



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Rettigheter og representasjon**

Institusjonelle begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse

Torvald Falch

Avhandling levert for graden philosophiae doctor juli 2023



UiT, Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Rettigheter og representasjon**

Institusjonelle begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse

Torvald Falch

Avhandling levert for graden philosophiae doctor juli 2023



## Forord

Anerkjennelsen av at urfolk har rett til selvbestemmelse er et stort gjennombrudd i internasjonal og nasjonal politikk og rett. Som tilsatt i Sametinget siden 1994 har jeg fått ta del i dette gjennombruddet. Jeg har fått rikelig anledning til å fundere og diskutere med kolleger og andre hva denne retten grunner i, hvordan den kan forstås, og hva den innebærer.

Sametingets ledelse, og særlig min avdelingsdirektør Hege Fjellheim, skyldes en stor takk for at jeg har fått muligheten til å ta denne funderingen videre i form av et offentlig ph.d. stipend. En takk går også til Sunniva Skålnes som har vært min interne veileder i Sametinget for dette arbeidet. Engasjerte diskusjonene med henne har vært til stor hjelp. Takk til Katri Somby som sikret sammendraget på samisk.

Jeg har skjønnet at et ph.d. arbeid også er en opplæring og sosialisering inn i det akademiske liv. Det har ikke skjedd uten en indre motstand hos meg. Jeg mener likevel det har gått bra. En takk for det går til veilederne professor Hans-Kristian Hernes og professor Per Selle. Hans-Kristian Hernes har veiledet med en romslighet som har gitt meg faglig trygghet. Per Selle har med sitt kritiske overblikk og detaljkunnskaper hjulpet med problemstillinger og skjerpet analysene. Per er også en venn som både store, små og usannsynlige spørsmål blir diskutert med.

Institutt for samfunnsvitenskap ved UiT, Norges arktiske universitet har gitt meg både husrom og et forskningsfaglig miljø som har vært av helt sentral betydning for dette arbeidets gjennomføring. Deltakelsen i forskergruppe Governance and Democracy har også vært verdifull. På pauserommet til statsvitenskap har det vært både faglig inspirerende og sosialt humørfyllt å være, derfor har jeg alltid valgt å bruke tid der. Takk til alle på statsvitenskap for å ha fått være en del av det faglige fellesskapet dere har.

Sist og ikke minst takk til Marianne Skandfer som vet hva et slikt arbeid innebærer, og til våre tre gutter Bjørn, Jon og Iver som daglig minner meg på at jobb bare er en av mange viktige ting i livet.



## Abstract

The dissertation *Rights and representation* is a qualitative analysis of constraints and opportunities in developing indigenous political communities and institutions that exercise self-determination. The dissertation is a theoretical-empirical analysis based on the understanding that institutions shape actions, while at the same time there are opportunities for agency within the institutional structural framework that can bring change.

The starting point for the analysis is that indigenous peoples' right to self-determination follows from human rights as a positively created international law, that this right belongs to indigenous peoples as peoples, and that it must be exercised and institutionalized within the nation-states. This sets important structural frameworks for how indigenous self-determination is understood, and what it entails. Therefore, self-determination cannot come anywhere and, in any form, even if the concrete expression will be different in different situations.

The dissertation argues that structural constraints provide an opportunity for indigenous self-determination where this can come in the form of autonomous institutions within the nation-state, where the legitimacy follows from both democratic representation and the rule-of-law. This implies scaled-up and representative institutions which largely have a rule-of-law counterpower function to state domination. In this way, indigenous self-determination institutions will entail a transformation of groups into indigenous political communities, which must essentially be understood as communities of rights that are a supplement to the nation-state's community of trust. The community of rights ensures recognition of indigenous peoples' identity and difference, and to some extent the traditional basis of life, within the wider nation-state's community of trust that indigenous peoples both individually and collectively are a part of and depended on.

# Čoahkkáigeassu

Nákkosgirji *Rettigheter og representasjon* lea kvalitatiiva analysa vejolašvuodain ja ráddjemiin eamiálbmogiid politihkalaš oktavuodaide ja ásašusaid iešmearrideami ektui. Nákkosgirji lea teorehtalaš - empiralaš analysa vuodđuduvvon das ahte ásašusat hábmejit doaibmajuid, seammás go leat ráddjemat ásašusaid vejolašvuodaide struktuvrralaččat hábmet rievdademiid.

Vuolggasadji eamiálbmogiid vuoigatvuodain iešmearrideapmái, lea ahte dat čuovvut das ahte olmmošvuoigatvuodát lea posiitiiva gaskariikkalaš lánka, ahte dát vuoigatvuodta gullá eamiálbmogiidda álbmogin, ja ahte galgá doaibmat ja ásašuslaččat gullat nátionálastáhtaid siskkobealde. Dát bidjá dehálaš struktuvrralaš ráddjemiid das ahte mo eamiálbmogiid iešmearrideapmi áddejuvvo ja maid dat mielddisbukta. Iešmearrideapmi ii sáhte dan dihtii boahit váikko gos ja váikko makkár hámis, váikko geavatláččat lea guđegelágán guđetge dilálašvuodain.

Nákkosgirji ákkastallá ahte struktuvrralaš ráddjemat addet vejolašvuoda eamiálbmogiid iešmearrideamis gos dat sáhtta boahit iežaset ásašusain nátionálastáhtaid siskkobealde, gos daid legitimitehta čuovvu sihke demokrátalaš ovddasteame ja lánkanjuolggadusaid. Dát geažuha ahte gávdnojit stuoribuš ja ovddasteaddji ásašusat, main muhtin muddui lea riektestáhtalaš vuostefámu doaibma stáhta okto mearrideami hárrái. Dán lánkai sáhttet eamiálbmogiid iešmearridanásašusat buktit rievdadusaid joavkkuide eamiálbmotpolitihkalaš oktavuodaide, maid eanaš ferte áddet vuoigatvuodaoktavuohtan, ja lassin nátionála luohtámušoktavuhtii. Dát vuoigatvuodaoktavuohta dáhkida dohkkeheami eamiálbmogiid identitehtas ja iešvuodas, ja muhtin muddui árbevirolaš eallinvugiin, siskkobealde dan govda nátionálastáhtalaš luohtámušoktavuođas gos eamiálbmogat leat oassin, sihke individuálalaččat ja kollektiivvalaččat ja mii lea dárbbálaš eaktun sidjiide.



## Sammendrag

Avhandlingen *Rettigheter og representasjon* er en kvalitativ analyse av hva som er begrensningene og mulighetene for utviklingen av urfolks politiske fellesskap og institusjoner for utøvelse av selvbestemmelse. Avhandlingen er en teoretisk-empirisk analyse grunnet på forståelsen av at institusjoner former handlinger, samtidig som det er handlingsmuligheter innenfor de institusjonelle strukturelle rammene som kan virke til endring.

Utgangspunktet for urfolks selvbestemmelsesrett, er at det følger av menneskerettighetene som en positivt skapt internasjonal rett, at denne retten ligger til urfolk som folk, og at den må utøves og institusjonaliseres innenfor nasjonalstatene. Dette setter viktige strukturelle rammer for hvordan urfolks selvbestemmelse forstås, og hva det innebærer. Selvbestemmelsen kan derfor ikke komme hvor som helst og i hvilken som helst form, selv om det konkrete uttrykket vil være forskjellig i forskjellige situasjoner.

Avhandlingen argumenterer for at strukturelle begrensninger gir et mulighetsrom for urfolks selvbestemmelse hvor dette kan komme i form av egne institusjoner innenfor nasjonalstaten, hvor legitimiteten til disse følger av så vel demokratisk representasjon som rettslige regler. Dette impliserer oppskalerte og representative institusjoner, som i stor grad har en rettsstatlig motmaktsfunksjon til statlig dominerende. På dette viset vil urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner medføre en omskaping av grupper til urfolkspolitiske fellesskap, som i hovedsak må forstås som rettighetsfellesskap, som er et supplement til det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet. Dette rettighetsfellesskapet sikrer anerkjennelse av urfolks identitet og forskjellighet, og i noen grad det tradisjonelle livsgrunnlaget, innenfor det breiere nasjonalstatlige tillitsfellesskapet urfolk både individuelt og kollektivt er en del av, og avhengig av.



# Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	3
1.1	Institusjonaliseringsutfordringer.....	3
1.2	Selvbestemmelsesforskning .....	8
1.3	Problemstillinger .....	9
1.4	Avhandlingens oppbygging.....	11
2.	Resultater - Presentasjon av artiklene.....	13
2.1	Artikkel 1: Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon .....	13
2.2	Artikkel 2: Et rettighetsfellesskap: samisk systembygging i den norske enhetsstaten.....	15
2.3	Artikkel 3: Sametingets relevans og rekkevidde. ....	16
2.4	Artikkel 4: Samisk selvbestemmelse som motmakt – en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten .....	18
2.5	Oppsummering .....	21
3.	Metode.....	23
3.1	Analytisk strategi.....	23
3.2	Datamateriale.....	25
3.3	Validitet og reliabilitet.....	28
3.4	Refleksivitet og uavhengighet .....	30
3.5	Oppsummering .....	32
4.	Teoretisk rammeverk og empiriske funn.....	35
4.1	Struktur og aktør – Sammentvinning og omskaping .....	38
4.2	Multikulturelle strukturer .....	42
4.3	Etnopolitisk handling .....	46
4.4	Mennesker og maktene – historisk institusjonalisme.....	55
	Tidsforløp og stiavhengighet .....	56
	Kritiske vendepunkt og gradvise endringer .....	59
	Fungerende institusjoner.....	62
	Ikke-dominerende system.....	66
4.5	Oppsummering .....	70
5.	Bidrag og betydning .....	73
5.1	Selvbestemmelse gjennom demokratiske rettssikkerhetsstrukturer .....	75

5.2	Demokratisering .....	76
5.3	Rettsliggjøring .....	81
5.4	Oppskalering .....	84
5.5	Konklusjon og videre forskning .....	87
Referanser: .....		93
Figur 1 Selvbestemmelse og suverenitet .....		78

# 1. Innledning

De siste to tiårene har det utviklet seg en brei internasjonal anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse (Anaya, 2009; Åhrén 2016; EMRIP 2018; HRC Communication No. 2668/2015, 2019). Denne retten følger av artikkel 1 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) hvor det heter at: «Alle folk har selvbestemmelsesrett. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling, og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.» For urfolk er denne ordlyden fulgt opp i artikkel 3 i FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) fra 2007, og anses som uttrykk for internasjonal sedvanerett (Genugten & Lenzerini, 2018; HR-2018-456-P, avsnitt 96 og 97).

Det å ha rett til, og det å utøve selvbestemmelse, er to ulike ting. Denne avhandlingen tar utgangspunkt i at urfolk har rett til selvbestemmelse, men at det er utfordrende å utøve og institusjonalisere dette i praksis.

## 1.1 Institusjonaliseringsutfordringer

Selvbestemmelsesretten ligger etter menneskerettighetene til folk, og ikke til en politisk enhet med sine institusjoner som noen få kontrollerer. Ut fra dette er det folket som er den uavhengige variabelen (årsaken) til utviklingen av institusjoner for utøvelse av selvbestemmelse, noe som innebærer nødvendigheten av en demokratisk representativitet. FNs menneskerettighetskomité har da også lagt til grunn at en effektiv og fungerende representasjon av urfolk, der de selv bestemmer hvem som er medlem i deres politiske fellesskap, er avgjørende for at de skal kunne utøve selvbestemmelse (HRC 2019 Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015).

Det er imidlertid ikke gitt av seg selv hvem som er folket og hvem som regnes som medlemmer i et politisk fellesskap (Näsström, 2011). Folket kan derfor ikke bestemme før det er institusjoner som gir rettslige regler om hvem som er folket (Habermas, 2001; Abizadeh, 2012). Sagt på en annen måte så må urfolk ha institusjoner som utøver selvbestemmelse over hvem som er medlem i sin politiske enhet, for at de kan

utøve selvbestemmelse. Dette legitimitets- og selvkonstitueringsparadokset innebærer at folket også blir en avhengig variabel (virkning) av institusjonene som skal utøve selvbestemmelse.

For stater har legitimitets- og selvkonstitueringsproblemet i å avgjøre det helt grunnleggende politiske spørsmålet om hvem som er folket, vært løst gjennom førdemokratiske beslutninger (Whelan, 1983; Rokkan, 1987a). For urfolk, hvor selvbestemmelsesretten først og fremst følger av menneskerettighetene og hvor institusjoner for dette skal etableres innenfor nasjonalstater og under samtidens krav om demokratisk legitimitet, blir definering av folket (rettsstat) og etablering av selvbestemmelsesinstitusjoner (demokrati) noe som må skje parallelt. Dette gjør det svært utfordrende å bygge institusjoner som kan utøve urfolks selvbestemmelsesrett. Spenningen mellom demokratiet og rettsstaten spiller seg derfor ut for fullt i utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner.

