



Sametingets relevans og rekkevidde

Relevance and reach of the Sámi Parliament in Norway

Torvald Falch

*Stipendiat, Institutt for reiseliv og norlige studier, UiT Norges Arktiske Universitet
Seniorrådgiver, Sametinget*

torvald.falch@uit.no; torvald.falch@samediggi.no

Per Selle

*Professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen
Professor II, Institutt for statsvitenskap, UiT Norges Arktiske Universitet*

Per.Selle@uib.no

Sammendrag

Sametinget, som et direkte folkevalgt organ av og for samer, kan sies å være etablert for å utøve selvbestemmelse for et eget urfolkspolitisk fellesskap innenfor staten. Det er en institusjon som imidlertid har betydelige tillitsutfordringer hos samer og i sitt nære omland. Artikkelen ser på betingelsene for Sametingets relevans og rekkevidde for sikring av kulturelt fellesskap og tilrettelegging for samers livsmuligheter. Mens relevans knyttes til opplevelse av deltakelseeffektivitet, knyttes rekkevidde til systemkapasiteten. Forholdet mellom disse to dimensjonene i det samiske demokratiet er samtidig komplekst. Tillitsutfordringen er en faktor og et uttrykk for denne kompleksiteten fordi det ikke alltid er like lett å se hva som er årsak og virkning av Sametingets legitimitet og evne til å levere resultater over tid. Artikkelen viser at Sametinget ikke er en institusjon med en rekkevidde som på avgjørende vis griper inn i samers livsmuligheter. Det er likevel snakk om selve kjerneinstitusjonen innenfor den nye samiske offentligheten som har vokst fram, en institusjon både den samiske og norske offentligheten må forholde seg til. Institusjonens relevans er primært indirekte ved at Sametinget virker normerende for anerkjennelse av kulturell forskjellighet. Sametinget virker dermed politisk stabiliserende ved å redusere usikkerhet for hvordan samiske urfolksrettigheter sikres og forvaltes innenfor det norske styringssystemet.

Nøkkelord

Urfolksdemokrati, selvbestemmelse, representasjon, tillit, Sametinget

Abstract

The Sámi Parliament (Sámediggi) as an elected body for and by the Sámi has been established to exercise self-determination for an indigenous political community within the Norwegian state. However, it is an institution that has significant trust and legitimacy challenges both among the Sámi and in their immediate surroundings. This article looks at the conditions for the Sámediggi's relevance and reach in securing Sámi culture and improving life opportunities for the Sámi. While relevance is linked to the efficiency of participation, reach is linked to system capacity. The relationship between these two dimensions within Sámi democracy is complex, with no clear-cut boundaries. The low trust in the institution is an expression of this complexity, where it is not always as easy to see what the cause and effect is when it comes to the ability to deliver results (or not) over time. This article shows that the Sámediggi is not an institution with a reach that decisively intervenes in Sámi life opportunities. It is nevertheless the core institution within the new Sámi public space, an institution to which both the Sámi as well as the Norwegian public are forced to relate. Its relevance is primarily indirect in that the Sámediggi has important normative implications for the recognition of cultural diversity. The Sámediggi therefore has an important stabilizing political role when it comes to reducing uncertainty about how Sámi indigenous peoples' rights are secured and managed in political systems of the Norwegian type.

Keywords

Indigenous democracy, self-determination, representation, trust, Sámi Parliament

Innledning

Utøvelse av selvbestemmelse innenfor staten er kjernen i den nye urfolkspolitikken. Dette innebærer behov for at urfolk utvikler sine egne politiske og administrative institusjoner. I de nordiske landene er sametingene blitt etablert for dette. Vi skal derfor konkret se på Sametinget i Norge og dermed på selve grunnlaget for samisk politisk makt innenfor en nokså sentralisert enhetsstat preget av en generell statsvennlighet.¹

Vi spør oss hvor stor relevans Sametinget har, forstått som samers deltakelse for sikring av retten til kultur og kulturelt fellesskap, og hvor lang rekkevidde Sametinget har, forstått som vekt og betydning for samers livssituasjon og muligheter. Forholdet mellom de to dimensjonene er ikke entydig.

Relevansdimensjonen handler primært om det vi vanligvis forstår som politisk «input» eller opplevelse av deltakelseeffektivitet i Dahl og Tufte (1973) sin språkbruk. Rekkeviddedimensjonen er nærmere knyttet til det andre hovedbegrepet hos Dahl og Tufte, systemkapasitet, eller hva Sametinget leverer (output) av tjenester som er viktige for samene. Disse to dimensjonene går igjen i litteraturen om hvordan sosial kapital med generalisert tillit utvikles og opprettholdes (Putnam, 2000; Rothstein, 2011). Et viktig forhold for å vurdere Sametingets relevans og rekkevidde er derfor den tillit og legitimitet samer og andre har til Sametinget. Hvordan blir Sametinget forstått og hvordan innvirker det på om man deltar i samepolitikken og hvor mye selvbestemmelse og politisk gjennomslag er det mulig å oppnå? Hvor viktig er institusjonen for et samisk kultur- og samfunnsliv?

Samtidig er hva Sametinget gjør og hvordan det fungerer og oppfattes sentralt for å kunne utvikle og vedlikeholde tillit hos medborgerne. Her er likevel, som vi skal se, også andre og mer strukturelle faktorer enn tillit som innvirker på relevans og rekkevidde der årsak og virkning kan være vanskelig å skille fra hverandre, men også slike faktorer er knyttet til eller virker gjennom tillitssituasjonen, eller hvordan man oppfatter Sametingets rolle og mulighetsrommet for samisk samfunnsutvikling. Det gjelder særlig for en institusjon som i Sametingets tilfelle ikke primært springer ut av lokale forhold, men der nasjonal og internasjonal politikk og rettsutvikling er avgjørende for institusjonens eksistens.

Uansett om graden av tillit alene ikke kan forklare hele Sametingets mulighetsrom, er tillit og legitimitet en viktig faktor for å forstå samepolitikken dynamikk, og for i hvilken grad og hvordan Sametingets politikk fyller det mulighetsrommet som finnes. Sametingets mer strukturelle utfordringer vil derfor i betydelig grad kunne «leses av» gjennom det tillitsmålene sier, selv om det ikke nødvendigvis er tillitsmålene som skaper de strukturelle utfordringene.

Etter først å ha gått nærmere inn på hva som er tillitsmålene til Sametinget og hvordan tillit kan forstås og kobles til relevans og rekkevidde, tar vi utgangspunkt i relevansdimensjonen og analyserer samenes tilgang til politiske beslutningsprosesser i Sametinget. Deretter analyserer vi Sametingets rekkevidde. I konklusjonen viser vi nærmere til samspillet mellom relevans og rekkevidde og dermed hva som er begrensninger og åpninger for samisk makt innenfor en enhetsstat som Norge.

Tillit, relevans og rekkevidde

Et vitnesbyrd på Sametingets betydning, og dermed hva som er mulig å utvikle av et samisk politisk rom innenfor staten, er tilliten samer og andre har til Sametinget. Det er gjort flere

1. Sametinget i Norge ble etablert i 1989, i Sverige i 1993 og i Finland i 1995. Sametinget i Norge har større ressurser og innflytelse i utviklingen av samepolitikken enn sametingene i Sverige og Finland.

undersøkelser som sier noe om samers og ikke-samers tillit til Sametinget.² Disse tillitsdataene viser for det første at registrerte samer (samer som står i Sametingets valgmannfall) har ganske høy tillit til Sametinget, at opplevd avstand til Sametingets arbeid er relativt stor og at systemets administrative del oppleves viktigere som kontaktpunkt for sivilsamfunnsorganisasjoner enn den politiske delen. For det andre har registrerte samer høyere tillit til norske institusjoner enn til Sametinget. For det tredje har ikke-registrerte samer og ikke-samer i Sametingets nære omland svært lav tillit til Sametinget,³ og for det fjerde har samer som ikke-samer høy generalisert tillit.

Det tegner seg altså et bilde av et sameting med betydelige tillitsutfordringer når det gjelder hele den samiske befolkningen og i sitt nære omland ellers. Videre framkommer et bilde der Sametinget for registrerte samer ikke framstår som konkurrerende til det norske politiske systemet, mens den derimot nettopp gjør det for ikke-registrerte samer og ikke-samer i den grad de finner institusjonen relevant. Dette er en utfordrende situasjon for et folkevalgt organ som skal representere alle samer og som er avhengig av tett samhandling med det norske politiske systemet på ulike nivå for å ha en maktpolitisk relevans og rekkevidde i og for det livet samene lever.

