiske tradisjonsorienteringen er styrket med sterk vekt på vern, anerkjennelse og identitet samtidig som andre vil ha økonomisk vekst og utvikling.

Disse viktige endringene innvirker nokså direkte på hva FeFo må ta stilling til og kan gjøre. Så diskuterer vi om utfordringene nå er så store at det setter press på både Finnmarksloven selv, FeFo og Finnmarkskommisjonen som institusjoner. Dette er et høyst relevant spørsmål ikke minst siden Finnmarkskommisjonen i 2019 i en delt innstilling konkluderte med at det er befolkningen i Karasjok og ikke FeFo som er grunneier i Karasjok. Om dette blir endelig og kanskje til og med vil gjelde områder som ennå ikke er utredet, er det snakk om en helt ny situasjon som vil sette sterkt press på selve Finnmarksloven og dens institusjoner. Det gjør det helt naturlig å reise spørsmålet om loven og institusjonene kan overleve i sin nåværende form. I konklusjonen samler vi trådene gjennom å tydeliggjøre den moderne urfolkspolitikkens muligheter og begrensninger sett gjennom våre institusjoner. Det er snakk om prosesser som langt fra er avsluttet og hvor en er på vei er uavklart både med hensyn til innhold og framtidig institusjonalisering. Helt til slutt gis en kort beskrivelse av bokens ulike deler og de kapitlene som inngår.

## **Finnmarksloven – motsetningene mellom Finnmarkseiendommen (FeFo) og Finnmarkskommisjonen.**

Finnmarksloven har en paradoksal todeling med både et FeFo og en egen Finnmarkskommisjon. Den er et kompromiss der konflikten mellom samisk og norsk flyttes vekk fra staten, men uten at dette gjør den mindre eksplosiv. Det er bygd opp institusjoner knyttet til loven uten tanke for at institusjoner har en egendynamikk, der alt ikke går sammen og peker i samme retning. Finnmarksloven har på grunnleggende vis endret forvaltningspraksis og med klare samiske forventninger til sterkere samiske eier- og bruksrettigheter. Det er i seg selv svært konfliktfylt i Finnmark. Det er betydelig politisk konflikt og uro rundt hva loven innebærer og dermed hva FeFo bør og kan gjøre. Loven og dens institusjoner er uttrykk for en viktig endring i styresystemet der etnopolitikken blir synlig og viktig og mer differensiert som noe mer enn bare Sametinget. Dette er ikke bare et lokalt og regionalt anliggende, men en viktig endring i det norske politiske systemet. Endringene er særlig synlige i nord fordi det er her flest samer bor. Dyptgripende konflikt kommer som vi skal se av flere forhold (se også neste del), men der noen av dem har å gjøre med at loven ikke alltid er entydig i innhold (Falch og Selle). Kompromisser er vanskelig å få til siden en har ulike interesser og ulik forståelse av hva loven impliserer og mer generelt ulik forståelse av innholdet i og grensene for samisk makt.

Som kapitlene vil vise har skillet mellom Finnmarksloven forstått som henholdsvis en offentligrettslig vs. privatrettslig lov store konsekvenser for hvordan man vil bruke loven og generelt forstår FeFos rolle. Men uansett ståsted kommer en ikke bort fra at selve loven og dermed også FeFo og Finnmarkskommisjonen springer ut av den nye samepolitikken og sameretten som vokste fram etter Alta-aksjonen. Her står kampen om retten til land og vann helt sentralt og der Norge som nasjon og med støtte i internasjonal rett har forpliktet seg gjennom lov til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Spørsmålet om landrettigheter (både bruks- og eiendomsrett) er et kjernepunkt i urfolkspolitikk og skiller den grunnleggende fra minoritetspolitikk mer generelt der den kulturelle dimensjonen er det primære. FeFo er som grunneier opprettet etter Finnmarksloven for å sikre samenes rettigheter til land og naturressurser og tilgangen til disse for opprettholdelse av kultur, næringer og samfunnsliv. Loven hadde rett og slett ikke kommet til var det ikke for den moderne sameretten støttet opp under av norsk lov og internasjonale konvensjoner og deklarasjoner.

Det er kompliserende at slike samiske rettigheter ikke er konkret spesifisert i loven. De er definert som generelle rettigheter primært av kollektiv karakter der FeFo skal forvalte disse uspesifiserte rettighetene samtidig som Finnmarkskommisjonen skal utrede hva disse rettighetene mer konkret utgjør. Dette skaper en institusjonell utfordring med hensyn til hvor aktivt eller passivt FeFo skal forvalte grunnen i Finnmark og på hvilken måte en balanserer den vanskelige avveiningen mellom samiske interesser og Finnmarkingenes fellesinteresser. Det er snakk om interesser som langt fra alltid er sammenfallende. Generelt

kan det sies at å bygge opp en større og velfungerende institusjon som sterke samiske interesser ønsker skal være midlertidig eller i alle fall miste funksjoner på grunn av Finnmarkskommisjonens arbeid, er en vanskelig om ikke umulig posisjon å være i. Det blir ikke lettere av at også mange kommuner og bygdelag i Finnmark heller ikke ønsker FeFo, og i økende grad vil at grunnen skal forvaltes lokalt, gjerne etter kommunegrensene (Eikeland).

At loven sier at FeFo både skal være et samisk organ og samtidig sikre interessene til hele befolkningen i Finnmark er i seg selv en utfordrende strukturell posisjon å være i. Det er akkurat denne kombinasjonen av samiske og allmenne retter som gjør at det er fylkestinget og Sametinget som er «eiere» av FeFo og utnevner tre styrerepresentanter hver i et fylke der samene er i klart mindretall. Bare det skaper legitimitetsutfordringer (Broderstad, Josefsen og Sjøreng 2015). FeFo kan forstås som en moderne «samstyringsinstitusjon» der norsk og samisk og dermed også individuell rett og kollektiv rett er bygd inn i selve institusjonen og konstituerer og definerer FeFo som institusjon. Det samiske og det norske møtes i selve institusjonen FeFo og er en helt særegen institusjonell konstruksjon i norsk sammenheng. Her ligger en viktig utfordring. Det vi kan kalle vanlig politikk bygger på politisk samhandling der ulike interesser veies mot hverandre og der det diskuteres ut fra «en gi og ta» logikk for å kunne fatte beslutninger som har legitimitet hos begge parter. Urfolkspolitikken er av en annen karakter der urfolksrett spiller en helt avgjørende rolle som selve den definerende basisen for handlinger foregår innenfor. En forhandler ikke bort en tildelt rett og det er noe «de andre» må ta inn over seg der det samiske og det norske møtes. Det er langt fra alltid tilfelle. Derfor er det da også på generelt nivå svært vanskelig å få til alliansebygging og kompromisser i viktige saker som arealkrevende stor-skala næringsutvikling.

Forsterkende for konfliktmønsteret både i befolkningen og i institusjoner som fylkeskommunen og Sametinget, er at selv om FeFo er ment å tjene både samenes og fellesinteressene i Finnmark kommer en ikke utenom at det er økt samisk rett som er utgangspunktet for loven. Det som gjerne retorisk framstilles som likeverdighet er i en dypere mening ikke ment å være likeverdig i praksis. Samiske interesser har forrang i selve loven og uansett er det noe diffust og uavklart knyttet til hvordan loven skal iverksettes. Det er slett ikke urimelig å lese loven som at det samiske skal ha en prioritert plass, men uten at det er spesifisert hvordan og hva det konkret skal bety. Det er nok noe av grunnen til at Sametinget har reagert på den politikken FeFo fører. En forstår i økende grad FeFo som en institusjon som har prøvd å finne et eget rom gjennom i for stor grad å se samenes og Finnmarkingenes interesser som de samme. Denne situasjonen er konfliktskapende. De som ikke støtter den nye samiske posisjonen vil alltid mene at FeFo er for likeverdig og at gjerne institusjonen selv er uttrykk for noe en ikke aksepterer, mens de som har som utgangspunkt at loven primært er en lov for å styrke det samiske sjelden eller aldri vil oppleve at det samiske er nok vektlagt. I dagens situasjon kan det dermed være at heller enn å løse opp i konflikten mellom samisk og norsk forsterker loven og FeFo som institusjon denne konflikten. Det er snakk om en reell konflikt av strukturell art. Det er undervurdert



hvor dypt motsetningene stikker både kognitivt-ideologisk og i praktisk politikk og hvor sterk den samiske mobiliseringen og institusjonaliseringen rundt Sametinget faktisk er.