Urfolks selvbestemmelse må utøves innenfor suverene stater, noe som reiser spørsmålet om så vel statens som urfolks territorialitet. Urfolks territorialitet som ramme for hvem de er, og over hva og hvor de skal utøve selvbestemmelsen er imidlertid vanskelig å avgjøre. Urfolks territoriell autonomi innenfor stater som har territoriell integritet, tilsier føderative politiske ordninger (Kymlicka, 1995, 2016). Mange urfolk, som samene i Norden, bor i enhetsstater. Det gir i seg selv vanskelige betingelser for territoriell autonomi (Falch & Selle, 2018). Heller ikke i føderative stater er det enkelt å få til selvbestemmelsesordninger for urfolk. For det første er slike stater formet for å låse for endringer av maktforhold mellom politiske enheter og parter fra tiden før urfolk har krevd anerkjennelse av sine samtidige politiske fellesskap (Scharpf, 1988; Papillon, 2012, 2020), noe som gjør det svært vanskelig for urfolk å grunnleggende endre det nasjonalstatlige politiske systemet de inngår i. For det andre besitter ikke urfolk nødvendigvis områder hvor de er territoriell dominerende. De er også ofte i stor grad sammenvevet med majoritetsbefolkningen, ikke minst gjennom den økte urbaniseringen (Cairns, 2000). Samtidig som urfolks

selvbestemmelsesinstitusjoner kan oppfattes å utfordre statens territorielle integritet,<sup>1</sup> har urfolk selv ofte liten grad av territoriell dominans samtidig som territorialitet og landrettigheter er det som skiller urfolkspolitikk fra annen minoritetspolitikk.<sup>2</sup>

Territorialiteten er med andre ord et komplisert premiss for utvikling av urfolks selvbestemmelse, noe som gjør det svært utfordrende å utvikle egne institusjoner som uttrykker selvbestemmelse.

Urfolksretten har utviklet seg som respons på den historiske utviklingen med at deres landområder og tradisjonelle politiske systemer har blitt tatt fra dem gjennom intendert kolonisering og assimilering, og gjennom uintenderte konsekvenser av generelle moderniseringsprosesser i form av kommunikasjon, utdanning og generell velferdsutvikling. Urfolksmobiliseringen er imidlertid også noe som har vært mulig på grunn av at man har kunnet ta del i de generelle moderniseringsprosessene (Niezen, 2003). Urfolk er derfor i stor grad integrert i det nasjonalstatlige politiske systemet som ikke bare er en aktør som dominerer urfolk, men også en struktur urfolk inngår i og mobiliserer igjennom (Cairns, 2000; Falch & Selle, 2018). Internasjonaliseringen, med den tilhørende menneskerettsrevolusjonen og urfolks integrering i staten, setter derfor både institusjonelle og kognitive begrensninger på hvordan selvbestemmelsen kan komme til institusjonelt uttrykk.

Selvbestemmelsesretten betyr at folket må bestemme over noe, men hva dette er og hvordan det skal gjøres er konfliktfylt, og derfor utfordrende å oppnå brei enighet om og løsninger på. Dette skyldes altså at *selvbestemmelsen* innebærer behovet for at grupper foretar en eksplisitt politisk institusjonalisering som må forholde seg til nasjonalstatens systemer. En slik institusjonalisering vil være med å forme et

---

<sup>1</sup> I UNDRIP artikkel 46 heter det derfor at: «Ikke noe i denne erklæringen skal forstås slik at den implisitt gir noen stat, gruppe eller person rett til å ta del i virksomhet eller utføre handlinger som strider mot De forente nasjoners pakt, eller forstås slik at den tillater eller oppfordrer til noen form for handling som kan medføre at suverene og uavhengige staters territorielle integritet eller politiske enhet helt eller delvis opphører eller svekkes.»

<sup>2</sup> Grønland i Danmark og Nunavut i Canada har selvbestemmelse i form av territoriell autonomi og former for suverenitet, men er unntak fra de situasjoner de fleste urfolk befinner seg i.

urfolkspolitisk fellesskap som også endrer etniske uttrykk. Samtidig er det for urfolk nødvendig å få synliggjort og anerkjent *forskjelligheten* fra majoritetsbefolkningen i nasjonalstaten. Dette innebærer en *omskaping* av etniske grupper til urfolkspolitiske fellesskap. En slik omskaping er konfliktfylt, fordi det reiser behovet for formalisering av hvem som tilhører det urfolkspolitiske fellesskapet, og spørsmålet om hva som definerer forskjelligheten til staten og majoritetsbefolkningen.

Det som gjør urfolk forskjellig fra så vel andre minoriteter som majoritetsbefolkningen er den inngående sammenhengen mellom språk, kultur og land. Historisk tilknytning og avhengighet til land, og dermed *territorialitet* fra tiden før etableringen av moderne nasjonalstater, er bestemmende for den kollektive forskjelligheten, og med det forståelsen av etniske grupper som urfolk. Derfor er land- og ressursrettigheter, eller territorialitet, helt sentralt for å forstå utviklingen av urfolkspolitikken og selvbestemmelsesretten. Som vist, er imidlertid territorialiteten et svært krevende premiss for å avgjøre hvem som tilhører urfolkspolitiske fellesskap. Dette medfører at mer individuelle kulturelle identitetsmarkører, som kulturuttrykk, tradisjonelle verdier og tilbakevirkningseffekter av institusjonell tilknytning, kan få en relativt økende betydning for å avgjøre hvem som er medlem av et urfolkspolitisk fellesskap. Det oppstår derfor lett en spenning mellom betydningen av kollektiv territorialitet og individuell identitet som premiss for hva forskjelligheten består i og for hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet, og dermed hva selvbestemmelsen skal handle om (Nilsson, 2021).

Jeg har tidligere definert urfolks selvbestemmelse som et samspill mellom dimensjonene internt selvstyre og statlig integrering, der det ikke er et nullsumspill mellom disse. Høy verdi på begge dimensjonene går i retning selvbestemmelse (Falch et. al., 2016; Falch & Selle, 2018). Dimensjonen internt selvstyre forutsetter autonomi til statlige institusjoner og vil handle om å utøve avgjørelsesmyndighet i saksområder som i det vesentligste bare berører urfolket og som er av stor betydning, slik det også følger av UNDRIP artikkel 4. Dimensjonen integrering er knyttet til muligheter for å utøve motmakt til statlig dominerings gjennom blant annet i form av konsultasjoner



med, og muligheter for rettslig prøving av statlige beslutninger, slik det følger av ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk i selvstendige stater (ILO 169) artikkel 6 og 12, UNDRIP særlig artikkel 18, 19 og 32 og SP artikkel 27, jf. artikkel 1.

Avhandlingens institusjonelle analyser hviler på et komplekst samspillsperspektiv mellom selvstyre/autonomi og integrering/motmakt fordi selvbestemmelsen må finne sin form innenfor nasjonalstaten, understøttet av internasjonal rett. I dette relasjonelle perspektivet får dermed betydningen av territorialiteten en særegen karakter.

Territorialiteten blir i dette perspektivet først og fremst et resultat av selvbestemmelsen, og ikke et premiss for den. Som et resultat av selvbestemmelsen vil derfor territorialiteten komme i form av anerkjennelse av private kollektive landrettigheter og vern mot andres inngrep i areal- og ressursgrunnlaget for ulike grupper innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet. I tillegg kan det komme i form av tiltak og tjenester med et nærmere definert geografisk nedslagsfelt. Dette kan kalles for en funksjonell territorialitet. Der territorialiteten derimot ikke er et resultat av, men premisset for selvbestemmelsen er territorialiteten i en helt annen grad forstått som suverenitet. I et suverenitetsperspektiv utøver urfolket selv former for jurisdiksjon og helhetlig offentlig myndighetsutøvelse uten innblanding fra staten. Dette kan kalles territoriell autonomi og statlig ikke-innblanding.

Disse avgrensningene av betydningsinnholdet til begrepene *selvbestemmelse*, *forskjellighet*, *omskaping*, og *territorialitet* og den inngående sammenhengen mellom dem, kommer jeg tilbake til flere ganger i avhandlingen. Det er ikke stringente avgrensede definisjoner som gis av disse begrepene, men en forklaring av hva de kan romme og hvordan de forholder seg til hverandre. På den måten brukes begrepenes rike betydning til å foreslå forklaringsstrukturer. De er ment som innganger eller nøkkelord som åpner opp for analyser av strukturelle mønstre, utviklingstrekk og større politiske utfall (Rokkan, 1987b), som innenfor det urfolkspolitiske feltet handler om utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner.

## 1.2 Selvbestemmelsesforskning

Utfordringene med å utvikle institusjoner som uttrykker og utøver urfolks rett til selvbestemmelse har i liten grad vært gjenstand for forskning. Dermed er det også liten kunnskap om hva som kan forstås som mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelse.

Forskning har i all hovedsak vært konsentrert om det rettslige grunnlaget og normative ideer og historisk framvekst til urfolks selvbestemmelse. I tillegg har det vært noe selvbestemmelsesforskning knyttet til utviklingen av urfolksinstitusjoner, og en god del arbeid om urfolkssamfunns møte med industrien.

Urfolks selvbestemmelsesforskning har for det første handlet om grunnlaget for denne retten, ikke minst som del av arbeidet med utviklingen og oppfølgingen av UNDRIP (Kingsbury, 2001; Anaya, 2009; Doyle, 2015; Åhrén, 2016; Anaya & Puig, 2017; Hohmann & Weller, 2018; Cambou, 2019).

For det andre har det vært en god del arbeid om normative politiske ideer om hvordan urfolks kulturelle, sosiale og politiske systemer kan sikres eller revitaliseres. Dette har sprunget ut av alt fra liberalistisk og ny-republikansk teori om frihet og likhet (Kymlicka, 1995; Tully, 2008; Young, 2004, 2005), til marxistisk frigjørings-teori (Coulthard, 2014), og til en revitaliseringslitteratur hvor urfolk må vende seg innover og bakover til tradisjonelle småskalasamfunn for å unndra seg nasjonalstatens koopterings- og assimileringskrefter (Alfred, 2009; Corntassel, 2012; Elliott, 2018). For det tredje har det vært forsket på den historiske framveksten av urfolksbevegelsen og den internasjonale dimensjonen dette har (Niezen, 2003; Minde 2003, 2008; Vik, 2016; Crossen, 2017).

For det fjerde er det gjort noe arbeid av urfolks samtidige institusjoner og hvordan disse virker i egne samfunn og i møte med staten (Cornell & Kalt, 2000; Evans, 2011; Josefsen & Saglie, 2011; Lawrence & Mørkenstam, 2012; Poelzer & Coates, 2015; Nadasty, 2017; Josefsen et. al., 2017a; Falch & Selle, 2018; Wilson et. al. 2020; Saglie et. al. 2021), og for det femte er det gjort arbeider om samhandlingen mellom urfolksgrupper og stat eller industriselskaper knyttet til land- og ressursforvaltning, og

arealinngrep og næringsutvikling (White, 2002; Hernes & Oskal, 2008; Broderstad, 2008; Lawrence, 2009; O'Faircheallaigh, 2015; Papillon & Rodon, 2017, 2020; Hernes & Selle, 2021; Fjellheim, 2023).

### **1.3 Problemstillinger**

I denne avhandlingen argumenterer jeg for at urfolks rett til selvbestemmelse kommer til i og uttrykkes gjennom demokratiske rettsikkerhetsstrukturer. Relasjonen urfolk har til internasjonal rett og politikk og til staten står helt sentralt i argumentasjonen.

Urfolks rett til selvbestemmelse er en positiv rett som er politisk besluttet og foranderlig, og ikke en naturrett som er gitt forut for enhver samfunnsforming.

Selvbestemmelsesretten er derfor noe som følger av menneskerettighetene som er besluttet og videreutviklet av statene, og etter hvert med aktiv deltakelse og påvirkning fra urfolk. Dette betyr at urfolks selvbestemmelse har en sterk rettslig forankring og er knyttet til kjernebestemmelsene i menneskerettighetene hvor retten til frie periodiske valg inngår. Siden selvbestemmelsesretten ligger til folk, ligger det også i denne retten at den bare kan sikres gjennom at folkets frie vilje kommer til uttrykk ved valg og representasjon.

Samtidig som urfolks selvbestemmelse altså kommer gjennom en rettsliggjøring, krever denne rettsliggjøringen at den kommer i form av representativitet. Samspillet mellom rettigheter og representasjon, eller det vi også kan kalle mellom rettstat og demokrati, blir derfor avgjørende for å forstå hva urfolks selvbestemmelse er, hva det innebærer og hvilken mulighetsrom det har.

Det er fordi urfolk innenfor staten er i en minoritet med historisk tilhørighet fra tiden før statsdannelsen at den internasjonale og rettslige forankringen av selvbestemmelsen er en helt særpreget benyttet politisk ressurs. Utviklingsprosessene for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor i stor grad avvike fra hva som har vært utviklingen av demokratiske rettsstater (Rokkan & Urwin, 1983).

Målet med denne avhandlingen er å forstå og forklare hva urfolks selvbestemmelse er, og innebærer. Hovedspørsmålet avhandlingen stiller er:

*Hvilke begrensninger og muligheter er det for å utvikle urfolks politiske fellesskap og institusjoner som utøver selvbestemmelse?*

For å svare på dette hovedspørsmålet har avhandlingen en teoretisk og empirisk tilnærming. Den teoretiske tilnærmingen bygger på forståelsen av at handling skjer i kontekst, eller at handling formes av og skjer gjennom strukturer og institusjoner. Den empiriske tilnærmingen bygger på utviklingen av den nye samepolitikken i Norge etter krisen konflikten om planene for kraftutbygging av Alta-Kautokeinovassdraget skapte fra tiden rundt 1980.