I vår drøfting av hvordan vi kan forstå Sametingets relevans og rekkevidde tar vi utgangspunkt i henholdsvis samfunns- og institusjonsperspektivet på utviklingen av tillit. Disse tillitsperspektivene er først og fremst idealtypiske innfallsvinkler og gir analytiske tilnærminger for å forstå Sametingets komplekse rolle i en samisk samfunnsforming. Det er likevel også slik at en institusjon kan ha stor betydning for folks liv selv om den har lav tillit, og den kan ha stor tillit selv om den oppfattes som fjern i manges livssituasjon. Det er derfor ikke tillit alene avgjør hva en institusjon kan være, og hvordan den virker. Sametinget er imidlertid bygget opp innenfor en enhetsstat der generalisert tillit og tilliten til de nasjonalstatlige institusjonene er generelt høy, også blant samer (Selle et.al., 2015). Integreringsmekanismene inn i det norske styringssystemet er derfor sterke. Så selv om tillit ikke kan forklare hele Sametingets mulighetsrom, er det en viktig faktor for å forstå samepolitikkenes dynamikk og hvordan Sametinget fyller det mulighetsrommet som finnes

Tillit eller sosial kapital kan forstås som en kollektiv egenskap ved samfunnet og handler om medborgernes tilgang og deltakelse i ulike nettverk og normer for gjensidighet mellom medborgerne som legger til rette for samarbeid til det felles beste. Sosial kapital forbindes gjerne med graden av tillit til mennesker en ikke kjenner (generalisert tillit), der slik tillit gjør det lettere å løse kollektive problemer. Robert D. Putnam (2000) forfekter et slikt samfunnsperspektiv på tillit og mener å vise at jo større den sosiale kapitalen i et samfunn er, jo sterkere er tilliten til institusjonene og jo bedre fungerer demokratiet både gjennom politisk deltakelse og ved effektiv tjenesteyting. Samfunnstillit, som vi primært kobler til begrepet relevans, former og sikrer institusjonene.

Bo Rothstein (2011) mener at denne samfunnssentrerte tilnærmingen som Putnam står for, må komplementeres og i større grad forstås ut fra en institusjonssentrert tilnærming hvor myndighetsinstitusjoner og politikk former, kanaliserer og påvirker tilliten, det vi kobler til begrepet rekkevidde. Offentlige institusjoner fremmer tillit gjennom å upar-

2. En detaljert gjennomgang av samer og det nære omlandets tillit til Sametinget finnes i Selle & Strømsnes, 2010, 2021; Balto, 2011; Selle, Semb & Strømsnes, 2013; Selle, Semb, Strømsnes & Nordø 2015; Broderstad, Josefsen & Søreng, 2015; Nilsson & Möller, 2017; Berg-Nordlie & Pettersen, 2021.

3. Sametinget nære omland er her forstått som befolkningen som bor i Sametingets virkeområde for tilskudd til næringsutvikling som utgjør 21 hele kommuner og 10 deler av kommuner. Se denne kommuneoversikten i fotnote 13.

tisk sikre informasjon, overholde lover og regler, beskytte minoriteter og legge til rette for medborgernes deltakelse. Institusjonenes oppbygging, deres arbeidsmåte og «output» er avgjørende for å forme tilliten og den sosiale kapitalen. Rothsteins institusjonssentrerte tilnærming har sterk kobling til rettsstatlig legitimitet der institusjonalisering og regelanvendelse garanterer forutsigbarhet og likebehandling.⁴ Dette perspektivet impliserer også at tilliten til systemets politiske institusjoner, der det utøves interessekamper, er forventet å være svakere enn til de faglig administrative tjenesteinstitusjonene.

Tillit kan med andre ord forstås å være så vel en uavhengig (årsak) som en avhengig (virkning) variabel for institusjoners legitimitet og evne til å levere resultater over tid. Hva som skaper tillit og hva som opprettholder tillit er gjerne også to forskjellige prosesser. Dette gjør forståelsen av tillitens betydning utfordrende. Det er da også vist at det er en sammenheng mellom muligheten til bred interessepolitisk deltakelse, eller relevans på den ene siden og effektive institusjonelle tjenester, som vi her forstår som rekkevidde på den andre siden, for hvor sterk tilliten er. Sterke sivilsamfunnsorganisasjoner er viktig for dette samspillet, ved at de er helt sentrale i den demokratiske infrastrukturen for gjennomføring av politiske prosesser og effektiv iverksetting av vedtak og tiltak. Slike organisasjoner kan aktiveres når interesser skal sikres eller det oppstår krav om endringer, og vil både kunne styrke relevansaspektet så vel som rekkevidden til det politiske systemet (Selle & Wollebæk, 2015). Slike ikke-statlige organisasjoner er uttrykk for brede muligheter til å fremme ulike meninger og interesser som samtidig må formidles inn mot felles offentlige institusjoner. Indirekte binder dette sammen og strukturerer grupper og interesser i større tillitsfellesskap selv om det på konkrete saksområder kan være konflikter. Slike prosesser kan sies å i noen grad kombinere og forene de to hovedtilnærmingene til tillit (Rokkan, 1974, 1987a), og Sametingets rolle i det norske politiske systemet kan som vi skal se også ha en slik funksjon (Falch & Selle, 2022).

Med et krevende tillitsbilde for Sametinget som bakteppe og en teoretisk tilnærming til hvordan tillit virker gjennom demokratiske institusjoner, som vi for denne analysen sammenfatter i begrepene relevans og rekkevidde, skal vi nå se nærmere på betingelsene for samisk demokratisk deltakelse i Sametinget.

Demokratisk deltakelse

I denne delen tar vi utgangspunkt i relevansdimensjonen og analyserer samenes tilgang til politiske beslutningsprosesser i Sametinget ved å se på valgordningen, valgmanntallet og sivilsamfunnsmedvirkningen i det samiske demokratiske systemet.

En individorientert og lokaloverskridende valgordning

Valgordningen har betydning for tilgangen til det politiske systemet og for hvordan politikk og meninger kommer fram i offentligheten, og dermed for hvilken relevans Sametinget har for at velgere og ulike grupper når fram med sine interesser.

Valgordningen til Sametinget er bygget opp rundt liberale politiske prinsipper om numerisk demokrati. Forståelsen av Sametinget som komplementerende til det norske politiske systemet og som en institusjon som har hele landet som ansvarsområde (ikke-territoriell autonomi), gjør det naturlig å ha et valgsystem til Sametinget som er ganske likt stortings- og kommunevalg.

4. Studier av amerikanske urfolks reservatstyring («The Harvard Project on American Indian Economic Development») viser den samme institusjonssentrerte betydningen for å oppnå økonomisk utvikling (Cornell & Kalt, 2000).

Sametingsvalget holdes hvert fjerde år samtidig som stortingsvalget. Det velges 39 representanter til Sametingets plenum fra sju valgkretser. I plenum velges Sametingsrådet som har den daglige og utøvende myndigheten i Sametinget. Sametingsrådet består av presidenten og minst fire rådsmedlemmer, og siden rådet velges av plenum, er det derfor snakk om en form for positiv parlamentarisme som for det meste resulterer i flertallsråd.

Innretningen på sametingsvalget med forholdsvalg i store valgkretser med flere mandater, sikrer sammen med en parlamanterisk organisering stor grad av numerisk representativitet. Samtidig støtter valgordningen opp under institusjonalisering av lister/partier på tvers av valgkretser, der også norske partier har deltatt i sametingsvalg helt fra starten av. Dette skjer på bekostning av en mer lokalsamfunns- eller gruppeorientert representasjon som synliggjør de ulike språk-, område- og næringstilpasningsgruppene innenfor det samiske samfunnet. Valgordningens vekt på lokaloverskridende partiinstitusjonalisering og numerisk representativitet er et svært viktig kjennetegn og er et uttrykk for forsøk på å bygge fellesskap over avstander og kulturelle variasjoner (Falch & Selle, 2022). Kritiske stemmer til denne måten å tenke og organisere seg ut fra har vært få, selv om en lokalorientering står sterkt i mange samiske lokalsamfunn.