En hovedutfordring, melder seg da. Det gjelder det mer interne liv i FeFo der samstyringen og avveiningen mellom samiske og norske interesser er svært utfordrende fordi eierinstitusjonene ønsker så ulik utvikling. Fylkeskommunen ønsker økonomisk vekst og nye arbeidsplasser og Sametinget ønsker kulturelt vern og anerkjennelse av forskjellighet. Konflikten avspeiler seg i økende grad i planleggingen av nye industriprosjekt som mulig gruvedrift i Kvalsund, vindkraftprosjekt etc. der fylkestinget og Sametingets styrerepresentanter stadig oftere står på hver sin side noe som vanskeliggjør arbeidet til FeFo. Konsensus er svært vanskelig å oppnå i land- og ressurs spørsmål, fordi det i stor grad handler om et null-sum- spill; enten blir det gruvedrift eller vindkraft i samiske områder eller ikke, der det er grenser for hva ulike typer av kompensasjonsordninger kan løse. Denne strukturelle situasjonen setter stort press på styrerepresentantene fra «eierinstitusjonene». Det begrenser den styreautonomi som loven krever.

Bildet som vokser frem viser en institusjon der samstyringen og avveiningen mellom samiske vs. det norske innebygd i samme institusjon er stadig vanskeligere å få til ettersom nå også Sametinget i større grad enn før krever en mer tydelig samisk stemme i FeFo (Falch og Selle, Bjørklund, Ravna). Det er snakk om en svært krevende balansegang der FeFo må forstås som en helhetlig institusjon av styre og administrasjon, der administrasjonene med hovedsete i Lakselv er avgjørende for institusjonens arbeid og står for kontinuitet og faglighet. I økende grad har FeFos administrasjon (og fylkestingets styrerepresentanter) blitt forstått av Sametinget som for lite samisk orientert og som dermed heller ikke oppfyller de kravene som urfolksretten bygd inn i loven forutsetter.

Sametingets opplevelse av nødvendigheten av en tydeligere samisk stemme i FeFo har blitt forsterket ettersom forventningen til Finnmarkskommisjonen ble nedtonet. Fram til slutten av 2019 da Finnmarkskommisjonen gjennom en delt innstilling konkluderte med at befolkningen i Karasjok var eier av grunnen og dermed ikke FeFo (se senere om mulige konsekvenser av dette, se også Ravna, Bjørklund og Falch og Selle) førte ikke kommisjonens arbeid til større endringer i eier- og bruksrettighetene i Finnmark. Konklusjonene bekreftet i stor grad status quo. Det gjorde at FeFo ble stadig mer omstridt og mistet legitimitet i Sametinget samtidig som institusjonen paradoksalt nok ble forstått som stadig viktigere for å sikre samiske landrettigheter nettopp fordi Finnmarkskommisjonens arbeid ikke syntes å endre rettstilstanden i særlig grad. Da ble det å styrke samisk rett gjennom en i så stor grad samisk institusjon som FeFo forstått som desto viktigere. De interne og generelle utfordringene med FeFo som styringsmodell blir med andre ord forsterket av Finnmarkskommisjonens arbeid der de to institusjonene er «sammenvevd» og ikke kan ses isolert fra hverandre. Sametinget opplever at FeFo i alt for stor grad opererer som om de er varige eiere av grunnen og uten at Finnmarkskommisjonens innstillinger har ført til de forventede endringer i eiendomsforholdene. Som vi skal se kan det her være at

kommisjonens Karasjok-rapport kan komme til å føre til ny omfattende endring i rettsforholdene og organiseringen rundt denne retten.

Det er ikke overraskende at fylkeskommunen og Sametinget her har ulike synspunkt nettopp fordi Finnmarksloven av Sametinget ble sett på som et stort sprang framover i samiske rettigheter. Forventningene var at Finnmarkskommisjonens arbeid ville endre rettstilstanden og eierforholdene i Finnmark. Det er en posisjon med begrenset støtte i fylket ellers. Så var det da også stor motstand i Finnmark mot Finnmarksloven og FeFo da den kom til. Det ble samlet over 11 000 underskrifter mot loven i et fylke med vel 70 000 innbyggere. Med utgangspunkt i folketallet er det en av de største slike aksjoner i Norge vi kjenner til (Strømsnes og Selle 2014). Det bør ikke overraske noen at der forvaltning av uavklarte rettigheter ligger under vanskeliggjør det framtidsrettet planlegging og gjennomførbare konklusjoner i omstridte saker. Grunnforvaltning samtidig som rettighetsutredninger pågår for å avgjøre hvem som egentlig eier grunnen som blir forvaltet, er en krevende og institusjonelt uvanlig strukturell posisjon å stå i. Samtidig må FeFo vise handlekraft i næringsutviklingsspørsmål som er viktig for befolkning og økonomi. En kan ikke vente med å handle fordi omgivelsene krever handling og fordi en har klare arbeidsoppgaver definert av selve loven. Her blir FeFos støtte til gruvedrift i Kvalsund sett fra Sametingets ståsted et tydelig uttrykk for at FeFo ikke framstår som samisk nok og der en nå diskuterer hvordan en skal støtte det mest berørte reindriftsdistriktet som ønsker å gå til rettsak mot staten og om en eventuelt selv skal inngå som part. Det er i dette spenningsfeltet FeFo har utviklet en annen forståelse av hva som er genuine samiske interesser som er mer tilpasset den nye næringsutviklingen enn Sametingets sterke tradisjons- og vernetanke, men med lite gjennomslag i sametingssystemet (se senere).

Samtidig er FeFo noe mer enn bare en institusjon som prøver å tilpasse seg loven. Som andre institusjoner arbeider en for å styrke egen institusjon. Det er vanskelig ikke bare på grunn av «eiernes» ulike interesser, men også av at en blir sterkt påvirket også av Finnmarkskommisjonen samtidig utreder hvem som har eier- og bruksrett til grunnen. Dette sentrale trekket er ikke vurdert ved lovens konstruksjon. Det er rett og slett ikke vurdert hvordan FeFos arbeidsbetingelser blir påvirket av at Finnmarkskommisjonen samtidig utreder hvem som egentlig har eier – og bruksrett til grunnen. Generelt kan en si at Sametinget ser på FeFo som en ikke-permanent institusjon, i alle fall i den form og det omfang institusjonen har i dag, som arbeider mens en venter på Finnmarkskommisjonen. Det impliserer forsiktighet i forvaltningen (av annen manns eiendom). Fylkeskommunen derimot forstår FeFo som en permanent institusjon der rettighetsavklaringen alt er gjort gjennom opprettelsen av FeFo og samstyringen mellom det samiske og det felles for alle Finnmarkinger.

Det har for mange vært vanskelig å få øye på en klar samisk posisjon i FeFos arbeid som jo loven krever, i alle fall en samisk posisjon som ligner på den Sametinget står for. Boken kaster et omfattende lys over de dyptgripende utfordringene dette medfører i

spenningsfeltet mellom urfolksrett og fellesinteresser. For å kunne bedre forstå hva som utspiller seg i slike komplekse institusjonelle omgivelser er det viktig å også se institusjonene og særlig FeFo i en videre sammenheng som peker utover de interne motsetningene bygd inn i loven. Vi skal derfor nå se nærmere på de omgivelsene institusjonen er en del av og de betydelige endringer i disse som særlig påvirker FeFos handlingsrom. Disse endringene har ført til økt avstand i økonomisk politikk og tenkning mellom FeFos eierinstitusjoner noe som innvirker negativt på forutsetningene for å bli enige. Selv om Finnmarkskommisjonen har en mer tilbaketrukket rolle i arbeidet sitt påvirker nok også den politiske og økonomiske situasjonen og endringer i denne deres arbeid. Også Finnmarkskommisjonen blir utsatt for sterke forventninger og trykk både fra samisk og norsk side. Heller ikke en slik institusjon arbeider i et isolert vakuum uten å se seg selv i forhold til samfunnet rundt.<sup>8</sup>

### **Nordområdepolitikken, globaliseringen av økonomien og styrket samisk tradisjonsorientering.**

#### *Nordområdepolitikken og globaliseringen av økonomiens innvirkning*

Finnmarksloven kom til i et svært optimistisk økonomisk klima tidlig på 2000-tallet samtidig med den nye nordområdepolitikken og åpningen av Barentshavet for oljeleting. Her har det de senere årene vært en viktig endring og i dag er de økonomiske og geopolitiske utfordringene langt større noe ikke minst det stadig vanskeligere forholdet til Russland viser. Dette påvirker det politiske klimaet i Finnmark og samepolitikkenes rom og dermed også arbeidsbetingelsene for Finnmarkslovens institusjoners. I mer usikre tider forsterkes de innebygde motsetningene mellom vekst og vern.