Avhandlingen består av fire artikler. Artikkelen 1 «Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon» er i mai 2023 akseptert for publisering i Statsvetenskapelig tidskrift. Den har et generaliserende og teoretisk resonnerende siktepunkt for hva som er betingelsene og dermed mulige utfall for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Delspørsmålet i artikkelen 1 er: *Hvilke strukturelle betingelser åpner muligheten for utvikling av selvbestemmelsesinstitusjoner, og hvilke generelle hovedtrekk ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er det grunn til å forvente at mest sannsynlig vil utvikle seg?*

Artiklene 2 til 4 går dypt inn i samepolitikken med Sametinget i Norge, men med noen sideblikk til situasjonen i Finland, Sverige og Canada både for å underbygge særtrekk og for å sette samepolitikken i en breiere urfolkspolitisk sammenheng. Artikkelen 2 «Et rettighetsfellesskap: samisk systembygging i den norske enhetsstaten» er publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1 2022. Den tar utgangspunkt i de strukturelle betingelsene for en samisk systembygging og ser nærmere på hva slags samisk politisk fellesskap som er utviklet innenfor enhetsstaten Norge, og har følgende delspørsmål: *Er det mulig med en samisk nasjonsbygging, forstått som et politisk tillitsfellesskap, innenfor den norske enhetsstaten, og hvis det ikke er en slik nasjonsbygging som skjer hva er det for slags urfolkspolitisk system som vokser fram?*

Artikkel 3 «Sametingets relevans og rekkevidde» er publisert i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 2 2022. Den følger opp artikkel 2 sin drøfting av karakteren til det samiske urfolkspolitiske systemet som er utviklet, og går inn i hvordan Sametinget i Norge blir forstått og hva dette betyr for hvor mye selvbestemmelse som kan oppnås. Delspørsmålet i artikkel 3 er: *Hva er Sametinget i Norge sin relevans for samers deltakelse i sikringen av retten til kultur og et eget politisk fellesskap, og hva er dens rekkevidde for samers livssituasjon og muligheter?*

Artikkel 4 «Samisk selvbestemmelse som motmakt – en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten» er publisert i Lov og Rett nr. 9 2022. Den drøfter hvordan det foregår et gjensidig forsterkende samspill mellom rettstatens regelbindinger og demokratiets representativitet, og hvordan dette driver samepolitikken i retning av stadig sterkere rettsliggjøring som en samisk motmakt til statlig dominerende. Delspørsmålet i artikkel 4 er: *Hva gir de rettslige og institusjonelle mekanismene, som fra slutten av 1980-årene gradvis har vært utviklet for det samiske urfolket i Norge, av rom for samisk selvbestemmelse?*

## **1.4 Avhandlingens oppbygging**

Den videre oppbyggingen av avhandlingen er som følger: I kapittel 2 sammenfattes artiklene og det vises hvordan de med ulike tilnærminger gir delsvær på hovedspørsmålet om hvilke begrensninger og muligheter det er for å utvikle urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. I kapittel 3 redegjør jeg for avhandlingens metodiske tilnærming. I kapittel 4 drøfter jeg det teoretiske rammeverket som analysene benytter. Dette gjøres ved å drøfte de mot den teoretiske resonnering og empiriske funn som benytte i artiklene. Jeg foretar en overordnet drøfting av noen hovedtilnærminger i synet på spillet mellom struktur og aktør og hvordan sentrale deler av urfolksforskningen om selvbestemmelse plasserer seg i dette bildet. Kapitlet viser hvordan ulike retninger innenfor teorien historisk institusjonalisme gir grunnlag for ulike innganger i de forskjellige artiklene for å forstå og forklare begrensningene og mulighetene for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. I Kapittel 5 drøfter og resonnerer jeg rundt avhandlingens bidrag og betydning i forståelsen av hva urfolks

selvbestemmelse er, innebærer og har for slags mulighetsrom. Her konkluderer jeg og foretar en kort refleksjon over begrensningene i avhandlingens arbeid og muligheter for videre forskning.

## **2. Resultater - Presentasjon av artiklene**

I dette kapitlet presenteres resultatene fra de fire artiklene som inngår i avhandlingen. Artiklene har alle et institusjonelt teoretisk perspektiv, men med litt ulike teoretiske retninger, for å kaste lys over hvilke begrensninger og muligheter det er for å utvikle urfolks politiske fellesskap med institusjoner som utøver selvbestemmelse.

### **2.1 Artikkel 1: Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon**

Artikkelen er i hovedsak en teoretisk drøfting og resonnering om hva som er mulighetsrommet for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Den er et bidrag i diskusjonen om hva urfolks selvbestemmelse er, og hvordan dette kan komme til uttrykk. Artikkelen har et generaliserende siktemål hvor det underbygges at større krefter og strukturer, som overskrider sosiale situasjoner, former hvilke politiske valg som er mulig å ta og dermed hvilken form urfolks institusjoner for selvbestemmelse mest sannsynlig kan ha. Den teoretiske resonneringen og analysen er derfor informert av historisk institusjonalisme (Pierson, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Collier & Munck, 2017, 2022; Berntzen 2020). Drøftingen gjøres opp mot teorier om multikulturelle strukturer (Kymlicka, 1995; Tully, 2008), og urfolks revitalisering (indigenous resurgence) gjennom etnopolitisk handling (Alfred, 2009; Coulthard, 2014). Empirisk trekker artikkelen på de urfolkspolitiske utviklingstrekk i Norden og Canada (Falch & Selle, 2018; Nadasty, 2017; Wilson et.al., 2020).

Artikkelen argumenterer for at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner bare kan skje innenfor demokratiske rettsstatlige systemer og i form av oppskalerte representative arrangementer. Det er derfor ikke tilfeldig at det er innenfor store urfolksland som over lang tid har vært velfungerende demokratiske rettsstater, riktignok på svært forskjellig vis, at utviklingen av urfolkspolitikken har vært sterkest.

For å analysere hvilke større krefter, eller strukturelle konstellasjoner, som styrer i retning av noen generelle og sannsynlig trekk av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner, drøfter artikkelen hva som er urfolkspolitikkens basis.

Forståelsen av denne basisen er knyttet til hva etnisitet, urfolk og selvbestemmelse er, og hvordan disse fenomenene henger sammen. 1) Etnisitet forstått som noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt mellom to eller flere grupper (Barth, 1969; Wimmer, 2013); 2) urfolk forstått som en internasjonalt forankret omskapt politisk etnisitet som knytter sammen grupper for å møte en dominerende stat (Niezen, 2003); og 3)

selvbestemmelse forstått som en menneskerettslig positiv rett (Anaya, 2009; Cambou, 2019), gir samlet et bakteppe av at urfolks selvbestemmesessrett er noe som blir til gjennom politiske prosesser formet av strukturelle og institusjonelle rammer.

Artikkelen viser imidlertid at en slik forståelse av etnisitet, urfolk og selvbestemmelse ikke nødvendigvis deles i like stor grad i ulike kontekster. I Nord-Amerika hvor urfolkslitteraturen i stor grad forstår etnisitet og urfolk som mer eller mindre som samme fenomen og som noe gitt, selvinnlysende og entydig, og hvor selvbestemmelse anses som en iboende rett eller naturrett grunnet gruppens suverenitet og territoriale kontroll fra før-kolonial tid (Kymlicka, 1995; Alfred, 2009; Borrows, 2016), er utviklingen av samtidige selvbestemmelsesinstitusjoner vanskeligere å oppnå.

Artikkelen utvikler videre et teoretisk resonnement om at grunnleggende politiske strukturelle utviklingstrekk med økende grad av internasjonalisering (Kymlicka, 2001; Fraser, 2009; Niezen, 2003; Patten, 2016), stadig sterkere statlig integrering (Cairns, 2000; Falch & Selle, 2018), diffus territorialisering (Macklem, 2001; Nadasty, 2017) og økt urbanisering (Peters & Anderson, 2013; Selle et. al, 2020) både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger drar i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner med visse hovedkjennetegn. Disse kjennetegnene er: 1) demokratiske direkte valgte storskalainstitusjoner som binder sammen grupper over avstander og mellom lokalsamfunn der; 2) stemmeretten hviler tungt på individuell selvidentifisering og hvor; 3) politikken i stor grad har en funksjonell territorialitet.

Med disse generelle kjennetegnene følger det det med andre ord at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er rammet inn av demokratiske rettssikkerhetsstrukturer både internasjonalt og nasjonalt. Disse strukturene er derfor både definerende og



drivende for hva som er mulig. De er både forutsetter og kjennetegn ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner.

## **2.2 Artikkel 2: Et rettighetsfellesskap: samisk systembygging i den norske enhetsstaten**

Artikkel 2 spør hva slags politisk fellesskap som vokser fram dersom det ikke er nasjonsbygging forstått som et tillitsfellesskap, slik Stein Rokkan har formulert det. Artikkelen utgangspunkt er Rokkans læresetning om at nasjonaliseringen av medborgerne i den demokratiske velferdsstaten har kommet så langt at det er grenser for hva som er mulig av overnasjonal europeisk integrering (Rokkan, 1987c; Ferrera, 2019). I denne artikkelen snus blikket og vi spør om dette også vil gjelde på et subnasjonalt nivå for det samiske politiske fellesskapet i Norge. Institusjoner og tidsforløpet for institusjoners tilblivelse og forming er basisen for analysene i artikkelen. Rokkans nasjonsbyggingsmodell fra 1974-1975 som analysen tar utgangspunkt i, må derfor plasseres innenfor det som seinere er kalt historisk institusjonalisme.

I Stein Rokkans modell foregår nasjonsbyggingen gjennom lange tidsforløp der sekvenser eller historiske faser i form av statsdanning, nasjonsbygging, massedemokrati og omfordeling forsterker integreringen av medborgerne inn i nasjonalstaten. Denne integreringsprosessen skjer ved en samtidig utvikling av intern sammenbinding ved at politiske skillelinjer og sentrum-periferirelasjoner samhandler gjennom felles statlige politiske institusjoner (åpning for voice), og en ekstern grensetrekning gjennom fastere territorielle grenser og kulturell standardisering (lukking for exit). De politiske ressursene som benyttes i disse prosessene er territoriell kontroll, egen økonomi og sterk identitet (Rokkan, 1974a; 1974b, 1987b; Rokkan & Urwin, 1983; Flora et.al, 1999; Ferrera, 2019).

Artikkelen analyserer om den samiske systembyggingen har elementer av nasjonsbygging i Rokkans forstand. Det vises at det til en viss grad har skjedd en intern samisk politisk sammenbinding gjennom valg, partiinstitusjonalisering og politisk virksomhet i og overfor Sametinget (Falch & Selle, 2018). Det skjer derfor en

åpning av flere samiske interesser og stemmer i det samiske samfunnet (åpning for voice), selv om sivilsamfunnet er svakt og lite mangeartet og det samepolitiske arbeidet i større grad er rettet mot å ansvarliggjøre staten, enn å selv sørge for tjenester overfor den samiske befolkningen. Samtidig har den eksterne grensetrekningen vært vanskelig fordi det samepolitiske systemet har svakt sentrum og diffuse territorielle yttergrenser. Kulturstandardisering er også begrenset, eksemplifisert gjennom et flerspråklig likeløp framfor et standardisert samisk skriftspråk, og et samisk læreplanverk som inngår i den norske fellesskolen (åpning for exit). Statens tilstedeværelse og samenes integrering i det norske demokratiet og samfunnet mer generelt er derfor for omfattende og dyp til at en samisk nasjonsbygging med utvikling av et eget tillitsfellesskap har vært mulig. Til tross for dette viser artikkelen at det likevel har skjedd en samisk systembygging.

I artikkelen modifiseres Rokkans nasjonsbyggingsmodell for å forklare hvilken type mulighetsrom og systembygging den samiske urfolkspolitikken kan synes å lede til, og som er noe annet enn et nasjonalstatlig tillitsfellesskap. Tidsforløpet for systembyggingen er komprimert ved at utviklingen av urfolksidentitet, deltakerdemokrati og internasjonalisering skjer samtidig og forsterker hverandre. De politiske ressursene som benyttes i prosessene er også annerledes og kommer i form av internasjonalisering, institusjonalisering og rettsliggjøring. Ut fra dette argumenteres det for at det er et politisk rettighetsfellesskap som har utviklet seg. Det samepolitiske systemet sikrer anerkjennelse av identitet og forskjellighet gjennom å spille mot staten for en stadig sterkere rettsliggjøring, og med staten for å sikre arbeid, utdanning og velferd. På denne måten er den samiske systembyggingen ikke en destabiliserende kraft for det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet, men et supplerende politisk rettighetsfellesskap.

### **2.3 Artikkel 3: Sametingets relevans og rekkevidde.**

Den tredje artikkelen foretar en dybdeanalyse av hvordan Sametinget i Norge blir forstått og dermed hvor mye selvbestemmelse det er mulig å oppnå. Med utgangspunkt i hvilken tillit samer og andre i dets nære omland har til Sametinget vurderer hvordan

samspeillet mellom Sametingets relevans og rekkevidde virker for hvor viktig institusjonen er for samisk kultur- og samfunnsliv. Artikkelen teoretiske utgangspunkt er teorier om tillit (Putnam, 2000; Rothstein, 2011; Selle & Wollebæk, 2015), som en retning innenfor historisk institusjonalismeteorologi.

Ulike undersøkelser viser at Sametinget har betydelige tillitsutfordringer hos den samlede samiske befolkningen og i sitt nære omland (Selle et. al. 2015; Broderstad et. al., 2015; Nilsson & Möller, 2017; Berg-Nordlie & Pettersen, 2021).