Det er relativt lav terskel for å kunne stille lister til valg.⁵ Dette regnes vanligvis å styrke tilgangen og tilliten til systemet. Opplevelsen av at egne interesser kan være representert, og at egen stemme teller, bygger opp under institusjonens opplevde relevans. Det har da også vært et betydelig innslag av lokale lister (Pettersen, 2011; Berg-Nordlie & Saglie, 2021), noe som har gitt en spenning mellom det felles samiske og mer lokale samiske grupper som ikke nødvendigvis kan aggregeres som del av felles samiske interesser som ett folk. Denne liste-floraen synes imidlertid å ha blitt tynnet ut.⁶

Valgdeltakelsen til Sametinget er under deltakelsen til stortingsvalg, men over fylkestings- og kommunevalg. Etter en valgdeltakelse på i overkant av 77 prosent i 1989 og 1993 har den fra 1997 ligget relativt stabilt på rundt 70 prosent med klart lavest deltakelse i 2001 på 66,1 prosent (Bergh et.al, 2018).⁷ I et system som forutsetter registrering i et eget valgmanntall, er det snakk om en relativt lav valgdeltakelse (Falch & Selle, 2018). På den andre siden kan det hevdes at det relativt stabile nivået på valgdeltakelsen samtidig som valgmanntallet er fire-doblet fra 5 500 i 1989 til 20 500 i 2021, er tegn på at Sametinget oppleves relevant av stadig flere samer (Bergh & Saglie, 2021).

I et valgsystem må det være regler for hvem som kan stemme. Valgordningens fundament er derfor valgmanntallet, det som er kriteriene og grensene for medlemskapet i det etnopolitiske fellesskapet Sametinget representerer. Aksepten for og tilliten til disse kriteriene, både blant de med og de uten stemmerett, er derfor helt avgjørende for selve tilliten til Sametinget og dets virke, og dermed til hvor relevant Sametinget oppfattes.

5. Forskrift om valg til Sametinget § 28.

6. Ved valget i 2021 stilte bare 6 lister/partier til valg i alle 7 valgkretser. Dette var: Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Nordkalottfolket, Norske Samers Riksforbund og Senterpartiet. Samefolkets parti stiller i 6 valgkretser, Árja i 5 valgkretser og Samenes Folkeforbund i 3 valgkretser. Johtissámelaččaid listu (Flyttsamelista) og Daloniid listu (Fastboendes liste) stiller begge bare i Ávjovarri valgkrets (kommunene Kautokeino, Karasjok og Porsanger). Til sammen gir dette 58 lister med 635 kandidater i 7 valgkretser for 39 mandater (Sametinget, 2021b).

7. Prosentvis valgdeltakelse til Sametinget: 1989 77,7; 1993 77,6; 1997 71,8; 2001 66,1; 2005 72,6; 2009 69,3; 2017 70,3; 2021 68,6.

Valgmanntallets inkludering og autentisitet

En politikk som søker å sikre utøvelsen av en selvbestemmelsesrett for samene som urfolk innenfor nasjonalstaten, forutsetter formaliserte og institusjonaliserte beslutninger om hvem som er medlem av det etnopolitiske fellesskapet, og som kan registrere seg i valgmanntallet. FNs menneskerettighetskomite har lagt til grunn at en effektiv og fungerende representasjon av samene er avgjørende for at de skal kunne utøve selvbestemmelse, og med det sin kultur (UN Human Rights Committee, 2018. Communication No. 2668/2015).

Samene må altså ha selvbestemmelse over hvem som kan stå i valgmanntallet for at de kan utøve selvbestemmelse. Dette er det samme som det såkalte 'legitimate boundary problem' der folket ikke kan bestemme før noen bestemmer hvem som er folket (Abizadeh, 2012). For de fleste liberale demokratiske stater har avgjørelser om hvem som utgjør folket ofte blitt til gjennom fundamentale politiske beslutninger (Whelan, 1983), men som del av før-demokratiske statsbyggings- og kulturstandardiseringsprosesser. Slike avgjørelser har derfor ofte framstått som en slags avklart utgangsbetingelse for utviklingen av det etterfølgende moderne massedemokratiet (Rokkan, 1987b). For samene må en slik fundamental politisk beslutning fattes innenfor rammene av samtidens krav om demokratiske prosedyrer og legitimitet. Derfor blir det et utfordrende og stadig tilbakevendende tema i samepolitikken hvem som er berettiget til å tilhøre dette nye politiske fellesskapet, representert ved Sametinget. Det blir derfor kontinuerlig stilt spørsmål ved legitimiteten til Sametinget fordi hvem som er med har betydning for hvilken makt og relevans Sametinget kan ha. Dette er en konflikt om spillets regler, om selve grunnlaget for politisk deltakelse og interessekamp (Spitzer, 2021).

I motsetning til interessekamper innenfor et politisk system der spillets regler er avklart og hvor parter gjennom kontakt og alliansebygging integreres og legitimerer felles politiske institusjoner (Rokkan, 1974, 1987b), får grunnleggende konflikter om spillets regler i samepolitikken fort sentrifugerende virkninger. Ulike interesser drives fra hverandre eller forholder seg til andre politiske arenaer, nasjonalt som internasjonalt, om de ikke får det som de vil. Sametingets relevansutfordring ligger derfor i å kanalisere konkurrerende samiske interessegrupper inn mot Sametinget og samtidig unngå opprivende konflikter om hva som er spillereglene for hvem som kan delta i Sametinget. Dette er lettere sagt enn gjort. Diskusjonen om disse grunnleggende spillereglene har riktignok vært sterkere framme i Finland og delvis Sverige enn i Norge, men også i Norge er dette et tilbakevendende tema (Nyyssönen, 2015; Junka-Aikio, 2016; Nilsson, 2020; Berg-Nordlie, 2021; Mörkenstam et.al., 2022). De opptrukne grensene for hvem som tilhører det samepolitiske fellesskapet er imidlertid noe som fort kan komme under økende press som resultat av dyptgående demografiske endringer i den samiske befolkningen ved flytting til byer og størst manntallsøkning i Sør-Norge (Selle et.al., 2020).

Kriteriene for å stå i Sametingets valgmanntall er at man oppfatter seg som same, og at man selv eller en av forfedrene tilbake til oldeforeldrene har hatt samisk som hjemmespråk i oppveksten. Det gjør språkkriteriet til et vagt slektskriterium. Disse kriteriene gjør etnisitetens kobling til et sosialt og kulturelt fellesskap svak og utydelig. Når defineringen i tillegg er knyttet til stemmeretten til en politisk institusjon med økende grad av makt, vil det fort oppstå diskusjoner om hvem som er autentisk nok som same. Det er imidlertid stor grad av oppslutning om valgmanntallskriteriene der bare rundt en av ti ønsker strengere regler (Pettersen, 2017; Pettersen & Saglie, 2021). Både registrerte samer, ikke-registrerte samer og ikke-samer betrakter selvidentifikasjon og etnisk slektstilhørighet som de viktigste kriteriene å ta stilling til (Selle et.al., 2015). Dette sier noe om hvor dypt individorienteringen stikker i det samiske politiske systemet. Det sier nok også noe om at den samepolitiske institusjonaliseringen virker tilbake på hvordan man forstår hvem som er same. I dag kan det

derfor virke som at det skal mye til for å endre grensen for det samepolitiske fellesskapet. Det kan derfor være grunn til å tro at dette temaet i dag i begrenset grad virker svekkende på Sametingets relevans. På den andre siden kan det godt tenkes at for mange har registreringen i valgmannstallet ikke nødvendigvis så mye å gjøre med direkte politisk deltakelse, som det har med å kunne markere og uttrykke identitet og kulturell anerkjennelse, noe som gjør det skjørt for demografi- og samfunnsendringer (Selle et.al., 2015).

Samlet ser vi at manntallet både er helt avgjørende for den nye samepolitikken og for Sametinget som institusjon. Dyptgripende institusjonelle og politiske utfordringer vil melde seg om selve manntallskriteriene skulle komme under økende press slik vi nå ser i Sverige og særlig i Finland (Mörkenstam et.al, 2022), og som fort kan bli konsekvensen i Norge av en sterk vekst i manntallet med en demografisk forskyvning fra kjerneområdene til byer og til Sør-Norge som er utenfor det tradisjonelle samiske området (Selle et.al., 2020). Det handler om hvem som skal inkluderes og ekskluderes, og hvorfor og dermed om hvem Sametinget med legitimitet kan representere og tale på vegne av.