Nordområdepolitikken handler om strategier utviklet nasjonalt for tilpasning til en ny utenrikspolitisk og økonomisk situasjon kjennetegnet av økt globalisering etter den kalde krigen for å gi nordområdene en ny global posisjon som noe langt mer enn tradisjonell regionalpolitikk. Dette er en stor endring i skala som bryter med den tidligere statlige satsingen på nord gjennom først nasjonal industrisatsning og senere velferdsstatsutbygging. Viktig her er at det også er et brudd med den utviklings- og innovasjonspolitikken som gradvis hadde utviklet seg de siste ti-årene før Finnmarksloven kom, der politisk makt ble flyttet fra nasjonalt nivå til regionalt nivå. Synet på utvikling var noe som i større grad skulle utvikles nedenfra. Penger og politisk makt ble flyttet fra statlig til regionalt nivå. Det vokste fram et regionalt system for næringsutvikling gjennom samhandling mellom regionalt forankret næringsliv, et regionalt basert utdanningsystem og et regionalisert virkemiddelapparat for næringsstøtte. Her fikk fylkeskommunen en viktigere rolle som tilrettelegger for næringsutvikling med sterke innslag av desentralisering. Selv om Sametingets økonomiske støtteordninger ikke alltid var nært koblet til det regionaliserte

---

<sup>8</sup> Rettslige sider kan her være vanskelige og uavklarte også for Finnmarkskommisjonen, men flere forhold har falt på plass ved at flere rapporter fra kommisjonen har vært behandlet i Høyesterett.

utviklingssystemet bygde næringspolitikken på nokså parallelle ideer med utgangspunkt i et små-skala og tradisjonsorientert samisk næringsliv (Angell, Eikeland og Selle 2016, 2021). Det helt avgjørende her var at det ikke alltid var stor forskjell i grunnsyn når det kom til hvordan økonomiske innovasjonsprosesser skulle og burde foregå. Det peker også i retning av et potensiale for godt arbeidsklima internt i FeFo siden «moderinstitusjonene» her ikke nødvendigvis stod på hver sin side med relativt gode muligheter for kompromisser og enighet.

Det er dette småskalaorienterte næringslivet og den nye politiske organiseringen rundt, den statlige nordområdesatsingen og den økte økonomiske globaliseringen møter og som regionen blir dratt inn i, i en tid der urfolkspolitikken blir stadig mer rettslig og politisk globalisert gjennom den viktige rollen til FN-systemet og internasjonal lovgivning. Samlet er det snakk om en stor strukturell endring som er avgjørende for å forstå både samepolitikken nye posisjon og eksterne og interne utfordringer denne møter. Det handler om utfordringer som i betydelig grad påvirker rammevilkårene til våre institusjoner og særlig FeFo. Det endrer selve forutsetningene for økonomisk utvikling lokalt og regionalt. Viktig her er at behovet for økonomisk vekst og nye arbeidsplasser, selv med mindre regional økonomisk beslutningsmakt, gjør det lettere, for det lokal-regionale politiske miljø å tilpasse seg ringvirkningene av den nye økonomien enn det er for samepolitikken med sin sterke tradisjonsorientering (Angell, Nygaard og Selle). En viktig effekt av denne utviklingen er at avstanden mellom Sametingets økonomiske politikk og tenkning og selve strukturen i den generelle økonomiske utviklingen har økt. Dette virker direkte inn på FeFos handlingsrom og øker konfliktnivået. FeFo blir klemt mellom globalisert økonomi og globalisert urfolksrett der de ulike globaliseringsformene i stadig større grad ikke trekker i samme retning.

Globalisert urfolksrett med selvbestemmelse innebærer muligheten til å si ja til en utvikling man (i noen grad) har styring på virkningene av. I de nye omgivelsene er det knapt mulig innenfor et samepolitisk system uten territoriell autonomi og der ekstensiv arealbruk står sentralt (reindrift). Utviklingen er derfor særlig problematisk for en samisk næringspolitikk som springer ut av en sterk tradisjonsorientering der den sterke koblingen mellom kultur, språk og næring er en viktig del av selve forståelsen av hva det innebærer å være urfolk, støttet opp under av internasjonal rett. Det er denne utviklingen både FeFo, fylkeskommunen og Sametinget blir dratt inn i og forsøker på ulike måter forsøker å tilpasse seg og påvirke. Den økonomiske utviklingen har usikre langsiktige konsekvenser for samisk kultur og samfunnsutvikling og øker opplevelsen av kulturell og økonomisk risiko. Det fører til økt politisering som igjen påvirker FeFos arbeidsvilkår, der det i økende grad er vanskelig å finne nye likevektspunkt i spenningsfeltet mellom kulturelt vern og industriell utvikling.

De endringene beskrevet ovenfor gir en viktig bakgrunn for både endringer i fylkeskommunens rolle og posisjon og ikke minst samepolitikken og Sametingets posisjon og påvirker relasjonene mellom FeFo og «moderinstitusjonene». Økt avstand øker interessemotsetningene mellom samisk og norsk. Dette avspeiler seg internt i FeFo som

«samstyringsorgan» der enighet mellom styrerepresentanter utnevnt av Sametinget og fylkeskommunen blir stadig vanskeligere å få til i saker som gjelder nye stor-skala næringsprosjekt i de tradisjonelle samiske bosetningsområdene. Som FeFo selv kommer samepolitikken mer generelt i økende grad i skvis mellom tradisjonelt kulturelt vern og stor-skala økonomisk utvikling. Resultatet har vært at den samiske tradisjonsorienteringen heller er blitt styrket enn svekket gjennom disse dyptgripende endringene. Samepolitikken handler nå primært om å sikre og styrke den selvbestemmelse og autonomi som alt har utviklet seg gjennom den nye samepolitikken som voks fram under andre betingelser (Falch og Selle 2018). Med nasjonal og internasjonal rett i ryggen søker Sametinget å verne og styrke det en alt har vunnet. Det kan ses som en rasjonell tilnærming i en situasjon der usikkerheten er stor. Det påvirker selvsagt arbeidet gjennom FeFo, men det påvirker også forventningene til at Finnmarkskommisjonen på grunnleggende vis skal styrke samers landrettigheter.

Her ligger en dobbel utfordring for samepolitikken. Sametinget jobber intenst for å stoppe arealkrevende prosjekt som gruvedrift og vindkraft i samiske områder samtidig som Sametinget selv er uten tydelige alternativ og ressurser som kan føre ny økonomisk dynamikk inn i de samiske kjerneområdene som generelt er preget av utflytting og forgubbing. Samtidig er slik økonomisk dynamikk avgjørende for samiske bærekraftige lokalsamfunn og samisk selvbestemmelse på lengre sikt. Tunge økonomiske trender og samfunnsutviklingen mer generelt gjør det stadig mer utfordrende å få til ny økonomisk vekst i samiske lokalsamfunn i alle fall om en ikke ønsker å bryte ut av småskala- og tradisjonsorienteringen med sin sterke vektlegging på primærnæringene støttet av den offentlige samepolitikken (Eriksen & Falch 2016, Falch og Selle 2018). Men heller ikke i rurale områder uten en sterk samisk tilstedeværelse er det i dagens situasjon lett å få til økonomisk utvikling. Forskjellen er at utfordringene i samisk sammenheng blir forsterket av at tradisjonsorienteringen står så sterkt samtidig som en forventer at staten gjennom sitt juridiske og moralske ansvar for å sikre samisk kultur og levemåte fortsatt skal sikre videre institusjonsbygging og statlige og offentlige arbeidsplasser i langt større grad enn hva andre områder kan regne med (Falch og Selle 2018).

Det må også understrekes at mye av det som i offentligheten framstår som en felles samisk posisjon i realiteten er preget av betydelig intern variasjon og endatil intern konflikt mellom ulike samiske interesser og institusjoner. Det kommer blant annet tydelig fram i striden rundt gruvedrift i Kvalsund (Nussir) der Sametinget (mot) og FeFo, Kvalsund kommune (som i mange sammenhenger blir framstilt som en sjøsamisk kommune)<sup>9</sup> og fylkeskommunen (for) inntar ulik posisjon (Angell, Nygaard og Selle 2020, Eriksen & Falch, 2016). Utfordringene og konfliktene rundt FeFo og loven handler derfor om noe mer enn forholdet mellom samene og «de andre». De handler også om hvem innenfor det samiske samfunnet som skal ha det avgjørende ordet.

---

<sup>9</sup> Kvalsund er fra 2020 en del av Hammerfest kommune. Dette har ikke ført til en endret holdning til Nussir-prosjektet.

Her har FeFo uten støtte fra styrerepresentanter utnevnt av Sametinget en mer moderniserende stor- skala orientering i arbeidet med å styrke samiske interesser enn Sametinget. FeFo ønsker i større grad å tilpasse seg de nye økonomiske rammebetingelsene gjennom støtte til nye arbeidsplasser som skal sikre samisk bosetning og der en gjerne også kan generere nye økonomiske ressurser til kulturell revitalisering i områder der assimileringspolitikken har vært særlig sterk. Det er altså snakk om en annen forståelse av hvor samiske interesser begynner og ender. Nussir-prosjektet i Kvalsund er et betydelig prosjekt i Finnmark, der vi nå tydelig ser hvor vanskelige FeFos arbeidsvilkår er. Det er ikke minst grunnet i at Sametinget oppfatter FeFos posisjon som å være primært en strategi som vektlegger Finnmarkingenes fellesinteresser heller enn å vektlegge genuine samiske interesser. FeFo selv er tvunget til å bryte med Sametingets sterke tradisjonsorientering og omforme forståelsen av hva som er samiske interesser for å kunne tilpasse seg den mer overordnede samfunnsutviklingen en nå ser. FeFo kan nemlig ikke ut fra loven ta standpunkt i større saker uten at en kan begrunne at det også styrker samiske interesser og ikke bare Finnmarkingenes felles interesser. En slik posisjon har ført til dyp konflikt med Sametinget, der samiske institusjoner står mot hverandre noe som forsterker de utfordringene FeFo står i (Angell, Nygaard og Selle).