Drøftingen av den opplevde relevansen av Sametinget er knyttet til forståelsen av politisk deltakelseeffektivitet (input) og samfunnsperspektivet på utviklingen av tillit, hvor generalisert tillit mellom mennesker (nedenfra) aggregerer til fungerende institusjoner (Putnam, 2000). Drøftingen av rekkevidden til Sametinget er knyttet til systemkapasitet (output) og institusjonsperspektivet på tillit, hvor upartisk og forutsigbare prosesser og tjenester fra institusjonen (ovenfra) former tillit til institusjoner og mellom mennesker (Rothstein, 2011). Samtidig griper begge disse perspektivene inn i hverandre på måter som gjør at det ikke er like lett å se hva som er årsak og virkning, siden fungerende institusjoner virker på generalisert tillit som virker tilbake på institusjonskapasiteten (Selle & Wollebæk, 2015). Artikkelen synliggjør hvordan ulike og blandede oppfatninger av hva Sametinget er, som henholdsvis styringsinstitusjon eller interesseorganisasjon, er med å forklare det utfordrende tillitsbildet Sametinget har, og med det hvilken type samisk urfolkspolitisk fellesskap det representerer.

Artikkelen viser at Sametingets valgsystem sikrer god tilgang for deltakelse og interesseheving 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 (Bergh & Saglie, 2021). Relevansen av Sametinget kan sies å peke ut over valgdimensjonen fordi manntallsregistrering 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 opererer gjennom (Bjerkli & Selle, 2003), og som binder sammen relevans og rekkevidde, like nødvendig for alle for å være tilkoblet Sametinget. Artikkelen drøfter og viser at en konsekvens av dette er at heller ikke rekkevidde, i form av tjenester, nødvendigvis blir så viktig for alle. I et slikt bilde får Sametinget i stor grad betydning som en samisk sivilsamfunnsorganisasjon inn i det norske politiske systemet, og ikke som styringsinstitusjon inn i det samiske samfunnet (Falch & Selle, 2018). Rollen som sivilsamfunnsorganisasjon inn i det norske politiske systemet virker til å etablere bred aksept og anerkjennelse av kulturell forskjellighet, og for hvordan denne forskjelligheten skal sikres og komme til uttrykk i form av rettigheter i det nasjonalstatlige politiske fellesskapet (Artikkel 2). Sametinget får dermed en indirekte relevans (Rokkan, 1987a; Selle & Wollebæk, 2015) 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.

Artikkelen viser at 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 tillitsfellesskap, eller det som også kan forstås som en tydelig samisk nasjonsbyggende institusjon.

## **2.4 Artikkel 4: Samisk selvbestemmelse som motmakt – en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten**

Artikkel 4 følger opp de foregående artiklenes påvisning av rettsliggjøringens sentrale betydning for utviklingen av samisk selvbestemmelse. I artikkelen spørres det hvordan utviklingen av rettslige og institusjonelle mekanismer utvikles og gir rom for samisk selvbestemmelse i form av statlig ikke-dominering.

Artikkelens analytiske utgangspunkt er den ny-republikanske teorien om ikke-dominering (Pettit, 1997; Young, 2005). Dette er en politisk-filosofisk normativ teori om forståelsen av frihet som fravær fra statlig dominering av enkeltpersoner og minoritetsgrupper. Teorien legger avgjørende vekt på institusjonens gjensidige kontrollerende funksjoner, og hvordan dette er rettslig regulert. Den har derfor en sterk anknytning til den historiske institusjonalismen hvor tillitsperspektivene inngår. I ikke-domineringsteorien blir derfor institusjonell design med rettsstatlige begrensninger på hva myndighetsinstitusjoner kan beslutte (legalitetsprinsippet), hvordan maktforholdet mellom myndighetsinstitusjoner er fordelt (maktfordelingsprinsippet) og hvordan beslutningsprosesser er regulert (mindretallsvernprinsippet) sentralt.

Artikkelen viser at det etter Grunnloven er få begrensninger på hva staten kan foreta seg av myndighetsutøvelse overfor samene, og at Sametinget ikke inngår som en grunnleggende politisk enhet som kontrollerer og korrigerer for statlig maktutøvelse (Innst. S. Nr. 147, 1987-88; Smith, 1990; Skogvang, 2017). De konstitusjonelle begrensningene mot statlig dominering av samene er altså i utgangspunktet ikke spesielt sterke. Den forsiktige rettsliggjøringen som startet som resultat av det kritiske vendepunktet Altasaken og menneskerettsrevolusjonen var, påvirket imidlertid oppfatningene av hva som var demokratisk legitimt. Det ble dermed igangsatt en stiavhengig og selvforsterkende prosess mellom rettsstatens regelbindinger og demokratiets representativitet. Etableringen av Sametinget som demokratisk valgt organ for samene virket ikke minst til dette. Siden samene selv skal kunne sikre og utvikle sin kultur, slik Grunnloven sier, må samene effektivt kunne la seg representere, og når samene har en slik representasjon gjennom Sametinget, framtvinger det seg igjen behov for regler for hvordan samenes synspunkter skal bli tatt hensyn til.

Artikkelen viser at det har utviklet seg en konstitusjonell sedvane der Sametinget inngår som en av statens grunnleggende organer. Sametingets posisjon i styringssystemet ble ytterligere forsterket av at Høyesterett i 2018 foretar en rettsutvikling (eller rettsavklaring) hvor samene selvbestemmelse ikke bare er en politisk, men også en rettslig forpliktelse for staten å sikre (HR-2018-456-P, avs. 96-

97). I tillegg avklarte Høyesterett i 2021 at den materielle grensen for hva staten kan tillate av inngrep i det samiske naturgrunnlaget går der slike inngrep har en så vesentlig negativ konsekvens at det ikke lenger er mulig å utøve tradisjonell næring med et overskudd som står i rimelig forhold til innsatsen (HR-2021-1975-S, avs. 114, 118). Denne rettsutviklingen innebærer derfor at staten ikke lenger uten videre kan dominere og avgjøre hva som er best for samene mot Sametingets mening. Dermed blir det viktig hvordan de prosessuelle reglene for beslutninger som påvirker samene er.

Lovgivning om konsultasjoner, innsigelsesmyndighet i arealplansaker, motsigelsesadgang i mineralsaker og flere bestemmelser i reguleringen av rettsforholdene og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark, er uttrykk for prosessuelle begrensninger for vedtak som berører grunnleggende samiske interesser (Ot.prp. nr. 53, 2002-2004; Innst. O. Nr. 80, 2004-2005; Ot.prp. nr. 32, 2007-2008; Ot.prp. nr. 43, 2008-2009; Prop. 86 L, 2020-2021). Alle disse bestemmelsene er utledet av menneskerettighetene. I tillegg til dette har det gjennom Høyesterett også skjedd en utvikling der Sametinget kan bestride vedtak gjennom å være partshjelp overfor domstolene eller å ha alminnelig partsevne i saker av grunnleggende interesse for samene (HR-2020-1956-A, avs. 51). Disse reglene binder nødvendigvis ikke for beslutningers innhold, men innebærer en samisk motmakt som framtvinger både prosesser og beslutninger som er ikke-dominerende, og dermed med breiere demokratisk legitimitet. En slik motmakt gir imidlertid få insitament for at Sametinget selv initierer, prioriterer og styrer den samiske samfunnsutviklingen.

Ikke-dominering skiller seg fra ikke-innblanding ved at autonome parter med legitimitet kan involvere seg i hverandres beslutninger, men på en forutsigbar og kontrollert måte. Så selv om staten med den økte rettsliggjøringen i mindre grad kan dominere samene, kan likevel staten fatte beslutninger som går mot samenes ønsker. Hva slags beslutninger det kan være må vurderes konkret fordi det nettopp kommer til gjennom et samspill mellom urfolk og stat. I artikkelen argumenteres det imidlertid for

at jo mer sårbar samer er for at tiltak medfører svekket individuell og kollektiv mulighet til kultur- og næringsutøvelse, jo sterkere vekt bør Sametingets mening ha.

## **2.5 Oppsummering**

Artiklene er alle institusjonelle analyser av hva urfolks selvbestemmelse er, og hva det innebærer.

Samlet viser artiklene at utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner vil ha trekk av både å være interne demokratiske representative styringsinstitusjoner og eksternt kontrollerende rettsstatsinstitusjoner. Utviklingen mot institusjoner med slike trekk skjer innenfor et smalt mulighetsrom hvor internasjonale menneskerettsstrukturer og nasjonalstatens styringssystemer legger avgjørende rammer for hvordan selvbestemmelsen kan komme til uttrykk, og dermed hva selvbestemmelsen kan være. Det er likevel innenfor dette smale mulighetsrommet at denne retten utvikler seg. I kapittel 4 og 5 vil jeg gå grundig inn i hvordan dette kan ha seg, og hva urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner dermed vil kjennetegnes av og kan finne sin form gjennom. Før jeg går nærmere inn i disse sammenhengene skal jeg redegjøre for hvordan jeg metodisk har arbeidet med denne avhandlingen.





### 3. Metode

Avhandlingens studie av mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelse skjer som et kvalitativt litteratur- og dokumentstudium hvor disse inngår i konkrete politiske prosesser. Et teoretisk rammeverk, hvor handling forstås å skje i kontekst, og hvor konteksten både har en tidsmessig og en stedlig, sosial og politisk dimensjon (Abbot, 1997), benyttes som et metodisk verktøy til å analysere mønstre og handlingsvalg.

I kapittel 3.1 vises hvordan den teoretiske grunnposisjonen er premissgivende for metoden som benyttes og hvordan analysene dermed legges opp. Jeg redegjør i kapittel 3.2 for hva som er datamaterialet, hvordan dette er valgt ut og hva som er implikasjonene med dette før jeg i kapittel 3.3 foretar en nærmere drøfting av fordeler og ulemper med den analytiske strategien knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). I kapittel 3.4 foretar jeg en drøfting av de etiske utfordringene i form av refleksivitet og autonomi i prosjektet knytte til den metodiske tilnærmingen og min plass som forsker. Til slutt oppsummeres avhandlingens metodiske tilnærminger i kapittel 3.5.

#### 3.1 Analytisk strategi

Det teoretiske rammeverket som benyttes for å analysere begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse har oppmerksomhet på «handling i kontekst». Dette rammeverket benyttes som et metodisk verktøy for å analysere *mønstre* mellom institusjoner og menneskelig handling.

Analysene foregår på det institusjonelle nivået. Avhandlingen er derfor først og fremst et teoretisk-empirisk arbeid der utgangspunktet er at institusjoner former handlinger, noe som innebærer innslag av en positivistisk ontologi og med det en epistemologi hvor det kan dras ut kunnskap om sosiale prosesser som overskride sosiale situasjoner (Pierson, 2004). Dette utgangspunktet betyr likevel ikke at de kvalitative tolkingene som foretas ikke også har en konstruktivistisk/hermeneutisk epistemologisk og ontologisk tilnærming. Etnisitet, urfolk, institusjoner og rettsregler forstås som sosiale strukturer som både formes av handlende aktører og former aktørers handlinger.

Den teoretiske og metodiske grunnposisjonen i prosjektet er med andre ord at struktur og aktør samspiller i utformingen av urfolkspolitikken. Poenget er at handling skjer i struktur og dermed er bundet, men samtidig har aktørenes valg innenfor strukturen og med det mulighet til handling som virker til endring.

Avhandlingens teoretiske og metodiske grunnposisjon betyr at det i utgangspunktet legges opp til en deduktiv analyse. Tolkning av tidsmessige sekvenser og stedlig politisk kontekst, som også uttrykkes gjennom tekst, er dermed av betydning for hva som oppfattes som politiske mulighetsrom. Dette gir den analytiske inngangen til å forstå og forklare framveksten av urfolks- og samepolitikken fra 1970-årene til i dag.

Den empiriske oppmerksomheten er rettet mot tekster og handlinger av interesse for problemstillingene og den analytiske tilnærmingen. Dette betyr at så vel forskningslitteratur som offentlige styringsdokumenter, rapporter og debattekster utgjør det sentrale datamaterialet for å forstå utviklingen av urfolkspolitikken (Sørhaug, 1996; Abbot, 1997). Den teoretiske grunnposisjonen kobles med bruk av tekst som datamateriale. Dette innebærer at metoden har innslag av diskursanalyse (Bratberg, 2019). Utgangspunktet er at urfolk har en rett til selvbestemmelse, spørsmålet er så hva som er begrensningene og mulighetene for hva det er, og innebærer. Det er med andre ord ikke en analyse av avgjørende årsakssammenhenger mellom ulike kontekstløse variabler som er poenget med det metodiske perspektivet, men hva som er mønsteret for møter mellom institusjonelle betingelser og menneskelige handlinger.

Empirien, i form av dokumenter, er del av og uttrykk for konkrete politiske prosesser, handlinger og beslutninger som jeg, gjennom egen praksis i og observasjon av utformingen av samepolitikken, har oversikt over. Over 25 år som ansatt i Sametinget har gitt meg en «tykk» empiriske oversikt og innsikt om institusjoner, aktører og handlinger. Utvalget av dokumenter som nyttiggjøres i avhandlingens analyser, har derfor ikke en tilfeldighet ved seg. Jeg har oversikt over hvilke dokumenter som er aktuelle og i hvilken politisk kontekst de har kommet til i. Dette betyr likevel ikke at

disse dokumentenes betydning og virkning også må tolkes, og at slike tolkninger kan være forskjellige ut fra hvilket perspektiv man har.

Den «tykke» empiriske innsikten jeg har, gir forskningsprosessen og metoden innslag av å ha en induktiv tolkingstilnærming (Sørhaug, 1996). I praksis foretar jeg derfor en analyse der det skjer en dialog mellom det teoretiske rammeverket og det empiriske materialet (Braun & Clarke, 2012; Jacobsen, 2015; Bratberg, 2019).