Det er et skjørt samisk valgdemokrati som har vokst fram i spenningsfeltet mellom det individuelle og det kollektive. En grensetrekning av hvem som tilhører det samiske politiske fellesskapet, uansett hvor grensen trekkes, er likevel helt avgjørende for å ha et samisk valgdemokrati som ulike samiske interesser opplever som relevant å delta i, men som vi nå skal se er her også andre strukturelle utfordringer som setter press på Sametingets relevans, nemlig betingelsene og betydningen av et samisk frivillig organisasjonsliv.

Det samiske sivilsamfunnets innlemming i Sametinget og Sametingets integrering i staten

De frivillige organisasjonene knytter det enkelte individ til samfunnsprosessene. Generelt er sterke sivilsamfunn viktige for å sikre deltakelse i og lydhørhet fra demokratiske styrings-systemer. I samisk sammenheng er kanskje dette spesielt viktig fordi presset i retning av kooptering inn i det norske hele tiden er til stede (Selle & Strømsnes, 2021). Et eget samisk sivilsamfunn er derfor svært viktig for utviklingen av tilliten og med det relevansen av et eget samisk offentlig rom med en viss autonomi og avstand til det norske.

I takt med den nye samepolitikken fra slutten av 1980-årene har samiske institusjoner både blitt etablert og omformet.⁸ Til tross for at det med Sametinget har vokst fram en ny samisk offentlighet, er det likevel snakk om et begrenset og lite mangartede samisk sivilsamfunn (Bjerkli & Selle, 2003). Det tegner seg et samlet bilde av små, medlemsfattige, personavhengige, og dermed lite institusjonaliserte samiske organisasjoner. Det som er av politisk engasjement blir i all hovedsak trukket inn i selve Sametinget gjennom partier og lister som ofte er lite institusjonaliserte (Selle & Strømsnes, 2015, 2021), med unntak av Norske samers riksforbund (NSR) som dermed er ganske dominerende i samepolitikken. Det samiske grunnplanet er med andre ord lite representert i et eget samisk organisasjonsliv, samtidig som det i stor grad deltar i det norske organisasjonssamfunnet (Selle et.al., 2015).

Betingelsene for et omfattende og variert samisk sivilsamfunn sterkt adskilt fra det norske er på de fleste samfunnsområder ikke til stede. Samene er for få, bor for spredt og med for lite ressurser til at et eget samisk variert frivillig organisasjonsliv som representerer allmenne samiske interesser og ideologisk variasjon, får omfang (Falch & Selle, 2018).

8. For en nærmere oversikt over samiske institusjoner og organisasjoner se Falch & Selle 2018, kap. 6 og Selle & Strømsnes 2021.

I en statsvennlig og nokså sentralisert enhetsstat som den norske blir samhandlingen med staten særlig tett, siden samepolitikken i stor grad handler om å få staten til å ta ansvar for å sikre rettigheter og muligheter. Sametingets sterke samspill med staten gjør også at Sametinget på mange vis inntar rollen som en samisk paraplyorganisasjon for brede samiske interesser i møte med staten. På denne måten forsterkes integreringsmekanismene av samene inn i nasjonalstatens politiske fellesskap (Rokkan, 1974; Selle & Wollebæk, 2015; Falch & Selle, 2022). Selv om ikke alle deltar like aktivt i og overfor Sametinget, blir derfor bevisstheten og kunnskapen om Sametingets tilstedeværelse relevant for mange samers tillit ikke bare til Sametinget, men også til staten. Sametingets tilstedeværelse gir trygghet for at samiske hensyn ivaretas. Det kan med andre ord se ut som om at Sametinget både har en direkte relevans ved at den åpner for samisk kollektiv demokratisk deltakelse i det statlige systemet, og en indirekte relevans ved at samepolitikken staten fører kommer til gjennom at samiske interesser og rettigheter blir fremmet, vurdert og kontrollert. Prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget som ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 2005, og lovfestet i 2021 (Prop. 86 L, 2020-2021), har ytterligere forsterket Sametingets relevans for hvordan samiske interesser ivaretas i statlige, fylkeskommunale og kommunale beslutninger. Det tette samspillet mellom staten og Sametinget er dermed ikke bare av betydning for å gjøre Sametinget relevant, men også viktig for å underbygge samers tillit til staten. Dataene viser da også at registrerte som ikke-registrerte samer har høy deltakelse i og tillit til de norske politiske institusjonene (Selle et al., 2015).

Sametingets tydelige rolle i den norske korporative beslutningskanalen gjenspeiles ikke med en egen tilsvarende korporativ infrastruktur innenfor det sametingspolitiske systemet. I et så integrert politisk system som det norske gir det liten mening å være en organisert påvirker av Sametinget fra utsiden for at Sametinget skal påvirke staten. Dette trekker derfor ulike samiske interesser direkte inn i Sametinget gjennom listestilling til valg, der interesse-representasjon og parti- og listerepresentasjon blir to sider av samme sak (Selle & Strømsnes, 2015, 2021). Det utvikles dermed en lite variert samisk demokratisk infrastruktur som former samiske grunnverdier fra utsiden av Sametinget, og gjennom det virker til bred deltakelse som sikrer tillit til Sametingets arbeid.

Sametingets relevans for samer gjennom sin interesserepresentasjonsrolle overfor det statlige styringssystemet innebærer at Sametinget ikke i samme grad som norske politiske institusjoner nødvendigvis oppfattes som et sted for styring og beslutninger grunnet på idé- og interessekamper. Slike politiserte institusjoner er det da også vanligere å ha lavere tillit til enn utøvende og administrative tjenesteinstitusjoner (Rothstein, 2011). Selv om organiseringen av den politiske delen av Sametinget kan sies å ha høy grad av regulering mellom Sametingsrådet og Sametingets plenum, og i plenum gjennom komitebehandling og plenumsdebatt, er dette ikke alltid tydelig kommunisert fra Sametinget og dermed lett å se for velgerne og omverdenen (Falch & Selle, 2018).⁹ Den ofte monolittiske framstillingen av Sametinget kan resultere i at særlig ikke-registrerte samer og ikke-samer i Sametingets nære omland lett kan oppfatte Sametinget som en profesjonalisert sivilsamfunnsorganisasjon med det de oppfatter som privilegerte forhandlingskanaler inn mot staten, fylkeskommunene og kommunene. Sametinget kan av disse i noen grad oppfattes som en særinteresseorganisasjon som verken representerer tydelige og ulike politiske ideer eller en gjennomfører av upartiske tjenester. For mange er det derfor ikke relevant å verken registrere seg i valg-

9. Sametingets Plenum er organisert med en plenumsledelse som organiserer arbeidet i plenum, en kontrollkomite og tre fagkomiteer. Fagkomiteene gir innstillinger til Plenum av saker fremmet av Sametingsrådet. Disse komiteene er plan- og finanskomiteen, oppvekst-, omsorgs- og utdanningskomiteen og nærings- og kulturkomiteen.

manntallet eller delta ved valg fordi det oppfattes som tilslutning til en politisk bevegelse man ikke støtter. Dette impliserer også at administrative tjenester fra institusjonen ikke oppfattes å komme på en rettferdig og forutsigbar måte. Relevansen av Sametinget oppleves derfor hos disse gruppene nødvendigvis ikke som særlig stor, og rekkevidden bør av samme grunn begrenses.

For registrerte samer kan det være grunn til å tro at Sametinget framstår som en blanding av å være en samisk offentlig styringsaktør og samisk interesserepresentant overfor staten (Falch & Selle, 2018; Berg-Nordlie & Pettersen, 2021). Det gir ulike og uklare forventninger til hva Sametinget kan gjøre og levere, noe som kan påvirke opplevelsen av relevans.

Vi har vært inne på at Sametinget er et system med både et politisk nivå og en fagadministrasjon. Vi skal nå gå nærmere inn på hvordan Sametinget gjennomfører sine oppgaver og tjenester, og hvordan dette kan bidra til å forklare Sametingets begrensede rekkevidde og utfordrende tillitssituasjon.