Slike sterke spenninger internt i det samiske samfunn mellom omstilling og ny industrialisering og nye arbeidsplasser vs. kulturelt vern og anerkjennelse virker som vi har sett direkte inn på FeFo's muligheter til å fatte legitime beslutninger. Samtidig er det viktig å understreke at det ikke er to likeverdige institusjoner i det samiske samfunnet vi snakker om. Sametinget er en av «eierinstitusjonene» til FeFo og er samtidig samenes folkevalgte organ. Sametinget har en helt overordnet rolle i samepolitikken sterkt støttet opp under av sentrale styresmakter. Det er derfor grenser for hvor langt FeFo kan gå i konkurranse om hvem som skal definere og fremme hva som er grunnleggende samiske interesser selv med en tydelig samisk orientering av en annen art enn Sametingets tilnærming.

### *Tradisjonsorienteringens innvirkning*

Globaliseringen av økonomien og forsterkningen av den samiske tradisjonsorienteringen henger sammen. Den økonomiske globaliseringen og stor-skala næringsprosjekt i samiske områder øker opplevelsen av kulturell risiko fordi det virker transformerende på sosialt og kulturelt liv. Samtidig er Sametinget uten mulighet for skatte- og avgiftslegging overfor slike selskap og helt avhengig av generelle bevilgninger over statsbudsjettet. Denne sterke statsavhengigheten gjør at en i praksis har svært lite kontroll med den økonomiske utviklingen i en nasjonal økonomi som er så integrert som den norske. Dette kommer også av at Sametinget ikke er territorielt organisert, men er en institusjon for samer i hele landet og uten omfattende territoriell kontroll over et avgrenset område (Falch og Selle 2018, Spitzer og Selle 2020). Manglende territoriell kontroll og økonomisk styring over et geografisk avgrenset område framstår som et helt sentralt strukturelt trekk og det presser i

seg selv i retning av økt vektlegging av tradisjon og små-skala primærnæringer.<sup>10</sup> Om en var territorielt organisert ville hvordan en tilpasset seg den nye utviklingen kunne vært noe mer åpent fordi det er noe «in it for me», slik vi ser tydelig i kanadiske selvstyreområder (Wilson, Alcatara og Rodon 2020).

Den internasjonale urfolksretten i kombinasjon med forpliktelsen til å sikre samisk kultur og samfunnsliv i Grunnloven og i Sameloven gir en viktig rettslig og politisk basis som bygger opp under tradisjonsorienteringen og gir kraftige incitamenters til å ikke kaste seg på den mer generelle utviklingen. Det gir i stedet mening å arbeide for styrket grensesetting mot «de andre» gjennom vektlegging av forskjellighet og tradisjon. Med tradisjonsorienteringen som basis handler det om i størst mulig grad selv å bestemme over egen samfunnsutvikling med Sametinget som den sentrale aktøren. Hva om noe kunne en egentlig selv bestemt over om tradisjonsorienteringen ikke lå til grunn? Ville økt samisk institusjonell kooptering inn i det norske institusjonelle landskapet blitt resultatet? Det ville i så fall satt press på den autonomi og selvbestemmelse som en har oppnådd samtidig som det ville vært et brudd med den sterke annerkjennelses – og identitetstenkningen som har vokst fram og er så nært knyttet til tradisjonsorienteringen og urfolksretten selv (essensialisme). Det ville økt den kulturelle risikoen og redselen for ny assimilering. Hva ellers er mulighetsrommet for selvbestemmelse i en situasjon med diffus territorialisering, ekstensiv arealbruk og voksende identitetspolitikk?

Her er Finnmarksloven i seg selv viktig. Loven peker i retning av vektlegging av tradisjon og vern gjennom aksept for samisk rettigheter til land og vann med et FeFo som forvalter av grunnen med særlig ansvar for samisk kultur og samfunnsliv. Loven vektlegger samisk tradisjon, historie og bevaring, det som skal sikre økt samisk rett til land og vann og kontroll over slike ressurser. Loven peker ikke i retning av ny type bruk og økonomisk vekst.<sup>11</sup> Det er primært snakk om rettigheter for bevaring og vern mot storsamfunnet. Det i seg selv bygger opp under tradisjonsorienteringen og er med på å styrke denne med en posisjonering som i økende grad går mot hva store deler av fylket ellers ønsker. Tradisjonsorienteringen blir nok også forsterket av at selve arbeidet med og konflikt rundt ressursprosjøsmål tydeliggjør samiske selvbestemmelses – og autonomiutfordringer og dermed hva en reelt kan ha innvirkning på. Samlet virker det forsterkende på tradisjonsorienteringen.

Særlig viktig for tradisjonsorienteringens styrke er reindriftens omfattende arealbruk. Reindrift er forstått som en avgjørende samisk kulturbærer der nærmest enhver industriell utvikling sette press på reindriften og dens arealbruk og dermed også på det mange gjerne

---

<sup>10</sup> Det er viktig å understreke at tradisjonsorienterte næringer og tradisjonsorienteringen på ingen måte impliserer uvillighet til å ta i bruk ny teknologi innenfor tradisjonelle næringer. Det handler om at det er disse næringene en skal satse på.

<sup>11</sup> Territorialitet har egentlig to ulike dimensjoner som vi ikke går tungt inn i skillene mellom her. Den ene går på suverenitet eller territoriell kontroll over et område, noe samene mangler. Den andre gjelder gruppe – eller kollektiv privat eiendomsrett, der denne siste formen har lite selvbestemmelse bygd inn i seg (Falch og Selle, Falch og Selle 2018).

oppfatter som samisk grunn. Selv om landspørsmålet mer konkret ennå er uavklart i store områder betyr dette at mange opplever at andre tar seg til rette på annens eiendom. Det peker i retning av at FeFo bør vise stor forsiktighet i spørsmålet om endret bruk av utmark og i størst mulig grad støtte opp om kulturelt vern heller enn økonomisk vekst. At Sametinget i 2009 i den nye plan- og bygningsloven fikk innsigelsesrett i samiske områder peker også institusjonelt i retning av vern og kulturbevaring gjennom å hindre eksterne krefters arealbruk. Det er rett og slett vanskelig for ikke å si umulig for Sametinget å gå mot sterke interessegrupper i det samiske samfunnet. Det gjelder særlig reindriften med den posisjonen denne har for samisk kultur og selvforståelse og som grunnlag for selve tradisjonsorienteringen og den sterke vektleggingen av samisk identitet. Sametinget er ikke sterk nok til å gå imot slike sterke samiske interessegrupper (Falch og Selle 2018).<sup>12</sup> De samme typer av mekanismer er også i sving i kampen mot gruvedrift i Kvalsund. Både reindrifts- og selvbestemmelses hensyn er både en viktig del av og styrker tradisjonsorienteringen og gjør at Sametinget nærmest er programforpliktet til å være imot utbygging av stor-skala næringsprosjekt.

Tradisjonsorienteringen står med andre ord sterkt ideologisk-kognitivt slik den ofte gjør i mindre (urfolks)samfunn med lang historisk tradisjon, men det er mer i spill her som forsterker denne tenkningen. Det handler også om makt og rasjonell tilpasning til de store endringene i omgivelsene som skal sikre selvbestemmelse og autonomi. Det er vanskelig å se mulige alternativ som ikke ville bryte med det som er hovedtrekk i selve urfolksforståelsen (også i internasjonal lovgivning), eller det som gjør en annerledes enn andre og som skal sikres gjennom egne beslutninger, men med statens økonomiske og juridiske hjelp. Selv om her er komplekse årsaks- og virkningsforhold er den strukturelle situasjonen slik at et ja til storskala industriutvikling ville sette en på sidelinjen som selvbestemmelsesorgan og samtidig ta kraften ut av tradisjonsorienteringen. Med andre ord er selvbestemmelsesdimensjonen og tradisjonsorienteringen sterkt sammenvevd slik situasjonen er nå og mulighetene for kompromisser i slike saker er sterkt begrenset.