### **3.2 Datamateriale**

Det foreligger ingen oppskrifter eller detaljerte beskrivelser av hvordan man som forsker går fram for å foreta en kvalitative analyser med bruk av dokumenter og annen forskningslitteratur. Dette skyldes at nettopp at slike analysers vesen er fortolking (Duedahl & Jacobsen, 2010). Det er derfor heller ikke mye diskutert hva som er kriterier for valg av dokumenter for slike analyser (Bratberg, 2019). Den måten jeg kan gjøre dette på er å så klart som mulig å redegjøre for hvordan utvalget av datamaterialet har foregått og hvordan dette analyseres. Det foreligger ikke klare definisjoner eller retningslinjer for utvalg av litteratur og dokumenter for kvalitative analyser. Jeg har imidlertid både tilgang og kontroll over dokumenter og den litteratur som finnes om samepolitikken i Norge. Dette er også grunnen til at det empiriske hovednedslagsfeltet for denne avhandlingen er Sametinget og samepolitikken i Norge. Det er her jeg har forutsetninger for en tykk beskrivelse.

Jeg har videre en brei oversikt over forskningslitteraturen om urfolks selvbestemmelse som er knyttet til fagdisiplinene statsvitenskap, politisk sosiologi, politisk filosofi og rettsvitenskap. Forskningsarbeider som benyttes for analysene i denne avhandlingen er derfor ikke et resultat av en søkende utvelging, men av god oversikt og bevisste valg. Jeg benytter meg også av en urfolksmetodologiske forskningslitteratur som gjerne omtales som urfolks revitaliseringslitteratur (indigenous resurgence), fordi den står i kontrast til det jeg gjør og ser. Samtidig er denne revitaliseringslitteraturen interessant ved at den viser en institusjonell innsikt som er viktig for de analysene jeg foretar.

Den i utgangspunktet deduktive tilnærmingen for analysene innebærer at jeg har gått bredt ut for å finne utvalg av tekster. Dette skjer på litt ulikt vis innenfor to felt som kan kalles forskningslitteratur og styringsdokumenter.

Forskningslitteraturen som benyttes for analysene i de ulike delproblemstillingene i prosjektet er sentrale arbeider om urfolks selvbestemmelse, selvstyreordninger, nasjonsbygging, institusjonell utvikling, samstyring, tillit, internasjonalisering og rettsliggjøring. Forskningslitteratur om dette er hentet fra fagområdene statsvitenskap, politisk sosiologi, politisk filosofi, antropologi, historie, urfolksstudier og rettsvitenskap. Utvalget av forskningslitteratur har derfor i hovedsak vært styrt av to kriterier. Det første kriteriet kaster nettet vidt, og dreier seg om litteratur som det er referert til og ellers mye brukt i analyser om temaene som her er nevnt. Dette *referansekriteriet* er det samme som den såkalte snøballeffekten hvor det ene arbeidet tar det andre. En arbeidshverdag i et forskningsfaglig miljø, deltakelse på seminarer, publisering av artikler og tilbakemeldinger fra fagfeller, veiledere og kolleger har vært viktige bidrag for å fange opp denne type faglitteratur. Både før og under dette arbeidet har jeg publisert artikler som ikke inngår i selve avhandlingen og som har medvirket til en brei forskningsfaglig oversikt av feltet.

Avhandlingens statsvitenskapelige deduktive utgangspunkt for analysen innebærer en innramming av litteraturutvalget. Faglitteratur som inngår i utvalget, er derfor i særlig grad den som behandler og fortolker virkelighetsoppfatninger der handling inngår i kontekst, eller som kan forstås som uttrykk for hvordan strukturer og institusjoner oppfattes.

Det andre kriteriet for utvalget av forskningslitteraturen har et mer avgrenset nedslagsfelt enn referansekriteriet. Dette kan vi kalle for *urfolkskriteriet*. Her søkes det spesifikt etter faglitteratur som er knyttet opp mot spørsmålet om urfolks selvbestemmelse i Norden og Canada. Dette litteratursøket er også rammet inn av problemstillingen knyttet til forskningen om politikk og selvbestemmelse, noe som betyr at ikke alt som er forsket på om urfolk i disse områdene anses som relevant og inngår i utvalget.

Denne forskningslitteraturen har vært benyttet i alle de fire artiklene, men har i særlig grad utgjort grunnlaget for analysene i avhandlingens artikkel 1.

Styringsdokumenter som inngår i analysene omfatter lovforslag, høringsuttalelser, innstillinger, politiske vedtak, brev, notater og debattinnlegg. Dette feltet for tekstutvalg er styrt av kriteriet samepolitikken i Norge i tidsperioden 1980 til i dag, som kan kalles *samepolitikk-kriteriet*. Dette kriteriet er igjen kombinert med egne observasjoner som ansatt i Sametinget. Samepolitikk-kriteriet har først og fremst utgjort empirien i avhandlingen og disse dokumentene vises det da også til i artiklene 2, 3 og 4.

Fra konflikten om utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget fra slutten av 1970-tallet fram til i dag har det skjedd en voldsom vekst i offentlige dokumenter om samepolitiske spørsmål. Nedsettelsen av det første samerettsutvalget i 1980 kan forstås som et startpunkt for den nye samepolitikken og offentlig dokumentproduksjonen tilknyttet denne utviklingen. Samerettsutvalgets innstilling i 1984 (NOU 1984: 18) avlet høringsuttalelser, debattinnlegg, stortingsproposisjoner mv. Med etableringen av Sametinget i 1989 blir dokumenter utviklet i samspillet mellom Sametinget og statlige myndigheter omfangsrikt.

Fra det statlige systemet har jeg benyttet dokumenter fra regjeringens og Stortingets egne offentlig tilgjengeliggjorte dokumenter som omfatter utredninger, rapporter, høringsnotat, høringsuttalelser, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, strategiplaner, budsjetter, komiteinnstillinger, stortingsdebatter og stortingsvedtak. I tillegg kommer lover, forskrifter, retningslinjer, veiledere og ikke minst dommer fra Høyesterett. Dette er dokumenter som inngår i konkrete politiker prosesser jeg har vært tett på og en del av og er derfor noe jeg har oversikt over.

Sametingets digitale arkiv (Acos Websak) har aktivt vært benyttet for utvalg av dokumenter. Som ansatt i Sametinget har jeg hele tiden hatt full tilgang til dette arkivet. Arkivet er søkbart slik at det kan hentes opp dokumenter ut fra tema, saker og enkeltspørsmål. Denne arkivtilgangen har også innebåret at ikke bare Sametingets

plenumsbehandlinger og Sametingsrådets («regjeringens») vedtak og innstillinger har vært lett tilgjengelig, men også brev, notater, rapporter, utredninger, referater, konsultasjonsprotokoller og taler. Effektiv tilgang til dette materialet har gitt mulighet til en dypere innsikt i hva som har vært virkelighetsoppfatningene ikke bare fra Sametinget, men også statlige myndigheters side.

Utvalget av dokumenter er igjen knyttet til problemstillingene som undersøkes og det analytiske deduktive utgangspunktet. Det betyr at det først og fremst er dokumenter knyttet til internasjonalt arbeid med menneskerettigheter og selvbestemmelse og sentrale lovprosesser det har vært gjort utvalg av, men også nye typer saker knyttet til identitetsspørsmål. Saker som det i særlig grad er hentet dokumenter fra er FNs urfolkserklæring, uttalelser fra FNs menneskerettskomite, Nordisk samekonvensjon, sameloven, Finnmarksloven, plan- og bygningsloven, opplæringsloven, naturmangfoldloven, reindriftsloven, fiskerilovene, budsjettssystem, budsjettvedtak, språkpolitikk, immateriell kultur, forsoningskommisjon, kjønn og seksuell identitet og hets av samer. Dokumenter om disse politiske temaene har vært valgt ut og benyttet for analytisk grunnlag i noe ulik grad i avhandlingens fire artikler.

Utvalget av dokumenter er også gjort ut fra egen opparbeidet kunnskap om samepolitikken som praktiker og observatør i Sametinget. Ved å ha deltatt og observert utviklingen og utformingen av samepolitikken fra Sametinget har jeg derfor opparbeidet brei kjennskap til samepolitikken. For noen av de politiske temaene det hentes dokumenter fra har jeg også selv deltatt i saksbehandlingen.

Denne i utgangspunktet deduktive tekstanalytiske teknikken som bygger på premisset om at tekst er uttrykk for institusjonelle strukturer og mønstre for praksiser, har sine fordeler og ulemper som begge er knyttet til spørsmålet om validitet og reliabilitet.

### **3.3 Validitet og reliabilitet**

En analytisk metode som bygger på dokumenter og kjennskap til politiske prosesser for å forstå hvordan vi former våre oppfatninger preget av sosiale og institusjonelle strukturer, gir ikke et grunnlag for en klar operasjonalisering om entydige

årsaksforhold. Validiteten ligger derfor først og fremst i en klarest mulig framstilling av hva som ligger til grunn for tolkningene jeg gjør, og hva som er de teoretiske og empiriske følgene av den. De teoretiske retningene som tolkningene skjer i lys av er derfor framstilt i kapittel 4 og i artiklene knyttet til de ulike delproblemstillingene. Dokumentene som har blitt benyttet i analysene er også tydelig referert til, og det er søkt å så klart som mulig å få fram hvordan de er lest og tolket i lys av den teoretiske retningen som ligger til grunn for analysen.

For å sikre at empirien og analysene er valide, forstått som gyldige og reelle sammenhenger og mønstre, har jeg for det første søkt å ha metodisk oppmerksomhet om aktørenes sammensatte ferdigheter, kunnskaper og praksiser. Selv om handlinger er begrenset av strukturer, og også har uintenderte konsekvenser, skjer det hele tiden en læring med intendert handling. For det andre har jeg metodisk oppmerksomhet på kontekstuelle variasjoner der historiske erfaringer og samfunnsmessige strukturer gir ulike betingelser for hvordan selvbestemmelsesretten kan forstås og komme til uttrykk i ulike situasjoner og politiske systemer. For det tredje legges det vekt på åpenhet om mine roller som praktiker og observatør i Sametinget og den muligheten dette gir for påvirkning av påliteligheten til dataene som benyttes (Jakobsen, 2015).

Den forskningsfaglige validiteten ivaretas gjennom åpenhet om forskningsspørsmålene, teoribruk, metode og målsetting. Dette muliggjør reaksjoner og tilbakemeldinger for slik å unngå framstillinger som er spekulerende i motiver eller holdninger.

Ved all kvalitativ litteratur- og dokumentanalyse vil det være en risiko for at fordommer og forforståelser dras inn i prosjekt og forsterkes ved et selektivt utvalg av teori, faglitteratur og dokumenter (bias). Reliabiliteten i måten tolkingen er utført på og hvilke tekster den bygger på er en utfordring. Som det er forsøkt redegjort for her så er denne utfordringen løst med et bredt utvalg av tekster, men knyttet til Sametinget som den sentrale institusjonen, og dens samspill med statlige myndigheter. Utvalget av dokumenter og tekster åpner for å forstå og forklare mønstre - hvordan forståelsen av selvbestemmelsesretten utvikler seg, hvilke type politisk fellesskap det snakkes om,

hva mulighetene for urfolks makt og innflytelse er og hvordan rettsliggjøring institusjonaliserer urfolks motmakt. Det er analyser som gir bidrag til å forklare hvordan urfolkspolitikk som fenomen kan forstås og med det hvordan den kan virke. Slik inviterer den også til andre analyser og undersøkelser av hvordan selvbestemmelsesretten kan forstås.

Forskningslitteratur om institusjoner og institusjonsutvikling har vært et viktig grunnlag for å vurdere gyldigheten til de mønstre og sammenhenger min empiri og analyse viser. Ved å publisere egne artikler underveis i arbeidet søkes også en styrking av reliabiliteten i arbeidet. Jeg har også publisert artikler som ikke er en del av avhandlinger samt en bok om Sametinget og samepolitikken både før og under arbeidet med denne avhandlingen. Dette har også styrket muligheten for å sikre at jeg viser reelle og gyldige mønstre og sammenhenger. Videre har jeg gjennom å gi presentasjoner og formidle resultater og analyser i ulike i forsknings-, forvaltnings- og politiske sammenhenger fått muligheten til å motta tilbakemeldinger som sikrer at forskningsdataene er pålitelige og oppfattes å ha relevans i urfolksinstitusjoner og organisasjoner som berøres. Egen posisjon som ansatt i Sametinget samtidig som Sametinget et sentralt studieobjekt gir også utfordringer det er viktig å ha en åpen metodisk og etisk refleksjon rundt.

### **3.4 Refleksivitet og uavhengighet**

I og med at Sametinget inngår som et sentralt objekt i studiet, og at jeg selv er en aktiv del av emnet som studeres blir det svært tydelig at mitt arbeid vil inngå i et gjensidig samspill mellom forskningen og det det forskes på, det som også kalles en dobbel hermeneutikk (Giddens, 1984).

Ved å innta forskerrollen bidrar jeg til å utvikle begreper og modeller for hva selvbestemmelse innebærer. Disse begrepene, forståelsen og modellene bringer jeg så som ansatt inn i institusjonen Sametinget, og slik inngår disse i nye runder med faglig og politisk begrunnelser i prosesser knyttet til utviklingen og utøvelsen av forståelser av selvbestemmelse for samene. På samme måte som Giddens sier at det er umulig å ha moderne suverene stater uten at det foreligger en utformet teori om suverene stater



(Giddens, 1984), kan det hevdes at det er umulig å se for seg urfolks utøvelse av en rett til selvbestemmelse uten teorier eller modeller som sier noe om hva en slik rett er og innebærer. Det foregår med andre ord en samtidig og gjensidig spiral av meningsdannelse i forskningsprosessen der man både påvirker og påvirkes av emne eller objektet det forskes på, noe som gjerne forstås som allment for de fleste samfunnsvitenskaper som utøver fortolkende forskning (Mills et.al., 2012).