Institusjonelle resultater og tjenester

Hvordan politiske resultater og forvaltningstjenester virker og oppfattes henger sammen med hvordan Sametinget utfører og kommuniserer sin rolle som henholdsvis politikktutvikler og faglig forvaltningsmyndighet. Vi skal derfor mer direkte se på rekkeviddedimensjonen av Sametinget, og hvordan dette samtidig er koblet til relevansdimensjonen.

Politikkutvikling mellom kulturelt vern og sosioøkonomiske muligheter

Urfolkspolitikk handler i store trekk om å få resultater i form av at staten anerkjenner kulturell status, og med det sentrale kulturelle uttrykk og kjennetegn som er forskjellig fra majoriteten i nasjonalstaten. For urfolk er koblingen mellom språk, kultur og territorialitet i form av tilgang og rettigheter til landområder og ressurser slike helt sentrale kulturuttrykk. Internasjonal rettsutvikling og nasjonal lovgiving blir dermed hovedverktøyet for utforming av den overordnede samepolitikken.¹⁰ Sametinget har da også oppnådd politiske resultater gjennom å være en sterk interessehevder og konsultasjonspart overfor staten, og oftest har dette gitt seg utslag i lovgiving som garanterer for samiske rettigheter på sentrale samfunnsområder som opplæring, språk, kulturarvsforvaltning, landrettigheter, reindrift, fiske og arealbruk. Sametingets sentrale rolle som en avgjørende politikktutvikler for samisk kultur, samfunn og næringsliv i møte med statlige og kommunale myndigheter har da også i seg selv blitt lovfestet ved nytt kapittel om konsultasjoner i sameloven i 2021 (Prop. 86 L, 2020-2021).

Det meste av politikk bærer i seg behovet for å finne en balanse mellom retten til røtter og kulturelt fellesskap og retten til individuelle muligheter (Rokkan & Urwin, 1983), eller det som også kan kalles anerkjennelsesrettferdighet og fordelingsrettferdighet (Fraser, 2008). For mange urfolk er en slik balanse krevende, fordi historisk har møte med staten betydd en

10. De mest sentrale internasjonale rettslige pliktene følger av ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 1 (selvbestemmelse) og 27 (vern av kultur) (1966) og FNs urfolkserklæring (2007). Disse har igjen tilsyns- og oppfølgingsorganer som avgir uttalelser som tillegges stor betydning. I norsk rett er sameloven (1987) og endringer av denne med konsultasjoner (2021), Finnmarksloven om landrettigheter (2005), reindriftsloven (2007) og bestemmelser om samiske rettigheter i opplæringsloven (1998), naturmangfoldloven (2008), plan- og bygningsloven (2009), mineralloven (2010), endringer i havressursloven og deltakerloven (2012) noen sentrale lover sammen med Høyesteretts avgjørelser i Selbusaken (Rt. 2001 s. 76), Svartskogsaken (Rt. 2001 s. 1229), Jovsset-Ante Sarasaken (HR-2017-2428), Nesselbysaken (HR-2018-456-P) og Fosensaken (HR-2021-1975-S).

tett sammenheng mellom kulturell nedvurdering og sosioøkonomisk skjevfordeling. Derfor er det da også de som mener at forutsetningen for like sosioøkonomiske muligheter er at kulturelle hegemonier og hierarkier begrenses ved at kulturell forskjellighet også anerkjennes og gis status (Kymlicka, 1995). Hvordan virkningene enn er mellom sosioøkonomisk forskjellsutjevning og kulturell forskjellsstyrking, så var en viktig årsak til at urfolksmobiliseringen skjøt fart fra midten av 1970-årene de voksende mulighetene velferdssamfunnet med utdanning og kommunikasjon også ga for urfolk. Samtidig innbar disse samfunnsendringene en økende trussel mot det etniske og kulturelle særpreget. Det forelå både grunner og muligheter til en urfolkspolitisk mobilisering.

Mange samer står i kryssende konfliktlinjer mellom individuelle sosioøkonomiske muligheter og kollektivt kulturelt vern. Alle spørsmål tolkes derfor ikke nødvendigvis som en identitetskamp eller inn i en gruppekonflikt, men også som en tradisjonell politisk interessekamp. Samtidig er språk og naturressurser som viktige grunnlag for samisk kultur under press. For Sametinget innebærer dette at resultater, som oppfattes å ha rekkevidde inn i det samiske samfunnet, må oppnås gjennom en kommunikasjon som både søker mot økonomisk vekst med individuelle muligheter og styrket status til kulturell forskjellighet, der tradisjonell næringsutøvelse er en viktig bærer (Angell et.al., 2020). Dette er en vanskelig balansegang.

I politikktutviklingen gjennom konsultasjonene om for eksempel landrettigheter (Finnmarksloven) og fiskerettigheter (havressursloven og deltakerloven) kan det hevdes at det ble søkt å kombinere fordeling for like økonomiske muligheter for livsutfoldelse med en anerkjennelse av samisk etnisitet. Etnopolitikken innebærer derfor oftest både arbeid for utjevning av sosiale forskjeller, og samtidig tydeliggjøring og styrking av etniske forskjeller. Det er snakk om en omskapende og nykonstituerende politikk, og derfor en svært kompleks politikk som ikke er enkel å kommunisere i det offentlige ordskiftet, og da heller ikke å orientere seg etter på individnivå (Falch & Selle, 2022). Denne kompleksiteten og uoversiktligheten gjør det vanskelig å synliggjøre Sametinget med den rekkevidden det tross alt har innenfor viktige samfunnsområder for brede lag av samer.

I fiskeripolitikken ser vi for eksempel at Sametinget på den ene siden argumenterer, og i ikke ubetydelig grad har oppnådd gjennomslag, for lover og tiltak som faktisk styrker kyst- og fjordfiskeflåten. Dette har skjedd gjennom en lovmessig beskyttelse av og fortrinnsrett for den minste flåten ved all ressursfordeling og -regulering (Prop. 70 L, 2011-2012). Dette har vært begrunnet i en sosioøkonomisk fordelingsrettferdighet, så vel som i anerkjennelsen av det særlige samiske småskalatilpassede fiske som viktig bærer av samisk kultur, men fordi dette var endringer med dobbelt sett av begrunnelse – sosioøkonomiske muligheter og kulturell anerkjennelse – ble det lett oppfattet å ikke tilfredsstillte noen. Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag var mest opptatt av sosioøkonomisk fordelingsrettferdighet og var avvisende eller skeptisk til etnisitetsanerkjennelsen fordi de mente å se særbehandling og en form for urettferdighet (Norges Fiskarlag, 2008; Norges Kystfiskarlag, 2008). NSR, som en ledende samepolitisk aktør, var på den annen side mest opptatt av etnisitetsanerkjennelse og i mindre grad de sosioøkonomiske aspektene ved endringene. De så lovforslaget først og fremst som en fortsettelse av usynliggjøringen og nedvurderingen av det samiske, fordi det ikke ble gitt en lovfestet anerkjennelse av samenes historiske, territorielle og folkerettslige rett til fiske (Sametinget, 2011; Falch & Selle, 2018). Selv om intensiteten i interessene og balansepunktet mellom politikken for sosioøkonomisk forskjellsutjevning og etnisk forskjellsstyrking vil variere og rammes inn ulikt, oppstår utfordringene i å finne og kommunisere et slik balansepunkt innenfor politikfelt som reindrift, arealforvaltning og opplæring (Falch & Selle, 2018).

I noen tilfeller vil en etnopolitikk ikke nødvendigvis aktivt søke etter et balansepunkt mellom fordelingsrettferdighet og anerkjennelsesrettferdighet, men heller reindyrke anerkjennelsen av identitet som egenverdi der identiteten i liten grad brukes som en politisk ressurs for sosioøkonomisk utvikling og omfordeling. Sannsynligheten for det øker nok også der det i utgangspunktet er små sosioøkonomiske forskjeller mellom gruppene slik som i Norge. En slik identitetsmessig selvrealisering er en form for identitetspolitikk der kulturen gjerne framstilles som gitt og entydig (essensialisme), og noe som må beskyttes (tradisjonisme) både mot egne medlemmers, og andres, forsøk på endring (Fraser, 2008). I ytterste konsekvens innebærer dette stor grad av meningsstyring fra samiske politiske eller vitenskapelige talspersoner der de som er kritiske eller uenige i hva som er best for samenes utvikling, lett framstilles som overgripere, overløpere, selvfornekttere, assimilerte eller på annet vis uvitende ofre eller medløpere for usynlige krefter og maktstrukturer (Ravna, 2019; Somby & Hansen, 2020; Nergård, 2020).