Det mest utfordrende knyttet til nordområdepolitikken og den økonomiske globaliseringen er med andre ord hvordan denne type storskala økonomisk vekst som er noe helt annet enn ideen om «økonomisk vekst nedenfra» som vokste fram i perioden før den økonomiske globaliseringens inntog, kan balanseres mot miljø og klima og ikke minst urfolks kultur og levemåte. Her er det igjen viktig å understreke at samepolitikken handler om noe mer enn vekting av ulike interesser. Det er snakk om sikring av grupper anerkjent som eget folk. Det betyr avgjørende innflytelse på prioriteringer og utvikling av egne samfunn. Det er snakk om to ulike tilnærminger til hva som er politikken formål og hva som inngår i demokratiske

---

<sup>12</sup> Her skiller den norske og nordiske tradisjonen seg klart fra situasjonen i Nord-Amerika og Grønland. Der finnes ikke noe som ligner på den arealkrevende og kulturbærende tamreindriften og det øker mulighetsrommet i økonomisk politikk og det særlig der en også har territoriell autonomi.



beslutningsprosesser der kollektive rettigheter skal balanseres mot individuell rett. Det handler om en svært vanskelig avveining som er bygd rett inn i FeFo som institusjon.

Dette skillet i tilnæringsmåte fører også til at mye av samepolitikken heller enn å bli mobilisert gjennom valgkanalen foregår gjennom konsultasjoner og arbeid gjennom forhandlingskanalen og det særlig med staten. Dette gjelder selv om Sametinget og samiske interesser mer generelt i noen grad er avhengig av å ha legitimitet i sitt nære omland om ikke handlingslammelse og ødeleggende konflikt blir resultatet. Samisk rett er noe annet enn lokale og regionale rettigheter innenfor det norske styringssystemet og blir i stor grad bestemt og opprettholdt av institusjoner på nasjonalt og internasjonalt nivå (Falch og Selle 2018). Det er snakk om en rett som ikke alltid er forhandlingsbar på samme måte som «vanlig» politikk er det, der alliansebygging gjennom «gi- og ta» er selve utgangspunktet. Urfolkspolitikken presser i mye større grad i retning av «vinn eller tap» og vanskeliggjør konsensus. At slike helt sentrale kontekstuelle faktorer både påvirker avveininger i FeFo og kan virke forstyrrende på lokale og regionale politiske prosesser, kan det være liten tvil om. At dette viktige skillet mellom urfolkspolitikk og «vanlig» politikk ikke alltid er vel forstått eller fortrent i den politiske debatten i nord er et «understatement». Skillet gjør det tydelig at det er nærmest umulig å forene nordområde- og urfolkspolitikken gjennom FeFos arbeid når avstanden mellom hovedaktører er blitt så stor som den har blitt.

Også Finnmarkskommisjonen opererer i et omland der denne type konflikt virker inn på arbeidet selv om betydningen og tolkningen av loven i seg selv og den historiske arven i de områdene en utreder legger avgjørende rammer for arbeidet. En er ikke upåvirket av hvordan en tror egne innstillinger som i utgangspunktet ikke er rettslig bindende, vil virke i det omlandet den inngår i. Derfor er også hva som nå skjer med Karasjok – innstillingen og om den blir rettskraftig svært viktig for Finnmarkskommisjonens videre arbeid og for samenes rettsstilling i Finnmark (se nedenfor).

Slik situasjonen er nå er det store spørsmålet hvordan FeFo skal kunne være i stand til å prioritere og fatte vedtak som har legitimitet hos begge parter og dermed hvordan Finnmarkskommisjonen innstillinger kan få generell støtte og sikre legitimitet? Situasjonen kan minne om utfordringer bygd inn i selve nordområdepolitikken, der en skal fremme økonomisk vekst, sikre miljø og klima og bygge opp under samisk selvbestemmelse. Forskjellen er at i FeFo er utfordringene helt konkrete og langt vanskeligere å svinge rundt når samepolitikken er så politisert og sentrale institusjoner med helt ulikt syn er så tungt inne i FeFos styringssystem. Det er en type konflikt som alt i starten er bygd inn i FeFo som institusjon og som endringene i omgivelsene bare har styrket. Uten at Sametinget løser opp i tradisjonsorienteringen og resten av Finnmark i mye større grad tar inn over seg at urfolksretten er en rett som er kommet for å bli med viktige implikasjoner for lokal og regional politikk, er forutsetningen for langsiktige kompromisser i større arealsaker vanskelig å se for seg. I dag er det lite som peker i retning av at Sametinget i arbeidet med å sikre og styrke selvbestemmelses – og autonomidimensjonen i samepolitikken vil si ja til større

industriprosjekt i de samiske bosetningsområdene av både generelt ideologiske, men også mer instrumentelle og strategiske grunner. En kan spørre seg om en grunnleggende endring av situasjonen i hele tatt er mulig uten økt statlig involvering.

Vi ser hvordan lovens to innebygde motsetninger eller paradokser gir landrettighetsspørsmålet nye arenaer som ikke bare handler om rett og galt, men også om institusjoners plass og legitimitet. Det gjelder først og fremst Sametinget og FeFo, men til en viss grad også fylkeskommunen. Motsetningene handler om FeFos arbeidsvilkår knyttet til Finnmarkskommisjonens kartlegging med mulige andre eiere, men motsetningene har også i økende grad å gjøre med selve forholdet mellom vekst og sosioøkonomisk fordeling vs. kulturelt vern, anerkjennelse og identitet. Avstanden mellom «moderinstitutionene» har i betydelig grad økt, der det er få møtepunkt. I nye økonomiske omgivelser forsterker disse to motsetningene eller dimensjonene nå hverandre og setter press på det meste som kunne ført til enighet. I dag er det mye som tyder på at både Finnmarksloven, FeFo som institusjon og kanskje til og med Finnmarkskommisjonen mister legitimitet både av ideologiske og strukturelle grunner. Det styrker ikke nødvendigvis samenes rett og posisjon når selve loven med dens institusjoner kommer under økt press og sterke forventninger blir sett under press. La oss derfor se litt nærmere på hva den siste viktige endringen, Karasjok-rapporten, kan medføre med hensyn til samisk rett til land og vann i Finnmark og samisk selvbestemmelse mer generelt.

### **Finnmarkslovens og FeFos framtid**

En hovedutfordring knyttet til Finnmarksloven gjelder spørsmålet om et evig FeFo vs. FeFo som et krypende og gjerne midlertidig FeFo. Her står selvsagt Finnmarkskommisjonens konklusjoner og dens legitimitet sentralt. Når «moderinstitutionene» dessuten har ulike oppfatninger av hva institusjonen er og kan gjøre får det konsekvenser for styrets arbeid og for hvilke strategiske planer institusjonen kan fremme, der legitimitetsutfordringene framstår som store og økende. Fylkeskommunen har hatt det vi kan kalle et regionalt demokratisk perspektiv (Falch og Selle). Innenfor det demokratiske og offentlighetsorienterte perspektivet forstår en FeFo som under folkevalgt styring og kontroll. Det er et politisk instrument for at finnmarkingene skal styre bruken av egne naturressurser. Satt på spissen forstås FeFo som en iverksetter av politiske interesser vedtatt av fylkeskommunen som en offentlig myndighet, altså delegert offentlig myndighet som skal legge til rette for arealbruk for økonomisk vekst. Det forutsetter et styrende og synlig fylkesting med støtte i befolkningen. Derfor har en også utviklet egne eierstrategier med forventninger til FeFo og egne styrerepresentanter.

Sametinget har i langt større grad lagt til grunn en rettslig forståelse av FeFo. Det overrasker ikke om en ser på bakgrunnen for Finnmarksloven og FeFo der det handler om anerkjennelse i lov av samiske land- og ressursrettigheter. FeFo forstås i langt større grad som et

privatrettslig eierorgan der et sammensett rettighetsbilde begrenser handlingsrommet til FeFo i påvente av at de egentlige rettighetshaverne identifiseres gjennom Finnmarkskommisjonens arbeid. FeFos oppdrag blir her oppfattet å være klart avgrenset og definert av loven. Det gjorde også at Sametinget valgte en tilbaketrukket rolle i de første årene. Vanskelige valg og utfordringer ble forventet løst gjennom koordinering og forhandlinger innenfor lovens rammer mellom de oppnevnte styrerepresentantene og ikke gjennom offentlig stillingtaking med tilslutning fra opinionen. Nå derimot er situasjonen en annen og også Sametinget «instruerer» og kontrollerer sine oppnevnte styremedlemmer i økende grad.

Som vi har sett ovenfor er det nå generelle utviklingstrekk som tydelig øker motsetningene som springer ut av disse ulike forståelsesformene og som innvirker i betydelig grad på FeFos handlingsrom. Den økonomiske globaliseringen har økt avstanden mellom FeFos «eierinstitusjoner». Nå kan en konkret hendelse komme til å legge et enda sterkere press både på loven selv og FeFo som institusjon. Det kan nok også komme til å innvirke på Finnmarkskommisjonens legitimitet og forventninger til denne. I slutten av november 2019 kom Finnmarkskommisjonen med sin innstilling om eierforholdene i Karasjok kommune. Her konkluderte et flertall (3 mot 2) med at statens tilstedeværelse i dette området som ble en del av Norge gjennom grensesettingen i 1751, ikke var omfattende nok til at dette området kunnes ses som statlig eid grunn og konkluderte med at eierrettigheten lå til befolkningen i Karasjok. Den etniske dimensjonen framtrer ikke som avgjørende, men i praksis er det i stor grad snakk om rettigheter gitt til samer siden de er absolutt dominerende i området.