Min deltakelse både som praktiker i og observatør til Sametinget som en selvbestemmelsesinstitusjon gjør prosessen med den doble fortolkningen synlig, og innebærer særlig oppmerksomhet om dokumentbrukens validitet og reliabilitet, og knyttes til min uavhengighet i forskerrollen.

Forskerens reelle uavhengighet anses som en grunnleggende verdi og som forutsetning for at forskningen frambringer pålitelige resultater og sikrer tillit og troverdighet i samfunnet (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2021). Samtidig som forskningen skal skje under akademisk frihet innebærer tilliten til forskningen at den skjer med ansvarlighet, ikke minst overfor minoriteter (Alcantara et.al., 2017).

I urfolkforskningen medfører en forskningsetikk som både skal ivareta forskningens uavhengighet og samfunnsmessige ansvar en vurdering av hvor deltakende berørte urfolkssamfunn og -institusjoner skal være i forskningsprosessen. Det har utviklet seg en urfolksmetodologisk retning som vektlegger en maktdeling mellom forsker og berørte urfolkssamfunn der det er snakk om partnerskap eller en lokalsamfunnsbasert deltakende forskning. Dette for at forskningen skjer på urfolkets premisser og ut fra deres rett til selvbestemmelse, interesser og ønsker for sin utvikling (Porsanger, 2004; Olsen, 2016; Alcantara et.al., 2017).

Selv om en deltakende forskning kan være et viktig perspektiv for visse emner, har slike metoder også problematiske sider ved seg. For det første risikerer en sterk relasjonell metodisk tilnærming å framstille forskningsarbeid som noe urfolkssamfunn selv ikke utøver. Historisk har det gjerne vært slik at forskningen har vært gjort av utenforstående, men i dag skjer forskningen om urfolks kultur og samfunn også i stor

grad i og av urfolks samfunnsinstitusjoner og -medlemmer. For det andre tenderer en lokalsamfunnsbasert deltakende forskningen å forutsette at urfolkssamfunnet er noe gitt og entydig, uten interessemotsetninger og interessekamper. For det tredje, og i denne sammenhengen det mest sentrale, så er det vanskelig å oppnå en forskningsfaglig autonomi ved partnerskapsforskningen, og dermed en forskning som har mangfoldig og kritisk blikk på forhold og fenomener hos urfolk og i urfolkssamfunn.

Finansieringen fra og min ansettelse i Sametinget, som er ett objekt i mitt forskningsprosjekt, kan reise spørsmål om uavhengigheten til mitt arbeid. Uavhengigheten i forskningsprosjektet er ivaretatt ved at utforming av tema, problemstillinger, vurderinger eller framstillinger har skjedd uten noen form for styring eller kontroll fra Sametingets ledelse. Sametinget har kun tatt stilling til om prosjektbeskrivelsen har relevans for institusjonen, og har ikke hatt noen rolle som «godkjenner» av de valg som er gjort i forskningsprosessen. Jeg har derfor full autonomi i relasjonen til Sametinget i teoretisk og metodisk grunnposisjon, analytisk strategi, utvalg av tekster og tolking. Denne betingelsen har både av Sametinget og meg som forsker vært ansett som avgjørende for at prosjektet kan frambringe nye perspektiver og forståelser framfor å bare gjengi hva aktørene allerede vet om sin situasjon og sine institusjoner.

### **3.5 Oppsummering**

Denne avhandlingen undersøker hvilke begrensninger og muligheter det er for urfolks selvbestemmelse. Det benyttes kvalitativ litteratur- og dokumentstudier for dette arbeidet. En stor del av empirien ligger derfor i forskningslitteratur og offentlige dokumenter. Utvalget av forskningslitteratur er styrt av det jeg har valgt å kalle referansekriteriet og urfolkskriteriet, mens utvalget av styringsdokumenter er styrt av samepolitikk-kriteriet. Bruken av disse kriteriene for tekstutvalg er igjen styrt av min breie kjennskap til urfolks- og samepolitikken som praktiker og observatør i feltet.

Den overveiende graden av deduktiv analyse i avhandlingen gir utfordringer for en streng forståelse av validitet og reliabilitet. En tydelig teoretisk innramming, klarhet

om utvalg og framgangsmåte for bruk av dokumenter og eksempler samt hvordan de er lest og forstått, gir grunnlag for at det kan foretas en kvalitativ etterprøving av analysene. Også forskningsprosjektets klare refleksive karakter ved at det utvikles begreper og forståelser som går inn i praksisfeltet som igjen inngår i nye runder med faglige og politiske begrunnelser reiser spørsmål om validiteten og reliabiliteten til analysene. Dette er søkt løst gjennom åpenhet om rollen, og en overveid bevissthet om den faglig selvstendigheten i arbeidet.

Den teoretiske og metodiske grunnposisjonen til forskningsprosjektet er at handling forstås å skje i kontekst eller sagt på en annen måte; at strukturer og institusjoner former handling. Avhandlingen er et teoretisk-empirisk arbeid hvor analysene legges opp deduktivt. Samtidig er min empiriske oversikt i samepolitikken «tykk» med forforståelser som gir innslag av en induktiv tolkingstilnærming. Det foretas derfor i utpreget grad en dialog mellom det teoretiske rammeverket og det empiriske materialet, noe som blir vist i avhandlingens kapittel 4.



## 4. Teoretisk rammeverk og empiriske funn

Et sentralt argument i denne avhandlingen er at utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er strukturelt betinget, samtidig som aktører og handling i ulik grad både utnytter og endrer strukturene som muliggjør selvbestemmelsen. Dette argumentet viser tilbake til samfunnsvitenskapelige kjernedebatter med ulike forståelser av hvordan samspillet og vektingen er mellom struktur og aktør, og dermed hvor sterkt aktører er styrt av strukturer forstått som normer, regler, sosiale mekanismer, systemer, grupper og institusjoner. Analysene i denne avhandlingen innebærer ikke en testing av teorier, men en bruk av teoriene som analytiske verktøy. Det gis derfor en oversikt og ikke en detaljert framstilling av de ulike teoretiske retningene som nyttiggjøres.

Jeg skal i dette kapitlet redegjøre og drøfte det teoretiske rammeverket som avhandlingens analyser tar utgangspunkt i. Dette gjør jeg ved aktivt å drøfte de teoretiske perspektivene mot de empiriske funnene som ligger i artiklene.

Avhandlingen er en institusjonell analyse av mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelse. Den analytiske oppmerksomheten er derfor på institusjoner og strukturer uten at det betyr at det innenfor avhandlingens teoretiske rammeverk ikke også er plass til aktørene. Aktørene spiller inn både ved å utnytte institusjonelle åpninger og spenninger, og derigjennom å bevare eller endre dem. Hvor stor plass aktørenes handlinger har varierer imidlertid i de ulike teoretiske bidragene, og artiklene i avhandlingen legger vekt på ulike retninger innenfor det struktur-aktørorienterte teoretiske rammeverket.

Teoriretningene multikulturalisme, urfolks revitalisering (indigenous resurgence), og historisk institusjonalisme med nasjonsbygging, tillit og ikke-dominering løftes med forskjellig vekt direkte inn i de ulike artiklene.

Rekkefølgen på artiklene går fra en overordnet teoretisk resonnering om betingelsene for (artikkel 1) og det institusjonelle uttrykket (artikkel 2) til selvbestemmelsen, til en nærmere konkret vurdering av hvordan Sametinget som selvbestemmelsesinstitusjon

virker og oppfattes (artikkel 3), og deretter utvikles gjennom selvforsterkende rettsliggjøringsprosesser (artikkel 4).

Denne tilnærmingen fra det teoretiske resonnerende til det mer empirisk konkrete benyttes også i dette kapitlet ved at jeg starter med en brei teoretisk drøfting av forholdet mellom struktur og aktør i kapittel 4.1, før jeg i kapittel 4.2 og 4.3 drøfter hvordan sentral urfolksforskning om selvbestemmelsesretten kan forstås å plassere seg i dette bildet som henholdsvis multikulturelle strukturer og etnopolitisk handling. Kapittel 4.1 og 4.2 er først og fremst knyttet til analysene i artikkel 1. Artikkel 1 analyserer de strukturelle betingelsene som åpner og angir retningen for selvbestemmelsesinstitusjoner (Giddens, 1984; Archer, 2010). Drøftingene er derfor informert av historisk institusjonalisme (Mahoney & Thelen, 2010), men vektlegger hvordan teoriene om multikulturalismen har konsekvenser for en folk-til-folk-forståelse av selvbestemmelsesretten (Kymlicka, 1995).

Kapittel 4.3 gjør nærmere rede for teoriene om urfolks revitalisering (Alfred, 2009). Dette er en teoretisk retning som forstår de statlige institusjonene og strukturene som så sterke og koopterende av urfolk, at det må brytes med dem og utvikles egne programmer for kulturell og politisk revitalisering. Dette er en retning som retter oppmerksomheten mot etnopolitisk handling og blir i avhandlingen benyttet som en kontrast til det perspektivet som særlig er analysert i artikkel 2 og 3, men og til en viss grad artikkel 1.

I kapittel 4.4 går jeg konkret inn i teoriretningen historisk institusjonalisme som kjennetegnes av en empirisk oppmerksomhet hvor tidsforløp står sentralt for å forklare raske og større samfunnsmessige endringer med betydelige ettervirkninger for politisk retning over et lengre tidsspenn (Berntzen, 2020). Kapitlet er delt opp med underkapitler som vektlegger ulike hovedelementer innenfor den historiske institusjonalismen. I underkapitlet hvor elementene tidsforløp og stivhengighet løftes fram, knyttes drøftingen særlig til artikkel 2, men også noe til alle de tre andre artiklene. Institusjonens helt sentrale betydning for hvilke type politisk fellesskap som dannes og dermed hva slags urfolksinstitusjoner som utvikles, er særlig framtrædende i

artikkel 2. Artikkelen teoretiske tyngdepunkt er på den historiske institusjonalismen Stein Rokkan var med å danne grunnlaget for med sin modell for nasjonsbygging (1974a, 1974b, Flora et.al., 1999; Ferrera, 2019). Rokkans modell fra 1974-1975 var et tidlig uttrykk for den historiske institusjonalismen som ble utviklet videre fra begynnelsen av 1990-årene (Steinmo et.al, 1992). I underkapitlet hvor elementene kritiske hendelser og gradvise endringer gis særlig omtale, er drøftingene først og fremst knyttet til artikkel 4 og delvis artikkel 1.

Artikkel 2 er bærende for artikkel 3 og 4 som konkret analyseres ut fra to ulike teorier som begge har utspring i eller er knyttet til den historiske institusjonalismen. Tillitsteoriene til henholdsvis Robert Putnam (1993) og Bo Rothstein (2011) er direkte koblet til artikkel 3. Putnam og Rothsteins ulike perspektiver på tillit har begge et historisk institusjonalistisk utspring. De vektlegger hvordan politiske systemer er med å forme institusjoner og tilliten mellom mennesker, og hvordan det utvikles selvforsterkende stivhengige prosesser mellom sivilsamfunnsdeltakelse og fungerende offentlige institusjoner. Med utgangspunkt i Putnams perspektiv på viktigheten av deltakelseeffektivitet (input/nedenfra) og Rothsteins perspektiv om nødvendigheten av institusjonskapasitet (output/ovenfra), analyseres i artikkel 3 oppfatninger av Sametinget i Norge sin relevans (deltakelseeffektivitet) og rekkevidde (institusjonskapasitet) i samiske samfunn og sitt nære omland.

Teoriretningen om ikke-dominering er først og fremst sterkt koblet til drøftingene i artikkel 4, men har også en viss relevans for drøftingene i artikkel 3. I artikkel 4 analyseres rettsliggjøringen av samepolitikken som en måte å sikre mot negativ statlig dominering. Denne rettsliggjøringsprosessen og utviklingen av Sametinget som en slags rettsstatsinstitusjon som står for en motmakt til staten, analyseres ved hjelp av Philip Pettits (1997) ny-republikanske teori om frihet som statlig ikke-dominering. På samme vis som Rothsteins tillitsteori om nødvendigheten av upartiske institusjoner for forming av tillit og fungerende politiske systemer, vektlegger ny-republikanismen rettslige strukturer for uavhengige og gjensidig kontrollerende institusjoner for at individer og minoriteter skal oppnå rettferdighet og frihet.

Kapittel 4.5 oppsummerer hvordan det teoretiske rammeverket er benyttet til å forstå og forklare mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner generelt, og Sametinget som selvbestemmelsesinstitusjon spesielt.

#### **4.1 Struktur og aktør – Sammentvinning og omskaping**

Moderne urfolksinstitusjoner kommer til innenfor etablerte internasjonale og statlige politiske strukturer. Spørsmålet blir da i hvilken grad og hvordan slike strukturer begrenser for handling og endring for at selvbestemmelse kan komme til uttrykk, og i hvilken form den kan komme. Den brede tilnærmingen jeg her har av forholdet mellom struktur og aktør, er først og fremst knyttet til analysene som er gjort i artikkel 1, men det vises også til vurderinger gjort i artikkel 3.