Det er vanskelig å si i hvor stor grad Sametinget i sitt arbeid har beveget seg i en slik mer reindyrket identitetspolitisk retning, selv om det offentlige ordskiftet kan tyde på at dette har fått større plass de seneste år. Ett eksempel på en slik utvikling er Sametingets vedtak om eierskap til immateriell kulturarv hvor det legges til grunn en forståelse av samiske kulturuttrykk som statisk, eksklusivt og rettslig kontrollerbart (Sametinget, 2021a; Keskitalo, 2021). Uavhengig av hvor sterk en slik identitetspolitisk vektning er, bidrar slike saker til å gi støtte til de med interesse av og mulighet til å definere gruppens identitet (Benhabib, 2002). Dette er ikke noe som underbygger et liberalt demokratisk system med meningsmangfold, konkurranse i valg og interesse- og gruppepluralisme og dermed med rekkevidde inn i de fleste samers livssituasjon.

For samene, som ikke er økonomisk og politisk marginalisert og som lever i en moderne velferdsstat med fulle medborgerrettigheter (Selle et al., 2015), er det kanskje ikke så rart om oppmerksomheten har hovedvekten på symbolske uttrykk for kulturell anerkjennelse. Dette kan virke til at Sametingets politiske relevans først og fremst hentes fra identitetens egenverdi ved å tungt vektlegge tradisjonsorientering og kulturelt vern framfor kulturell omskaping med vekt på sosioøkonomisk rekkevidde i form av vekst og utjevning (Angell et al., 2020). En utvikling i retning av en slik identitetspolitisk konsentrasjon i politikken fra Sametinget vil innebære både at kritiske stemmer fort blir utdefinert og at det er vanskelig å få øye på hva som er den praktiske rekkevidden av de politiske resultatene for samers livsmuligheter. Ingen av delene er egnet til å bygge tillit til systemet og dermed sikre relevans annet enn for de identitetspolitiske «troende». Variasjoner i samiske uttrykksformer og mangfoldet av samiske interesser vil dermed lett bli skadelidende. En slik mangel på opplevd relevans og rekkevidde kan derfor resultere i at mange lar være å delta, og at mange av de som deltar ved valg, har liten tro på egen påvirkningsmulighet og på betydningen av det politiske arbeidet som foregår i Sametinget (Selle et al., 2015; Falch & Selle, 2018).

I tillegg til rollen som politikkutvikler har Sametinget en rolle som forvaltningsutøver. Vi må derfor se nærmere på hvilke forvaltningstjenester Sametinget har, hva som er dets faglige autonomi og hvordan disse tjenestene oppfattes og rekker inn i samers liv.

Avgrenset forvaltningsutøvelse

Forvaltningsutøvelsen skjer henholdsvis gjennom å finansiere samiske institusjoner og tiltak, og å være myndighet etter særskilte lover. For begge disse måtene å utøve forvaltning på har det skjedd en betydelig utvikling siden Sametinget ble etablert.¹¹

Sametinget har bygget opp en stabil og faglig-administrativ kompetent organisasjon for å bistå i politikktutvikling og forvaltningsutøvelse. Administrasjonen består av 160 ansatte fordelt på seks fagavdelinger og to staber (kommunikasjon og plenum).¹² Det er en klassisk sektorvis linjeorganisering der hver avdeling er ansvarlig for alle sider av sitt sektorfaglige område fra utøvende forvaltnings- til politiske sekretariatsoppgaver. Sametinget har i 2022 en budsjetttramme på 577 mil kr hvor 398 mil kr er virkemidler til tiltak og institusjoner og 179 mil kr er driftsmidler (34 mil kr til politisk nivå og 145 mil kr til administrativt nivå) (Sametinget, 2021c). Total bevilgning til særlige samiske formål på statsbudsjettet er i underkant av 1,3 milliarder kr (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Over halvparten av budsjettet til samiske formål styres med andre ord ikke av Sametinget, noe som synliggjør at tjenester innenfor sentrale samiske samfunnsområder ikke inngår i Sametingets oppgaver. Sametinget framstår dermed ikke som sentral «mellommann» for alt samisk samfunnsliv. Sentrale samiske samfunnsinstitusjoner som Statens reindriftsforvaltning, Samisk høgskole, Samisk videregående skole, samiske grunnskoler med tilhørende internat (Snåsa og Målselv), Internasjonalt reindriftssenter og NRK Sápmi er alle finansiert av departementene uten at Sametinget har noen innflytelse over rammer og utvikling av virksomhetene.

Denne situasjonen tydeliggjør det samiske samfunnets sterke integrering i det norske styringssystemet og med det begrensningene i Sametingets rekkevidde for samers livssituasjon. For samiske institusjoner utenfor Sametingets styring er det gjerne tryggere og mer forutsigbart å motta støtte direkte fra departementene hvor deres andel av budsjettet er svært liten. Den samme tryggheten er det ikke like lett å få gjennom Sametinget der synligheten er stor, og hvor den politiske oppmerksomheten er annerledes og i større grad rettet mot prioritering av ulike små og lokale tiltak. Tilliten til at Sametinget har ressurser til å sikre disse institusjonenes fortsatte utvikling er altså ikke særlig stor. Det er med andre ord grenser for hva det i det samiske samfunnet er ønske om at Sametinget skal ha av rekkevidde (Selle et. al., 2015; Bergh & Saglie; 2021).

Vi ser altså at de strukturelle rammene legger sterke begrensninger på hvilke oppgaver som legges til Sametinget og dermed på Sametingets mulighetsrom. Det er begrensninger som innvirker på forventninger og dermed på tilliten til systemet. Samtidig kan disse begrensningene forstås å være selvforsterkende. Når kjerneoppgaver for det samiske samfunnet er utenfor Sametingets rekkevidde så kan ikke Sametinget utvikle seg til en selvbestemmellesinstitusjon med relevans for mange samer, og uten slik relevans er det over tid vanskelig å utvikle en sterk institusjonell rekkevidde med tillit.

Selv om sentrale samfunnsområder er utenfor Sametingets ansvarsområde, har Sametinget langt fra ubetydelige økonomiske tilskuddsoppgaver til samiske institusjoner og tiltak innenfor områdene språk, kultur, helse, næring og kulturminnevern. Disse tildelingene skjer etter budsjettvedtatte kriterier og gir ganske stramme og forutsigbare rammer for hva det

11. En detaljert gjennomgang av utviklingen av Sametingets tilskudds- og lovforvaltning er gjort i Falch og Selle 2018, kapittel 4.3.

12. Sametingets fagavdelinger er Avdelingen for rettigheter og internasjonale spørsmål, Opplæringsavdelingen, Språkavdelingen, Kultur- og næringsavdelingen, Kulturminne-, miljø- og arealavdelingen og Administrasjonsavdelingen.

kan gis støtte til. Innenfor tilskuddsordningen til næringsformål er det et geografisk virkeområde som stadig er blitt utvidet, noe som har innebåret at det også omfatter områder der samene er i et betydelig mindretall.¹³ Den samme områdetilnærmingen til samepolitiske tiltak ligger også bak fiskerireguleringer og anerkjennelsen av land- og ressursrettigheter. Det er særlig i Finnmark, hvor flest samer bor, dette er etablerte ordninger som er ment å komme alle innbyggerne til del. Til tross for dette er tilliten til Sametinget blant de som ikke er registrerte samer svært lav (Selle et. al., 2015). Det er mulig at selv om ordningene innebærer fordeling uavhengig av individuell etnisitet, så er den etniske begrunnelsen så premissgivende at det likevel oppfattes som uberettigede samiske særordninger (Thuen, 2015; Olsen, 2016).