Om denne konklusjonen blir stående betyr det en ny stor endring i samers rett til land i Finnmark og forvaltningen av denne retten. Det vil være et gjennombrudd for spesifikke samiske landrettigheter selv om denne mulige eiendomsretten ikke bare tilkommer samer, men alle som bor i området. Lignende konklusjoner fra Finnmarkskommisjonens side kan i så fall med stor sannsynlighet ventes også i Kautokeino, deler av Tana og Porsanger og kanskje deler av Alta kommune, områder som enda ikke er utredet av kommisjonen. Om dette blir resultatet vil Finnmarksloven måtte endres og FeFo's posisjon som «eier» og grunnforvalter vil være stekt svekket, selv om i teorien områder som får slik eiendomsrett til grunnen fortsatt kan ønske FeFo som forvalter. Med den sterke politiseringen rundt FeFo's rolle som alt finnes er det likevel mer enn usikkert. Utfordringene blir forsterket av at det generelt er sterke interesser i Finnmark både blant samer og andre som ikke ser seg tjent med FeFo og som heller ønsker en lokal forvaltning av grunnen (Broderstad, Josefsen og Sørgård 2015, Ravna, Bjørklund). Det vil også bety et økt press på det som blir igjen av FeFo når eventuelt indre Finnmark går ut av FeFo.

Det er likevel usikkert om overføringen av eierrettighetene til befolkningen i Karasjok blir stående, der en rekke interessenter alt er kommet på banen i et politikkfelt som er politisert

i helt uvanlig grad i norsk sammenheng.<sup>13</sup> Det er viktig å være klar over at det ikke er kommunen som er tilkjent eiendomsretten, men innbyggerne i kommunen. Det er ventet rettslig prøving der særlig FeFo selv, men også staten, fylkeskommunen, Sametinget og reindriften kan ha sitt å si.<sup>14</sup> Det kan være snakk om flere år før situasjonen er avklart. Det er også usikkert hvordan en slik ny rett eventuelt skal forvaltes. Skal egne grunneierorgan i hvert område som eventuelt får eiendomsrett til grunnen opprettes, vil en få en samlet forvaltning av områder som FeFo ikke lenger vil ha grunnforvaltningsansvaret for eller skal de ulike kommunene hver for seg stå for forvaltningen? Vil det ende med et eget større samisk forvaltningsorgan for indre Finnmark som ligner på mindretallsforslaget til Samerettsutvalget (NOU 1997:4) – et forvaltningsorgan, Finnmark grunnforvaltning, som FeFo fortsetter å forvalte og et eget samisk forvaltningsorgan, Samisk grunnforvaltning som ivaretar indre Finnmark. Hva vil da bli forholdet mellom disse ulike forvaltningsorganene og hva blir i tilfellet Sametingets stilling i og utenfor indre Finnmark? Her er det i dag stor usikkerhet og vanskelig å spå.

Om innbyggerne skulle få eiendomsretten snakker vi om Norges og Europas første «land-claim settlement» (se Falch og Selle, Spitzer og Selle, Ravna). Samtidig vil det bety at det makeskifteargumentet til Skoghøy vi nevnte innledningsvis og som er svært omstridt, ikke lenger vil gi mening innenfor et sterkt svekket FeFo. At Sametinget og fylkeskommunen fortsatt skal utnevne like mange styrerepresentanter vil mangle legitimitet i det som blir igjen av FeFo om de mest sentrale samiske områdene går ut. En slik utvikling kan komme til å underminere FeFo. Interessant vil det også være hvordan reindriften reagerer på denne mulige oppsplittingen av eierforholdene siden det er en næring der kommune- og eiendomsgrenser kan virke hemmende snarere enn åpnende.

Det er også viktig å understreke at internt i områder der befolkningen eventuelt får kollektiv eiendomsrett til grunnen vil slike rettigheter variere da deler av befolkningen etter «alders tids bruk» vil ha særlige rettigheter som ikke kommer hele befolkningen til gode og som må utredes, reguleres og forvaltes. Det vil kreve en ny lokal institusjonsbygging der andre typer lokale motsetninger vil gjelde innenfor en helt annen politisk kontekst enn for bygde – eller statsallmenninger andre steder i landet. Det blir ingen lett oppgave når forholdene er så små og «alle kjenner alle». En videre «oppsplitting» om noe lignende skulle skje i Kautokeino, Tana og Porsanger (og Alta), vil ikke bare sette press på FeFo som overordnet forvalter av grunnen, men også på Sametingets rolle. En kan lett miste posisjon i forhold til det som eventuelt blir igjen av FeFo om ikke hele loven og med det FeFo faller, samtidig som det er usikkert hvordan de nye grunneierne i indre Finnmark vil forholde seg til Sametinget. Hvilken rolle og legitimitet vil Sametinget som sideordnet institusjon uten territoriell autoritet kunne

---

<sup>13</sup> 15.10.2020 legger administrasjonen i FeFo fram et saksframlegg: *FeFos behandling av Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4 Karasjok* som nå skal ut på høring. Her foreslår en at Karasjok-innstillingen skal prøves rettslig av Utmarksdomstolen for Finnmark..

<sup>14</sup> Generelt kan en si at en 3-2 innstilling fra Finnmarkskommisjonen er et svakt rettsgrunnlag å bygge videre på og at derfor mange ulike interesser her kan komme til å se behovet for en rettsavklaring.

ha i styrkingen og styringen av landrettigheter når Finnmarkskommisjonen har sagt sitt? Sametinget har jo i dag en sterk stilling gjennom Finnmarksloven og det ikke minst tydeliggjort gjennom FeFo.<sup>15</sup>

Mulige rettsprosesser rundt Karasjok innstillingen og Finnmarkskommisjonens videre arbeid kan nå sette mye av det som har skjedd etter Finnmarksloven kom i 2005 i spill med viktige men usikre konsekvenser ikke bare for samene, men for den politiske situasjonen i Finnmark mer generelt. Uansett utfall så vil trolig Finnmarksloven ikke lenger stå seg som et kompromiss – og samstyringsorgan mellom samisk og norsk og saken vil på et eller annet vis havne tilbake i fanget på staten.

## Konklusjon

Tar vi utgangspunkt i FeFos stilling ser vi en langsiktig utvikling som i økende grad setter press både på lov og institusjoner. I stor grad hadde styret i FeFo i starten og før nordområdepolitikken og den økonomiske globaliseringen slo inn for fullt, et samlet syn på sin rolle som verken korresponderte med fylkeskommunens eller sametingets perspektiv. Selv mente de å være en privat og aktiv utviklingsaktør plassert innenfor den optimistiske nordområdepolitikken. Fylkeskommunen reagerte fordi de mente FeFo handlet uten politisk kontroll og utfordret regionalpolitiske prioriteringer. Etter hvert reagerte også Sametinget fordi en fant FeFo for ekspansiv i næringspolitikken. En mente også at institusjonen ikke la nok vekt på hensynet til det samiske naturgrunnet og heller ikke i stor nok grad respekterte lokale rettighetshavere som ennå ikke var identifisert (Falch og Selle, Ravana, Bjørklund).

I dag framstår styret som delt når det gjelder oppfatninger om hvilken rolle institusjonen skal ha. Både Sametinget og fylkeskommunen påvirker nå gjennom styrerepresentantene de har oppnevnt ut fra hver sine perspektiv på hva FeFo skal være. Dette gjør det vanskelig for styret å være samlet og i stand til å utvikle en framtidsrettet og bærekraftig strategi som alle kan leve med. FeFo har som et resultat av dette inntatt en mye mer forsiktig rolle enn de første årene. Mulighetsrommet for FeFo til å være en aktør som bringer sammen nordområdepolitikken økonomiske veksttenkning og samepolitikken kulturelle kontinuitetstenkning støttet opp under av internasjonal urfolksrett synes derfor i dag å være lite. Det er snakk om strukturer som legger føringer og premisser det er svært vanskelig å finne en vei ut av (Falch og Selle). Da renner også det som er igjen av legitimiteten til institusjonen gradvis ut fordi den ikke løser det den var tiltenkt å løse. Det er snakk om

---

<sup>15</sup> En utfordring her er at når loven har et system om kartlegging av bestående eiendomsrettigheter så vil et resultat der innbyggerne (samene) i indre Finnmark ikke har eiendomsrett også kunne undergrave Sametingets posisjon med oppnevning av tre styrerepresentanter i FeFo. Da finnes det ingen samisk eiendomsrett å gå inn med. Det kan dermed være at uansett utfall vil den samiske posisjonen i FeFo eller det gjenstående av FeFo, ha en svakere legitimitet.

strukturelle utfordringer som stikker langt dypere enn å kunne forstås som et ledelsesproblem.