Anthony Giddens (1984) forsøker med sin *sammentvinningsteori*, det Giddens kaller strukturasjon, å bygge bro over diktomien mellom strukturfunksjonalisme vs. fortolkende sosiologi, eller menneskelig handling bestemt av sosiale strukturer (determinisme) vs. handling relativt ubundet av sosiale krefter (voluntarisme). Utgangspunktet for Giddens er at strukturer er summen av, og regulariteten i sosial handling. Institusjoner eksisterer på grunn av aktørers felles forståelse av regler i kontekst. Strukturer er derfor ikke bare noe ytre og forutbestemt som virker begrensende på aktører og handling, men også noe som finnes på grunn av aktørers kollektive og rutiniserte handlinger, og som gir muligheter og forutsetninger for ny handling. Institusjonelle strukturer er slik også å forstå som medium for handling. På denne måten er institusjoner i større grad summen av aktørers (sam)handling over tid, enn en ytre struktur som ensidig begrenser handling. Aktørers ideer og meningsdanning er derfor samtidig det som både er, og det som kan endre institusjonen og politisk retning (Schmidt, 2008, 2010).

Strukturer er altså på samme tid både resultat av og forutsetter for aktørers handlinger, og utgjør derfor ikke motstående eller uforenelige enheter - dualisme, men sammentvinnende enheter – dualitet. Strukturer er aktørers handlinger, samtidig som handlingene skjer gjennom strukturer (Giddens, 1984). Denne sammentvinningsteorien ser ikke strukturer og aktører som motpoler, men som



avhengige og inngripende størrelser. Institusjoner tas ikke som en gitt størrelse eller som en historisk regularitet som bare legger ytre og kontekstuelle begrensninger på aktørenes handlinger, og hvor handlinger nærmest reduseres til en ubevisst regelfølgende logikk. Mennesker er i sammentvinningsteorien bevisst og aktivt til stede både i skapningen og bruken av institusjonene.

Sammentvinningsteorien gir oppmerksomhet til institusjonell kontekst og har en åpenhet til endring som ikke bare er drevet fram av spenninger, kriser og konflikt. Mennesker som aktører med bevissthet og kunnskap, og dermed som strateger gis oppmerksomhet (Whittington, 2015). Denne forståelsen gir perspektiver om grader av institusjoners bestandighet og rolleklarhet, og dermed åpenhet for at institusjoner både kan være diffuse og omskiftelige. Der institusjonene er usikre og i støpeskjeen, gjerne fordi de har kommet til gjennom kompromisser, så fortsetter aktørene kampen om ideen med institusjonen, og dermed om dens formål og virkemåte. Det åpner for å se konfliktlinjer, maktkamper om og endringer av hva institusjoner er og skal være (Schmidt, 2010).

I artikkel 1 drøftes betydningen av uklar territorialitet for utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. En ytre territoriell grensetrekning som betingelse for utvikling av politiske fellesskap er vanskelig fordi det må skje innenfor en allerede territorielt definert nasjonalstat. Heller ikke i føderale nasjonalstater er, som vi har sett i kapittel 1, dette ikke enkelt (Papillon, 2012, 2020). I artikkel 1 sier jeg om dette at:

*«Selv om territoriell konsentrasjon og tyngde i urfolkspolitikken varierer betydelig i ulike kontekster peker de strukturelle konstellasjonene i demokratiske rettsstater mot en urfolkspolitikk som i økende grad bygger på en ganske diffus territoriell tilknytning for urfolk. Territorialiteten er nødvendigvis ikke direkte definerende for hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet, slik det er for statlig medborgerskap, [...] Framfor at urfolks territoriale tilknytning forstås som premiss for selvbestemmelse i betydningen ikke-innblanding og territoriell autonomi på linje med statlig suverenitet, er det derfor mer nærliggende å forvente ordninger som mer går i retning av statlig*

*ikke-dominering og relasjonell selvbestemmelse der den territorielle dimensjonen har en funksjonell karakter.» (Artikkel 1 s. 19).*

I artikkel 3 viser jeg hvordan Sametinget i Norge kom til gjennom konflikt om kraftutbyggingen av Altaelva, og ble etablert med et åpent mandat som har gitt det en diffus rolle, noe som har resultert i en pågående kamp mellom ulike interessebærere om hva Sametinget skal være og dermed hvilken relevans det skal ha. Jeg sier her at:

*«... særlig ikke-registrerte samer og ikke-samer i Sametingets nære omland [kan] lett oppfatte Sametinget som en profesjonalisert sivilsamfunnsorganisasjon med det de oppfatter som privilegerte forhandlingskanaler inn mot staten, fylkeskommunene og kommunene. [...] 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.» (Artikkel 3 s. 50-51)*

Den diffuse territorialiteten for urfolk og til Sametingets rolle gir betydelig grad av uklarhet om hvem en institusjon som Sametinget er til for, og hvem som er medlem av eller tilhører den politiske enheten en slik selvbestemmelsesinstitusjon representerer. En uklarhet i forståelsen av rolle eller territorialitet medfører maktkamper som i seg selv gjør det vanskelig å etablere institusjoner for selvbestemmelse, og der slike institusjoner er etablert oppstår det også lett strid om hvem og hva de representerer (Junka-Aikio, 2016; Spitzer, 2022; Mörkenstam et. al., 2022). Når uklar institusjonell rolle og diffus territorialitet er et problem og ikke et premiss for urfolks selvbestemmelse, vil det ut fra en Giddensk sammentvinningsteori kunne gi aktørenes handlinger en avgjørende rolle i formingen av hva institusjoner for selvbestemmelse skal være for urfolk.

Problemet i Giddens sammentvinningsteori er at det ikke er mulig å skille mellom hva som er institusjonell struktur og strategisk atferd. Når institusjoner er aktørenes handlinger, vil ikke institusjoner forme handlinger og politikk. Institusjoner blir dermed så flytende og omskiftelige at de nærmest blir borte som mulige analytiske enheter (Bell, 2012). Margareth Archer (2010) er derfor grunnleggende kritisk til Giddens sammentvinningsteori.

Struktur forstått som regler og ressurser som både er resultat av og betingelser for handling ser bort fra at strukturer i kraft av seg selv kan gi begrensninger på handling. Archer hevder at sammentvinningsteorien overser at ulike strukturelle egenskaper har store forskjeller i hvor lett de er å omforme eller endre uavhengig av sosiale aktørers makt. Noen strukturelle egenskaper som enkelte lover eller forskrifter kan endres ganske raskt, andre som institusjoner eller etnisitet tar det lengre tid å endre. Enda viktigere er det at i løpet av den tiden det tar å endre noe fortsetter disse strukturene å begrense handlingsevnen. Institusjoner er i sammentvinningsteorien først og fremst forstått som hva mennesker produserer og ikke hva de møter og må hankses med, og det på måter som er betinget av de strukturene de inngår i (Archer, 2010). Archer er derfor opptatt av hvordan relasjonen mellom strukturer og aktører foregår, men mener det heller enn en sammentvinning av disse enhetene skjer et møte mellom dem som virker til endring eller *omskaping* (morphogenesis). Hennes bruk av det utviklingsbiologiske begrepet morphogenesis for sin teoretiske forståelse av forholdet mellom struktur og aktør gir da også i seg selv et signal om at hun legger større vekt på strukturenes kraft og virkning enn hva Giddens gjør. Hun mener at aktører i sterk grad er begrenset av og handler gjennom strukturer, samtidig som strukturer trenger aktører for å eksistere (Archer, 2010). I avhandlingens artikkel 1 drøftes forståelsen av urfolksbegrepet som nettopp en omskaping av etniske strukturer til nye politiske fellesskap, og her sier jeg at:

*«Etniske gruppers strategiske respons gjennom grensetrekningen mot staten er avgjørende for at de framstår som urfolk. Det skjer det vi kan kalle en omskaping av etniske strukturer (Niezen 2003; Archer 2010). [...]*

*Urfolksidentiteten må forstås som en politisk omskaping og mobilisering mot en stadig mer velorganisert og ekspanderende stat. [...] Denne omskapingen betyr derfor at man ikke lenger bare er same, inuit, cree eller dene, men også urfolk. En slik omskaping til urfolk innebærer at graden av historiske, og i hovedsak horisontale forskjeller mellom ulike etniske grupper framstår relativt mindre viktig enn betydningen av disse gruppernes felles vertikale grense som urfolk mot staten.» (Artikkel 1 s. 7).*

Heller ikke Archer forklarer nærmere hvordan en omskaping av strukturer skjer, som for eksempel fra etnisitet til urfolk, annet enn at det er sykluser med gjensidig påvirkning mellom strukturelle betingelser, aktørens handlinger og strukturell endring eller omskaping. Det er nærliggende å forstå Archer slik at hun ligger tett opp til teoriretningen historisk institusjonalisme som et mer konkret teoretisk bidrag for å forklare stabilitet og endring.

Før jeg går nærmere inn i en drøfting av teoriretningen historisk institusjonalisme skal jeg se på teorier og ideer om hvordan urfolks selvbestemmelse kan sikres, og hvordan disse kan plasseres i et struktur-aktørperspektiv. Disse ideene er sterkt koblet til hvordan man forstår de strukturelle bindingene for, og handlingsmuligheten til utvikling av ordninger for selvbestemmelse. Jeg går derfor over til å drøfte forståelsene av disse sammenhengene i teoriene om multikulturalisme i kapittel 4.2 som har sitt analytiske tyngdepunkt i artikkel 1, før jeg går videre og drøfter teoriene om urfolks revitalisering i kapittel 4.3 som mest er benyttet for analysene i artiklene 2 og 3.

## **4.2 Multikulturelle strukturer**

Will Kymlickas liberale teori om multikulturelt medborgerskap (1995) har vært framtreddende i synet på hvordan konflikter mellom minoritet og majoritet skal håndteres i stater. Kymlickas utgangspunkt er at grupperettigheter, som et ytre vern mot majoritetsbeslutninger, ikke bare er konsistent med frihet, likhet og demokrati, men også noe som fremmer dette. Medlemskap i et kulturelt fellesskap er noe alle har behov for, og derfor rett til å kreve (Weigård, 2008). Frihet og likhet forstås å være

avhengig av individers tilhørighet og medlemskap til kulturelle politiske fellesskap (societal cultures) som verden er delt opp etter (Chwaszcza, 2008). Derfor vil tilhørigheten til kulturelle politiske fellesskap styre og gi mening til de individuelle og kollektive valg vi tar. Minoriteter som urfolk med lange historiske tradisjoner i et område må ifølge Kymlicka ha rett til selvbestemmelse fordi de ellers blir fratatt sine tradisjonelle institusjoner. Etniske minoritetsgrupper som i nyere tid har innvandret til et land har til gjengjeld bare rett til å fortsette sine kulturelle praksiser fordi de selv har valgt å forlate sine institusjoner (Kymlicka, 1995; Weigård, 2008).

Med dette legger Kymlicka stor vekt på strukturer, uttrykt gjennom nasjonalstater og etniske grupper, som både begrensende og muliggjørende for de valg som tas. For å sikre individuell frihet, likhet og demokratisk utvikling må derfor etniske minoritetsgrupper anerkjennes og vedlikeholdes som likeverdige med det nasjonalstatlige politiske fellesskapet (Kymlicka, 1995). Selv om Kymlicka sier at etnisitet påvirkes og endres (Kymlicka, 2018), tar hans multikulturalisme likevel utgangspunkt i en primordialistisk forståelse av etnisitet der dette er noe relativt gitt, entydig og stabilt, og hvor det er et sterk sammenfall av nettverk, territorialitet, kulturell standardisering og organisering (Wimmer, 2008). Dette har vært kritisert av libertarianister som Chandras Kukathas (2002) som framholder at kulturer ikke er gitte størrelser, og fra kosmopolitter som Jeremy Waldron (1992) som mener man ikke kan definere seg ut fra klare og homogene kulturelle rammer. Den primordialistiske etnisitetsforståelsen er likevel utbredt i litteraturen om urfolkspolitikk i Nord-Amerika (Kymlicka, 1995; Tully, 2008; Alfred, 2009; Mamdani, 2020). Dette er forskjellig fra Norden hvor etnisitet i større grad har en konstruktivistisk forståelse (Barth, 1969; Wimmer, 2013), og dermed kjennetegnet av dynamikk og endring fordi det «... forstås som noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt mellom to eller flere grupper» (Artikkel 1 s. 4).

Etniske minoriteter blir med andre ord for Kymlicka en relativt statisk størrelser der mindre grupper ikke oppskaleres og omskapes til breiere urfolkspolitiske fellesskap. Det utvikles derfor ikke politiske fellesskap som binder sammen over avstander og

mellom lokalsamfunn for å oppnå politisk makt i møte med en sterkt institusjonalisert stat. De gitte multikulturelle strukturene er derfor for Kymlicka premissgivende for hvordan politiske interesser defineres, og derfor har han en: «... *oppfatning om at forholdet mellom urfolk og stat bør være preget av likeverdige og parallelle politiske enheter, det som gjerne kalles et «folk til folk»-perspektiv.*» (Artikkel 1 s. 6).

Når multikulturalismen ikke forstår urfolk som en omskapt og oppskalert identitet som utgjør en politisk ressurs i møte med staten (Kymlicka, 1995; Tully, 2008), men som en ny generisk samlebetegnelse av mange småsamfunn som hver for seg må anerkjennes retten til sine politiske fellesskap på linje med nasjonalstaten, innebærer folk-til-folk-perspektivet en: «...*bevegelse i retning av oppsplittede og små lokale etniske grupper hvor urfolksidentiteten ikke alltid er like framtrædende for utformingen av lokale selvstyreordninger (Mamdani 2020).*» (Artikkel 1 s. 7).