Sametinget utøver også en viss lovforvaltningsmyndighet. Det forvalter samiske kulturminner etter kulturminneloven, samisk språk etter sameloven og det samiske innholdet i opplæringen etter opplæringsloven. I tillegg til dette har Sametinget oppgaver etter Finnmarksloven som regulerer rettsforhold og forvaltning av grunn og ressurser i Finnmark. Sametinget har også myndighet til å ivareta samiske hensyn ved all arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Sametinget er videre etter sameloven en instans statlige myndigheter må konsultere, med målsetting om å oppnå enighet i alle saker som kan påvirke samene direkte (Falch & Selle, 2018). Dette gir Sametinget en direkte rolle i styringen av samfunnsområder som dermed gjør Sametinget til en institusjon med en rekkevidde for flere enn bare samer.

Disse forvaltningsoppgavene medfører at Sametinget fatter beslutninger, avgir uttalelser og deltar i statens beslutningsprosesser enten på faglig-administrativt eller på politisk nivå. Den politiske parlamentariske organiseringa som går sammen med den integrerte administrative linjestrukturen gjør imidlertid virksomhetens faglige administrative del nokså usynlig for omverdenen. Det blir rett og slett vanskelig å se at en fagadministrasjon både er forbereder av beslutninger, og på flere områder eget beslutningsledd etter regelstyrte prosesser. Sametingets forvaltningsutøvelse er ikke etablert med ytre etater som signaliserer og har betydelig faglig selvstendighet, slik det er i det statlige systemet. Den faglige forvaltningsutøvelsen og de politiske sekretariatsoppgavene må tvert om ivaretas av det samme begrensede antall personer innenfor hver avdeling. Det likner heller ikke på den kommunale formannskapsmodellen hvor kommunedirektøren har en tydelig faglig innstillingsmyndighet. Det er snakk om ganske små forhold og korte avstander mellom politiske ledelse og faglig forvaltningsutøvelse. Denne situasjonen gir fagkompetansen en usikker og ikke alltid like synlig posisjon i systemet. Dette gir et svakt grunnlag for å fremme bred tillit til systemet og oppfatninger av Sametinget som en upartisk, forutsigbar og effektiv institusjon med rekkevidde i form av tjenester inn i folks liv, som det er lagt slik vekt på fra institusjonsperspektivet i tillitslitteraturen (Rothstein, 2011).

13. Virkeområdet for tilskudd til næringsutvikling (STN-området) omfatter kommunene Kautokeino, Kvalsund, Loppa, Porsanger, Karasjok, Gamvik, Tana, Nesseby, Skånland, Gratangen, Lavangen, Salangen, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen og Tysfjord og deler av kommunene Alta, Måsøy, Nordkapp, Lebesby, Sør-Varanger, Tromsø, Sørreisa, Narvik, Hamarøy og Evenes.

Konklusjon

Sametinget har eksistert i over 30 år og er i dag en viktig del av demokratiets styresett i Norge.

Valgsystemet sikrer god tilgang for deltakelse og interessehevdning inn i et samisk politisk fellesskap og overfor staten. Kontinuerlig vekst i valgmanntallet og relativt stabil valgdeltakelse tyder på en ikke ubetydelig opplevd relevans av Sametinget. Relevansen av Sametinget kan imidlertid også sies å peke ut over valgdimensjonen. Registrering i valgmanntallet og deltakelse i sametingsvalget er noe mer enn en interesse for valg og valgresultat, det er også en måte å uttrykke kulturell tilhørighet og anerkjennelse av forskjellighet på. Det konkrete utfallet av valget trenger derfor ikke være like sentralt for alle som står i manntallet eller som deltar i valg. Derfor er heller ikke sterke samiske sivilsamfunnsorganisasjoner som man kan operere gjennom, og som binder sammen relevans og rekkevidde, like nødvendig for alle for å være tilkoblet Sametinget. En konsekvens av dette er at heller ikke rekkevidde i form av tjenester nødvendigvis blir så viktig for alle. I et slikt bilde får også Sametinget i stor grad betydning som en samisk sivilsamfunnsorganisasjon inn i det norske politiske systemet. Denne rollen virker til å etablere bred aksept og anerkjennelse av kulturell forskjellighet, og for hvordan denne forskjelligheten skal sikres og komme til uttrykk i det nasjonalstatlige politiske fellesskapet. Sametinget får dermed en indirekte relevans ved at det kan virke stabiliserende for hvordan de samiske minoritetsinteressene sikres i det nasjonalstatlige flertallsdemokratiet, og for hvordan rettigheter anerkjennes og forvaltes innenfor den norske enhetsstaten.

Hvis valgsystemet i seg selv gjør Sametinget relevant fordi det er blitt et viktig uttrykk for anerkjennelse av samisk forskjellighet, kan det være grunn til å forvente at debattene om hvem som kan tilhøre det samepolitiske fellesskapet vil få stadig større plass i samepolitikken. Dette er debatter om det politiske systemets grunnleggende spilleregler som kan lett drive grupper og interesser fra hverandre, og dermed svekker Sametingets relevans for hele den samiske befolkningen og dets nære omland. En ensidig og rendyrket oppmerksomhet på kulturell forskjellighet og autentisitet medfører at kulturen lett blir framstilt som noe gitt, entydig, statisk og sårbart og dermed noe som bør rettslig kontrolleres og politisk styres for ikke å bli misbrukt eller framstilt «feil». Med en slik tilnærming til hvem det samepolitiske fellesskapet omfatter, og med det hvor den skal gjelde og over hva, underbygges ikke en utvikling mot et liberalt etnopolitisk fellesskap hvor det for de fleste samer er relevant å delta og konkurrere om politisk retning og prioriteringer. Denne formen for identitetspolitikk stiller Sametinget i fare for å bli en målbærer av avgrensede særinteresser som hele tiden står i et spenningsforhold til grunnleggende menneskerettigheter og liberale demokratiske verdier som fri meningsdanning, individuell og organisasjonsmessig autonomi, konkurranse ved valg og interessepluralisme. En utvikling som går langt i retning av å være et moralsk og ideologisk identitetsprosjekt, gjør at Sametinget risikerer å bli irrelevant for mange av de Sametinget er ment å tjene, og dermed en institusjon det er vanskelig å utvikle bred tillit til.

Dimensjonene relevans og rekkevidde er ikke enkle målbare størrelser, og heller ikke noe som ligger fast der forholdet mellom dem har tydelige grenser. Det handler om tilgang til et etnopolitisk fellesskap som sikrer en kollektiv demokratisk deltakelse i det statlige styringssystemet slik at politiske resultater og forvaltningstjenester gjør det lettere å være same. Trekk av skjør og indirekte politisk relevans og en begrenset rekkevidde for Sametinget inn i samers livsmuligheter kan føre til en vond sirkel hvor det er vanskelig å utvikle institusjonell tillit. Dette peker ikke mot Sametinget som en allestedsnærværende politisk institusjon med utstrakt beslutningsmyndighet som gradvis skrur samene sammen i et lukket skjebnefellesskap, eller som en tydelig samisk nasjonsbyggende institusjon om en vil (Falch og Selle,

2022). Det er mer nærliggende å forvente en utvikling der Sametinget med internasjonale og nasjonale rettigheter i ryggen framstår som en sideordnet (layering) autonom representant for samene som garanterer for rettigheter som synliggjør og anerkjenner samisk kultur og forskjellighet innenfor staten.