Norge har inntatt en viktig rolle innenfor internasjonal urfolksrett og Finnmarksloven er et viktig uttrykk for denne retten. Norge er sammen med Canada gjerne sett på som viktige foregangsland for implementering av urfolksrett. Her er sametingene i Norden, der det norske Sametinget framstår som det klart viktigste (Mörkenstams kapittel, Josefsen, Mörkenstam og Saglie 2015), noe særegent og interessant også i komparativ sammenheng. Det er interessant at Norge har ratifisert ILO 169 og ikke Sverige og Finland. Her mangler en noe som ligner på Finnmarksloven som en rettighetsbasert, men likevel en politisk rettet lov som er et resultat av urfolksrettens viktige betydning. Et kompromiss mellom samisk og norsk er bygd inn i selve loven og i oppbygningen av FeFo, et kompromiss som i stadig mindre grad synes å fungere. Som Mörkenstam så tydelig viser i sitt kapittel er det på samme måte som i Canada primært rettsvesenet og domstolene som her har flytter urfolksretten. Forholdet mellom rett og politikk utspiller seg med andre ord på ulik måte.

Hva som skjer videre med Finnmarksloven, FeFo og Finnmarkskommisjonens arbeid, er derfor helt sentralt for urfolksrettens og samepolitikken framtidige posisjon innenfor dette stadig viktigere feltet innenfor internasjonal rett. Det vil også innvirke på hvor forskjellig Norge vil forbli i forhold til våre naboland. Det gjenstår å se om en kan finne fram til ordninger som både samene og befolkningen ellers i Finnmark kan leve vel med. Står vi foran et nytt sprang med hensyn til samiske eierrettigheter og selvbestemmelse som også vil kunne fungere i praktisk politikk eller er vi på vei mot institusjonelt «kaos» med usikre virkninger der staten på nytt vil komme mer direkte inn?

Finnmarksloven og dermed FeFo og Finnmarkskommisjonen er kommet til i spenningsfeltet mellom rett og politikk og mellom hensynet til minoritet og majoritet. Loven med tilhørende institusjoner har endret det rettslige og politiske landskapet i nord og gjør det svært ulikt situasjonene ellers i landet og til noe langt mer enn bare lokal- og regionalpolitikk. Samtidig er dette en svært viktig endring innenfor det norske styresystemet og demokratiet i et område som også er svært viktig utenrikspolitisk sett. Samepolitikken som urfolkspolitikk har inntatt et viktig politisk rom i nord, der det nå i økende grad er vanskelig å finne kompromisser mellom samisk og norsk når grunnposisjoner er så forskjellige som det vi her har sett. Denne konfliktsituasjonen blir ikke borte over natten og handler om noe mer og dypere enn ulik posisjon i viktige enkeltsaker. Det handler om betydningen av og graden av aksept for anerkjennelse, identitet og forskjellighet. Det er videre snakk om en dyptliggende konflikt mellom økonomisk globalisert vekst og tradisjon (vern), der tradisjonsorienteringen springer ut av og blir styrket av en urfolkspolitikk med sterke nasjonale og internasjonale rettigheter i ryggen. Det er i økende grad en samisk posisjon i dyp konflikt med tunge økonomiske trender og viktige trekk ved samfunnsutviklingen mer generelt som også presser seg rett inn i FeFo som institusjon. Å finne en balanse her framstår stadig mer krevende ikke bare for FeFo, men for Sametinget og samepolitikken mer

generelt. Det er i dag vanskelig å se en vei ut av en nokså lukket situasjonen der det kreves noe langt mer enn gode intensjoner for å få til endring.

FeFo er en etnisk sammenknyttet demokratisk samstyringsinstitusjon der valgkanalens flertallslogikk skal tøyles av en maktdeling etter etniske skillelinjer. Det var utfordrende alt i utgangspunktet og har bare blitt vanskeligere. Finnmarksloven og FeFo's todelte målsetting, samisk og felles for alle Finnmarkinger står stadig oftere i motstrid til hverandre og det særlig i større industrisaker. En forvalter kryssende rettigheter – kollektive samiske eierrettigheter, lokale bruksrettigheter, andres jakt – og fisketilgang og videreførte statlige eierrettigheter. Det er i store trekk et privatsrettslig eierorgan, men der er samtidig gitt et tungt innslag av å være en demokratisk regionalisert offentlig forvaltningsinstans (Falch og Selle). En har ikke klart å finne en bærekraftig balansegang fordi den varierende og gjerne også noe diffuse institusjonsforståelsen gjør FeFo til en omstridt og omskiftelig institusjon med varierende autonomi i forhold til sine oppnevningsorgan. Det blir styrket av at det samtidig har vært store endringer i omgivelsene som har økt avstanden i hovedaktørens grunnposisjon.

Det må være rett å si at i lovarbeidet forut for selve loven kom ikke mulige institusjonelle utfordringer knyttet til FeFos oppbygning i særlig grad fram, vanskeligheter som er blitt styrket av de store endringene i de omgivelser institusjonene inngår i og er en del av. Det er snakk om en helt uvanlig institusjon i spenningsfeltet mellom offentlig og privat, med et styresystem der det ikke er noe årsmøte og bare en eigen kontrollkomite for ekstern kontroll. En slik kontroll handler likevel mest om hva som er gjort og ikke om hva som skal og bør gjøres. Det er faktisk ikke lett å beskrive hva slags institusjon denne særegne institusjonen er fordi det er så lite annet som ligner.

Karasjok- innstillingen fra Finnmarkskommisjonen åpner som vi har sett opp for helt nye prosesser når det gjelder samenes rett til land og vann. Det kan bli starten på en ny fase som på nytt kan endre rettstilstanden i Finnmark ikke minst om Karasjok-innstillingen blir rettskraftig og flere kommuner følger med på lasset. Det kan komme til å styrke samisk rett på en måte som få så for seg bare for noen år tilbake, men som likevel kan bli institusjonelt svært utfordrende. Samtidig vil det ikke overraske om hva som skjer videre med Karasjok-innstillingen gjennom mulige rettsprosesser også vil påvirke Finnmarkskommisjonen videre arbeid i indre Finnmark. En arbeider ikke i et vakuum og vil trolig i økende grad måtte vurdere mottakelsen og effekten av egne beslutninger i de urolige omgivelsene en nå arbeider innenfor.

Derfor er det særlig spennende hvilke konklusjoner Finnmarkskommisjonen vil komme med i de andre samiske kjerneområdene i indre Finnmark i årene som kommer, konklusjoner som vil innvirke direkte på FeFo's posisjon og legitimitet og i dypere forstand på om Finnmarksloven i noe som ligner sin nåværende form vil kunne overleve. At det vil ha avgjørende innflytelse ikke bare på lokal og regional politikk og dermed også FeFo's posisjon, men også på nasjonal (urfolks)politikk kan det være liten tvil om. Viktig her er nok også

hvordan internasjonal urfolksrett som Norge som nasjon er sterkt påvirket av og innvirker på vil utvikle seg i årene som kommer. Mye står på spill og det blir svært interessant å følge utviklingen framover. Det er snakk om en utvikling som vil være en svært viktig del av norsk demokrati – og rettsutvikling, der dyptgripende strukturell konflikt som ikke vil bli borte uansett hva som skjer med Finnmarksloven og FeFo, må forvaltes av noen.

## **Bokens struktur og innhold**

Boken er i tre deler selv om grensene mellom de ulike delene ikke alltid er skrevet i stein og flere av artiklene krysser grensene. Den første delen består av dette innledningskapitlet skrevet av redaktørene (Hernes og Selle) og rammer inn hva boken handler om med vekt på de rettslige og politiske utfordringene Finnmarksloven åpner for i samspillet mellom Finnmarkslov, Finnmarkseiendommen (FeFo) og Finnmarkskommisjonen. Dette samspillet skjer nå i en situasjon der det har vært store endringer i institusjonenes omgivelser etter at loven kom til som vanskeliggjør fellesløsninger.

Så kommer fire kapitler som setter Finnmarksloven og dens institusjoner inn i en større sammenheng. Først kommer et kapittel som handler om hvordan Finnmarksloven er rammet inn av internasjonal rett og særlig ILO 169 og hva dette betyr (Semb). Det er ikke mulig å forstå verken framveksten av Finnmarksloven eller dens konsekvenser uten at betydningen av internasjonal urfolksrett for samenes posisjon kommer fram. Deretter kommer et kapittel om utviklingsprosesser i nord knyttet til nordområdepolitikken innvirkning og samepolitikken plass og utvikling innenfor disse dyptgripende endringsprosessene (Angell, Eikeland og Selle). Kapittel 4 (Bjørklund) gir en bred historisk oversikt over rettsutviklingen i Finnmark som setter Finnmarksloven og dens institusjoner inn i et lengre tidsperspektiv. Forfatteren er kritisk til omfanget av endringene som så langt er kommet som følge av Finnmarkskommisjonens arbeid og også til at innstillingen om Karasjok i så liten grad har urfolksrett som premiss. Kapitlet legger særlig vekt på utviklingen i reindriftens rettsstatus og stilling.

Det siste kapitlet i denne delen (Mörkenstam) er en bred diskusjon av hvordan samisk rettsutvikling gjennom Finnmarksloven framstår sett fra Sverige. Her er interessante forskjeller der urfolksretten med nasjonal politisk og juridisk støtte står langt sterkere i Norge og der det ikke finnes noe som likner på Finnmarksloven, Finnmarkskommisjonen eller FeFo i Sverige. Her har det vist seg langt vanskeligere å gjennom politiske vedtak å øke samisk rett og de framstegene en ser heller springer ut av dommer i rettssystemet. Samlet gir disse kapitlene en bred innsikt i samepolitikken generelle stilling og omland samt de grunnleggende kjennetegn ved Finnmarksloven og våre institusjoner, FeFo og Finnmarkskommisjonen. Kapitlene tydeliggjør de sentrale rammene Finnmarksloven med dens institusjoner opererer innenfor og de utfordringene de møter.



Den andre delen konsentrerer seg om FeFo og dens posisjon og arbeid. Den består av seks kapitler. Den starter med et bredt kapittel (Falch og Selle) som analyserer hva slags type kompromissinstitusjon FeFo er som både samisk og norsk med utgangspunkt i hva Finnmarksloven sier og tar opp de utfordrende relasjonene som har utviklet seg mellom eierinstitusjonene Sametinget og fylkeskommunene og hvordan dette innvirker på FeFo's selvstendighet og handlingsrom. Så kommer et kapittel (Eikeland) om hvilken rolle og samspill en av eierinstitusjonene – Finnmarks fylkeskommune har hatt i forhold til FeFo. Hvilke strategier har en utviklet og hvorfor har en lagt slik vekt på FeFo som en offentligrettslig institusjon under folkevalgt kontroll? Kapittel 8 (Angell, Nygaard, Selle) diskuterer hvordan FeFo møter særlig Sametinget, men også fylkeskommunen i næringspolitikken med gruvedriftssaken i Kvalsund (Nussir) som omdreiningspunkt. Kapitlet viser hvordan FeFo med støtte til et slikt stor-skala næringsprosjekt, kommer i dyp konflikt med en av sine moderinstitusjoner, Sametinget, som har en langt mer små-skala og tradisjonsorientert tilnærming. Kapitlet tydeliggjør de store strategiske utfordringene FeFo står i der betingelsen for kompromisser og fellesposisjon mellom styrerepresentanter utnevnt av de to «eierorganene» blir stadig vanskeligere å få til i en tid med økonomisk globalisering.

Kapittel 9 (Ramstad) gir et interessant inntak til det juridiske handlingsrommet FeFo har i et konkret saksområde, innlandsfiske på Finnmarkseiendommens grunn. Forfatteren argumenterer for at FeFo i langt større grad innenfor lovens rammer kunne sikret lokale brukere større rettigheter og i større grad begrenset andres rett i området. Kapitlet tydeliggjør diffuse og uavklarte sider ved loven og viser at også innenfor avgrensede policy felt som dette er det stor uvisse og tolkningsfleksibilitet med hensyn til hva loven medfører og dermed til hva som er innenfor eller utenfor loven.

De to siste kapitlene i denne delen ser FeFo i sammenheng med «co-management» ordninger i Canada, samstyringsinstitusjoner av urfolk og representanter fra andre forvaltningsnivå (føderal, provins). Kapittel 10 (Spitzer og Selle) sammenlikner FeFo med slike co-management organ i Canada og finner viktige likheter og forskjeller, der FeFo institusjonelt framstår med større både finansiell og rettslig autonomi enn de kanadiske «co-management boards» gjør. Dette betyr likevel ikke nødvendigvis at FeFo rent konkret spiller en viktigere rolle for utøvelse av urfolksmakt enn hva en finner at slike «co-management boards» gjør i Canada. Det siste kapitlet i denne delen vektlegger også likheter og forskjeller mellom FeFo og kanadiske co-management ordninger (Rodon), men konsentrerer seg særlig om muligheter og begrensninger som ligger i slike «co-management»- ordninger for urfolksinnflytelse. Med utgangspunkt i situasjonen i Quebec viser Rodon at i praksis styrker ofte ikke slike samstyringsinstitusjoner urfolks posisjon og selvbestemmelsesrett, selv om det finnes viktige og interessante unntak der urfolksmakt er blitt mer tydelig.

Den tredje og siste delen handler primært om Finnmarkskommisjonen og Finnmarksloven og består av fem kapitler. I kapittel 12 sammenlikner Angell situasjonen i Sør-Norge gjennom Høyfjellskommisjonens arbeid med Fjelloven med Finnmarksloven og hvordan denne virker.

Det gir et interessant bilde av både likheter og forskjeller der en viktig forskjell er at Finnmarkskommisjonens innstillinger ikke i seg selv er rettskraftige. Dette er også et viktig skille Bull diskuterer i kapittel 13 der ho i den slående tittelen Finnmarkskommisjonen – 100 år etter Høyfjellskommisjonen diskuterer de store utfordringene kommisjonens arbeid står overfor for å sikre samisk rett. Delen inneholder også en detaljert analyse av Finnmarkskommisjonens arbeid så langt (Ravna), der han argumenterer for at samisk rett og internasjonal urfolksrett i alt for liten grad har vært styrende for Finnmarkskommisjonens arbeid, men at det kan være at vi nå ser en endring gjennom kommisjonen Karasjok-innstilling. Delen inneholder også et svært interessant kapittel (Skoghøy) om Høyesterett dom i den såkalte Nesseby-saken der Høyesterett konkluderte med at det var FeFo og ikke lokalbefolkningen som har forvaltningsretten selv med omfattende lokal bruksrett i området. At slike saker havner i Høyesterett, viser i seg selv hvor konfliktfylt dette samspillet mellom rett og politikk er. Det siste kapitlet er skrevet av lederen av Finnmarkskommisjonen (Gauslaa) og gir et interessant innblikk i hvordan Finnmarkskommisjonen forstår sitt mandat og hvordan den jobber.

Samlet gir boken ikke bare et bredt, men tror vi også et dypt dykk ned i den store endringen i det rettslige og politiske landskapet som Finnmarksloven er en del av og har ført med seg og de muligheter og begrensninger som ligger der for samisk maktutøvelse i enhetsstaten Norge. Boken kaster et særlig lys over de store institusjonelle utfordringene vi nå ser i samstyringen mellom norsk og samisk. Det er betingelser som kan bli vesentlig endret i årene som kommer om Finnmarkskommisjonens videre arbeid skulle resultere i lokal og samisk eiendomsrett til befolkningen i store deler av indre Finnmark. I dag framstår det som et svært interessant scenario med uoversiktlige rettslige og politiske konsekvenser både for samene og for befolkningen ellers i Finnmark.

---

## Litteratur

Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.) (2016) *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (2021) Samepolitikkenes plass i utviklingsprosesser i nord. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2 (forthcoming).

Angell, E., V. Nygaard og P. Selle (2020) Industrial development in the north – Sámi interests squeezed between globalization and tradition, *Acta Borealia*, 1-20. Doi:10.1080/08003831

Broderstad, E. G., E. Josefsen og S. U. Sjøreng (2015) *Finnmarkslandskap i endring. Omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør*. Alta: Norut Alta-Áltá (Rapport 2015:1).

Eriksen, R. D. og T. Falch (2016) Et næringsliv for samiske samfunn. I E. Angell, S. Eikeland og P. Selle (red.) *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Falch, T. og P. Selle (2018) *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hernes, H. K. og N. Oskal (2008) *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Josefsen, Eva; Ulf Mörkenstam og Jo Saglie (2015) "Different Institutions within Similar States: The Norwegian and Swedish *Sámediggis*". *Ethnopolitics*, 14:1, 32-51

Papillon, M. og T. Rodon (2017) Proponent – Indigenous Agreements and the Implementation of the Right to Free, Prior and Informed Consent in Canada. I *Environmental Impact Assessment Review*, 62: 216-224.

Papillon, M. og T. Rodon (2019) The Transformative Potential of Indigenous- Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lessons from Two Canadian Cases. *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 27: 1-22.

Skoghøy, J. E. A. (2020) *Avgjørelser av Høyesterett om samiske rettsspørsmål*. Ottar, nr.3: 35-48.

Spitzer, A. J. og P. Selle (2020) Is Nonterritorial Autonomy Wrong for Indigenous Rights? Examining the "Territorialization" of Sámi Power in Norway. *International Journal of Minority and Group Rights* (forthcoming).

Strømsnes, K. og P. Selle (2014) Aksjoner i det representative demokrati. I H. M. Narud, K. Heidar og T. Grønlie (red.) *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wilson, G., C. Alcatara og T. Rodon (2020) *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. Vancouver: UBC Press.

#### Offentlige dokumenter

NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

NOU 2007:13 Den nye sameretten. Utredning fra Samerettsutvalget.

Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylkes (finnmarksloven).