Referanser

- Abizadeh, A. (2012). On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem. *American political Sciences Review*, 106(4), 867-882. <https://doi.org/10.1017/s0003055412000421>
- Angell, E., Nygaard, V. & Selle, P. (2020). Industrial development in the North – Sámi interests squeezed between globalization and tradition. *Acta Borealia*, 37(1-2), 43-62. <https://doi.org/10.1080/08003831.2020.1751995>
- Balto, A. V. (2011). Sametingets tillit blant egne velgere: holdninger til et demokrati i støpeskjeen. I Saglie, J. & Josefsen, E (red). *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Benhabib, S. (2002). *The claims of culture: equality and diversity in the global era*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Bergh, J. & Saglie, J. (2021). Passive innmeldte: Om hjemmesitterne ved sametingsvalg. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (red.) *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 165–179. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch6>
- Bergh, J., Dahlberg, S., Mörkenstam, U. & Saglie, J. (2017). Valdeltagande vid sametingsval. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.) *Ett folk, ulike valg i Norge og Sverige*, 178–195. Gyldendal Akademisk.
- Berg-Nordli, M. (2021). ‘Sámi in the heart’: Kinship, Culture and Community as Foundations for Indigenous Sámi Identity in Norway. *Ethnopolitics*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/17449057.2021.1932116>
- Berg-Nordlie, M. & Pettersen, T (2021). De uregistrerte. Mennesker med samisk tilknytning utenfor Sametingets valgmannstall. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (Red.), *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 67-100. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch2>
- Berg-Nordlie, M. & Saglie, J. (2021). Sametingsvalget 2017: Velgere, kretser, partier og politikk. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (Red.), *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 11–40. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch1>
- Bjerkli, B. & Selle, P. (2003) Samisk offentlighet og makt. I B. Bjerkli & P. Selle (red.) *Samer, makt og demokrati*, 15-47. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Broderstad, E.G., Josefsen, E. & Søreng, S.U. (2015). *Finnmarkslandskap i endring*. Norut rapport 2015:1. Norut.
- Cairns, A. I. (2000). *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Cornell, S & Kalt, J.P. (1998). Where’s the glue? Institutional and cultural foundations of American Indian economic development. *Journal of Socio-Economics*, 29(2000), 443–470. [https://doi.org/10.1016/s1053-5357\(00\)00080-9](https://doi.org/10.1016/s1053-5357(00)00080-9)
- Dahl, R.A. og Tufte, E.R. (1973). *Size and democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. og Selle, P (2022). Et rettighetsfelleskap – Samisk systembygging i den norske enhetsstaten, 63 (1), 44-63. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2022-01-03>
- Fraser, N. (2008). Abnormal Justice. *Critical inquiry*, 34(3), 393-422. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190459239.003.0003>

- Junka-Aikio, L. (2016). Can the Sámi speak Now? Deconstructive research ethos and the debate on who is a Sámi in Finland. *Cultural studies*, 30(2), 205-233. <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.978803>
- Keskitalo, A. (2021). Hvem eier samisk immateriell kulturarv? *Nordlys – Nordnorsk debatt*. 15.06.2021. <https://www.nordnorskdebatt.no/hvem-eier-samisk-immateriell-kulturarv/o/5-124-128758>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet 2022*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/0198290918.001.0001>
- Mörkenstam, U., Selle, P. og Valkonen, S (2022). Who are «we the people»? A comparative analysis of the right to register in the Sámi electoral roll in Finland, Norway, and Sweden. I S. Valkonen, S. Alakova & S.-M. Magga (red.). *The Sámi World*, 294-309. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003025511-21>
- Nergård, J.I. (2020). Stockholmsyndromet: overgrep eller diagnose? *Nordlys – Nordnorsk debatt* 07.05.2020. <https://www.nordnorskdebatt.no/stockholmsyndromet-overgrep-eller-diagnose/o/5-124-14538>
- Nilsson, R. & Möller, T. (2017) Tillit och förtroande bland sametingsväljaren i Norge och Sverige. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.) *Ett folk, ulike valg i Norge og Sverige*, 220-237. Gyldendal Akademisk.
- Nilsson, R. (2020). The Consequences of Swedish National Law on Sámi Self-Constitution-The Shift from a Relational Understanding of Who Is Sámi Toward a Rights-Based Understanding. *Ethnopolitics*, 19(3), 292-310. <https://doi.org/10.1080/17449057.2019.1644779>
- Norges Fiskarlag (2008). *NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark og NOU 2007:13 Den nye sameretten – Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag*. Norges Fiskarlag.
- Norges Kystfiskarlag (2008). *Hørings svar – Retten til å fiske utenfor Finnmark*. Norges Kystfiskarlag.
- Nyyssönen, J. (2015). Det samiske politiske etablissementet og motmobiliseringen. Konflikter om etniske kategorier i Finland. I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samepolitikken utvikling*, 359–388. Gyldendal Akademisk.
- Olsen, K. (2016). Hva er det samiske? I E. Angell, S. Eikeland og P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling*, 65–83. Gyldendal Akademisk.
- Pettersen, T. & Saglie, J. (2021). Valgt av og blant samer – og enkelte andre? Ulike velgergruppers holdninger til kriteriene for å delta ved sametingsvalg i Norge. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (red.), *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 41-66. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch1>
- Pettersen, T. (2011). Valgmanntall og valgdeltakelse 1989-2009: grunnlag, utvikling og hovedtrender. I E. Josefsen, og J. Saglie (red.) *Sametingsvalg: velgere, partier, medier*, 56-85. Abstrakt forlag.
- Pettersen, T. (2017). Hvem skal med? Holdninger til kriteriene for registrering i sametingenes valgmanntall i Norge og Sverige. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.) *Ett folk, ulike valg i Norge og Sverige*, 147–178. Gyldendal Akademisk.
- Prop 70 L (2011–2012). *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)*. Fiskeri- og kystdepartementet.
- Prop 86 L (2020-2021). *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster. <https://doi.org/10.5860/choice.38-2454>
- Ravna, Ø. (2019). Et skrikende eksempel på selvfornektelse: Samer og samepolitikk av Jarl T. Hellesvik. *Nordlys – Nordnorsk debatt*. 27.06.2019. <https://www.nordnorskdebatt.no/et-skrikende-eksempel-pa-selvfornektelse-samer-og-samepolitikk-av-jarl-t-hellesvik/o/5-124-31773>

- Rokkan, S. & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity*. Sage publication Ltd.
- Rokkan, S. (1974). Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model. *Social Science information*, 13(1), 39-53. <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>
- Rokkan, S. (1987a). Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa. I Rokkan, S. (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987b). Nasjonsbygging, konfliktutvikling og massepolitikkens strukturering. I Rokkan, S. (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>
- Sametinget (2011). *Sametingets vedtak (og merknader) i Sak SP 027/11 Retten til fiske i sjøsamiske områder*. Sametinget.
- Sametinget (2021a). *Sametingsrådet forslag til innstilling Sak R 015/2021 Eierskap til samisk immateriell kulturarv*. Sametinget.
- Sametinget (2021b). Listeforslag til sametingsvalget 2021. <https://sametinget.no/politikk/valg/listeforslag-til-sametingsvalget-2021/>
- Sametinget (2021c). *Sametinget vedtak i Sak 055/21 Sametingets budsjett 2022*. Sametinget.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2010). Sámi Citizenship: Marginalisation or Integration? *Acta Borealia*, 27, 66-90. <https://doi.org/10.1080/08003831.2010.486926>
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2015). Sivilsamfunnet og Sametinget som «støvsuger». I B. Bjerkli og P. Selle (red.) *Samepolitikkens utvikling*, 274–309. Gyldendal Akademisk.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2021). Det samiske sivilsamfunnet i Sametinget og i samepolitikken. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie T. Pettersen (red.). *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 101-138. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). The Complex Relationship Between Civil Society and Trust. *Italian Sociological Review*, 5(3), 273-291. <http://doi.org/10.13136/isr.v5i3.110>
- Selle, P., Semb, A. J. & Strømsnes, K. (2013). Citizenship identity among Norwegian Sami in core Sami areas. *Citizenship Studies*, 17, 712-727. <https://doi.org/10.1080/13621025.2013.834126>
- Selle, P., Semb, A.J. & Strømsnes, K. & Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, P., Semb, A.J. & Strømsnes, K. (2020). Urbanisering av det samiske elektoratet: en fremvoksende skillelinje i den moderne samepolitikken? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(2), 101-123. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2020-02-01>
- Somby, A. & Hansen, K.L. (2020). Den lange vegen ut av en Joika-boks. *Nordlys – Nordnorsk debatt*. 24.04.2020. <https://www.nordnorskdebatt.no/den-lange-vegen-ut-av-en-joika-boks/o/5-124-15522>
- Spitzer, A. J. (2021). Approaching the boundary problem: Self-determination, inclusion, and the unpuzzling of transboundary conflicts. *Journal of International Political Theory*, 1-18. <https://doi.org/10.1177/17550882211020386>
- Thuen, T. (2015). «Slutt på gnålet!» Symboler og følelser i debatten om samiske spørsmål. I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samepolitikkens utvikling*, 309–332. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- UN Human Rights Committee (2018). *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015. Tiina Sanila-Aikio v. Finland*.
- Whelan, F.G. (1983). Prologue: Democratic theory and the boundary problem, s. 13-47. I J. R. Pennock & J. W. Chapman (red.) *Liberal democracy*, 13-47. New York University Press.