Samtidig som Kymlickas primordialistiske multikulturalisme innebærer at ganske entydige og gitte etniske småsamfunn er forutsetningen for politisk frihet og likhet, mener han at menneskerettighetene med liberale demokratiske rettsstater også styrer retningen for hvordan selvbestemmelsen kan komme til uttrykk (Kymlicka, 2007). Kymlicka mener det ikke kan understrekes sterkt nok at urfolks kamp for likeverd nettopp anvender og er en del av strukturene som menneskerettighetene og det liberale demokratiet representerer (Kymlicka, 2007, 2008, 2018, 2019). James Tully, som i likhet med Kymlicka er opptatt av anerkjennelsen av etnisk gruppemangfold, legger vekt på nødvendigheten av rettsliggjøring som grunnlag for fredelig demokratisk utvikling. Tully framhever derfor også at urfolks politiske systemer vil være bundet av strukturene menneskerettighetene representerer. Derfor mener han at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner vil måtte være innenfor rammene til liberale demokratiske rettssikkerhetssystemer (Tully, 2008).

Både Kymlicka og Tully framhever at det liberale demokratiet er forankret i menneskerettighetene, og derfor også vil gjelde for hvordan urfolks selvbestemmelse kan komme til uttrykk. Dette gir derfor et begrenset rom for klanbaserte institusjoner og nedarvede lederposisjoner. Menneskerettighetene og det liberale demokratiet setter

derfor strukturelle rammer for hvordan urfolksbevegelsens kamp kan adresseres, debatteres og komme til uttrykk (Tully, 2008; Kymlicka, 2018, 2019). I artikkel 1 sier jeg om dette at:

*«Selvbestemmelsesretten som følger av internasjonal rett kan derfor sies å ha en innebygget demokratidimensjon hvor hver stemme telles likt, og hvor ulike meninger, interesser og allianser gis reelle muligheter til å konkurrere om makten og påvirke beslutninger (Kymlicka 2001; Niezen 2003; Patten 2016).»*  
(Artikkel 1 s. 12)

Multikulturalismen kan sies å ha en ganske sterk strukturell posisjon for hva som er mulighetene for urfolks selvbestemmelse, men den problematiserer egentlig ikke at de menneskerettslige strukturene i tillegg til å begrense hvordan urfolkspolitiske fellesskap kan institusjonaliseres, også virker omskapende for hvem det urfolkspolitiske fellesskapet omfatter og hvordan urfolksidentiteten uttrykkes. En omskaping fra en etnisk gruppe til også å være urfolk som samtidig er avhengig av å både arbeide med og mot staten man inngår i, medfører at det ikke uten videre er mulig med et folk-til-folk-perspektiv på selvbestemmelsen (Cairns, 2000). De menneskerettslige strukturene kan med andre ord ikke uten videre brukes for å oppnå selvbestemmelse for urfolk, uten at det også utfordrer den primordialistiske forståelsen av etniske strukturer. Dette er da også et viktig poeng i denne avhandlingen. Internasjonaliseringen med statsintegrering og diffus territorialitet er:

*«... noen generelle og sentrale samfunnsstrukturer som vi mener at både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger leder i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner kjennetegnet av å være demokratiske direkte valgte storskalainstitusjoner der stemmeretten hviler tungt på individuell selvidentifisering, og hvor politikken i stor grad har en funksjonell territorialitet.»* (Artikkel 1 s. 25)

Menneskerettighetene gir grunnlaget for ideer som virket til politiske bevegelser, som igjen utfordrer og endrer gamle hierarkiske forståelser og maktstrukturer. Men

samtidig som menneskerettighetene gir inspirasjon til ideer og handling, er de strukturer som også legger begrensninger på mulige mål og midler i kampen for etnisk likeverd. Menneskerettighetene og det liberale demokratiet setter derfor strukturelle rammer for hvordan urfolksbevegelsens kamp kan komme til uttrykk (Tully, 2008; Kymlicka, 2018, 2019).

Aktørene har ingen framtrædende plass innenfor multikulturalismen. Jeg går derfor over til å se på urfolks revitaliseringslitteratur som vektlegger aktørens handlinger for å motvirke strukturelle institusjonelle begrensninger for selvbestemmelsen. Dette er ideer som har sterke essensialistiske trekk for hva som utgjør urfolks forskjellighet, og dermed grunnlag for selvbestemmelse. Dette blir særlig drøftet i artikkel 2 og 3, men er også berørt i analysene i artikkel 1.

### **4.3 Etnopolitisk handling**

I denne avhandlingen benyttes revitaliseringslitteraturen først og fremst som en kontrast til den institusjonelle teoretiske grunnposisjonene jeg tar for å analysere mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelse. Revitaliseringslitteraturen viser imidlertid også en institusjonell innsikt som er viktig å ta med seg. Den har likevel en sterk ideologisk orientering for hva som er urfolk, en orientering som innebærer å radikalt bryter med statlige institusjonelle strukturer. Derfor er ikke revitalistenes oppmerksomhet på mulighetene for endring som følger av et institusjonelt perspektiv.

Litteraturen om urfolks revitalisering, er konsentrert rundt argumentene om at kolonialisering er en aktiv struktur for dominering som virker til eliminering av urfolkssamfunn. Derfor må urfolk bruke energien på selvstendige programmer for egen kulturell, sosial, åndelig og fysisk revitalisering, som så kan danne grunnlag for en fornyet og likeverdig gjensidig dialog med staten (Elliott, 2018).

Revitaliseringslitteraturen ser de strukturelle kreftene som staten (Coulthard, 2014) og internasjonale institusjoner (Corntassel, 2007, 2008) representerer som ikke bare begrensende, men også koopterende og dermed ødeleggende for muligheten til å oppnå selvbestemmelse for urfolk. Dette kan hos revitalistene imidlertid bekjempes



med handling der urfolk tar makten tilbake til sine lokalsamfunn uten å spille på nasjonale og internasjonale institusjonelle premisser.

Revitaliseringslitteraturen ser at de menneskerettslige demokratiske rettssikkerhetsstrukturene truer de tradisjonelle og små urfolkspolitiske fellesskapene, fordi tradisjoner og forskjellighet til det statlige majoritetssamfunnet viskes ut. Derfor forsvinner urfolks mulighet til å gjenerobre sin selvbestemmelse. Multikulturalismen ser til gjengjeld at muligheten for selvbestemmelse kommer gjennom de samme liberale strukturene, men uten å ha oppmerksomhet på at dette også kommer med endringer av de etniske politiske fellesskapene, og dermed folk-til-folk-perspektivet på selvbestemmelsen.

I denne avhandlingen viser jeg som multikulturalistene at de demokratiske rettssikkerhetsstrukturene, som er forankret i menneskerettighetene, gir begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse. Som revitalistene viser jeg at dette innebærer en omskaping av tradisjonelle urfolkssamfunn til politiske fellesskap med institusjonelle uttrykk som har sterke likhetstrekk til det statlige politiske systemet. I motsetningen til revitalistene finner jeg imidlertid at en slik omskaping for samenes del nødvendigvis ikke innebærer en assimilering i statens majoritetskultur, men bygging av et supplerende politisk fellesskap eller det jeg i Artikkel 2 omtaler som et:

*«... rettighetsfellesskap som sikrer anerkjennelse av identitet og forskjellighet og i noen grad det tradisjonelle livsgrunnlaget som samer. Dette rettighetsfellesskapet hviler i stor grad på en systembygging med en særpreget aggregert institusjonalisering av generelle samiske samfunnsinteresser som favner meningsmangfoldet og variasjoner hos samene uttrykt gjennom et eget deltakerdemokrati.» (Artikkel 2 s. 61)*

Taiaiake Alfred er den som først og fremst har tatt til orde for urfolks revitalisering for å ta makt og selvbestemmelse tilbake. Dette mener han må gjøres med et nytt lederskap som legemliggjør tradisjonelle verdier (Poelzer & Coates, 2015).

Utviklingen mot et slikt nytt lederskap må skje gjennom først å akseptere og erkjenne

egen situasjon (peace), deretter forstå utfordringene for hvordan tradisjonell makt skal utøves (power), og til slutt sørge for et moralsk rettferdig og redelig lederskap (righteousness) (Alfred, 2009).

Ifølge Alfred må urfolkssamfunn altså først erkjenne at de har mistet sine tradisjonelle verdier som står i en diametral motsats til den vestlige kolonistatens verdier. For urfolk er land, kultur og styring udelelig, og styring er lederskap. I tradisjonelt lederskap blir individuelle og kollektive interesser gjensidig respektert gjennom konsensusbaserte beslutningsprosesser. Individuer inngår ikke i ulike gruppeinteresser, men er knyttet til familier, klaner og lokalsamfunn som lederskapet skjer gjennom. Urfolksstyring kan derfor bare utøves på småskalanivå mellom aktive medlemmer som deler den samme kulturen, slik at den er situasjonell, spredt og uten bruk av tvang.

Grunnen til at det tradisjonelle lederskapet ikke lenger utøves er de koloniale institusjonene og strukturene staten har påført urfolk. Urfolk står derfor ifølge Alfred overfor en stor oppgave i å reorientere lederskapet i retning tradisjonelle verdier, noe som innebærer viljen til å konfrontere den faktiske situasjonen man står i. Den største utfordringen for urfolket er at dagens urfolkselite tjener det koloniale systemet og ikke sitt eget folk. Derfor er også urfolks vanskelige situasjon selvforskyldt (Alfred, 2009).

Når urfolkssamfunnet har erkjent at de har mistet sine tradisjonelle verdier og at dette skyldes at de selv har gått langt i å tjene det koloniale systemet, er det mulig å ta neste skritt som er å revitalisere de tradisjonelle verdiene og lederskapet. Det er snakk om å finne tilbake til et moralsk lederskap som står i motsetning til vestlige smale elitistiske maktutøvende egeninteresser som tjener statens kontroll over urfolks land og liv. Samtidig som urfolk må være aktsomme overfor statens makt og manipulering og farene det innebærer for kooptering av urfolks politiske lederskap, må oppmerksomheten rettes mot den makten urfolket selv besitter. Urfolks egen makt er bygget på intellektuell frihet, respekt, gjensidighet og ikke-dominering mellom folk og mellom folk, dyr og natur. Urfolksmakt er derfor uten absolutt autoritet, tvangsbeslutninger, hierarki og separate institusjoner. Rekonstrueringen av tradisjonelle verdier er forutsetningen for et nytt sant lederskap for urfolkssamfunn.

Lederskap er moralsk definert, kjennetegnet av tålmodighet, mot, rettferdighet og raushet i samvirke med samfunnsmedlemmene. Ledelse skjer derfor gjennom diskusjon, eksempelets makt og veiledning. Igjen understrekes det at slik ledelse og selvbestemmelse bare kan utøves i små samfunn der det er en sterk personlig og fysisk nærhet mellom medlemmene (Alfred, 2009).

Det siste steget urfolkssamfunn må ta for å gjenvinne sin selvbestemmelse, mener Alfred er handling ved å utdanne en ny generasjon ledere som er forankret i tradisjonelle urfolksverdier hvor rettferdighet og redelighet er avgjørende (Alfred, 2009). Handling starter ved enkeltindividet, som så gir gjenklang i familien, klanen, lokalsamfunnet, og det breiere samspillet med andre samfunn. Revitaliseringen av urfolkssamfunn må derfor innebære at den enkelte handler ved å knytte seg nærmere til landet og forfedrenes verdier, bruker eget språk, konfronterer kolonimaktens dominerende og manipulering, spiser egenprodusert mat og inngår i små og tette opplæringsrelasjoner (Alfred & Corntassel, 2005).

Glenn Coulthard (2014), som er på linje med Alfred i forståelsen av de statlige systemenes sterke koopteringsmekanismer, kaller strategien for å revitalisere urfolkssamfunnene for stedstilknyttet handling rotfestet i tradisjonelle verdier (grounded normativity). Konkret må dette blant annet innebære direkte aksjoner der en ikke baserer seg på institusjonalisert samhandling etablert av staten. Videre er det nødvendig å avvikle kapitalismen, utvikle lokale næringsalternativer og styrke samhandlingen urbaniserte urfolk har med sine hjemmeområder. For å unngå de sterke strukturelle koloniale kreftene på urfolk må det altså handles utenom de etablerte institusjonene som har oppmerksomheten på en statlig kontrollert og koopterende rettighetsbasert anerkjennelsespolitikk (Coulthard, 2014).

Både Alfred og Coulthard har en klar forståelse av at det er aktører og handlinger som er avgjørende for at endringer kan skje. Dette henger også sammen med forståelsen av at urfolkssamfunn er små og lokale politiske enheter der medlemmene inngår i tette bindinger, noe som muliggjør ledelse uten sterk grad av institusjonalisering. For Alfred er aktørens intellektuelle frihet og innsikt en forutsetning for å se kolonistatens

subtile måte å kontrollere og kooptere urfolk og deres samfunn. Med en slik innsikt hos urfolksaktørene er også forutsetningene til stede for å handle, og handlingen må skje ut fra tradisjonelle verdier om styring og lederskap.

Revitalistenes perspektiv har en tydelig essensialistisk forståelse av urfolkskultur, der de som ikke er enig i deres analyser og forståelser er utsatt for kolonimaktens koopterende og assimilerende krefter og dermed ikke lenger er autentiske urfolk som vet hva som er deres eget og folkets beste. Det er med andre ord verdiene og meningene den enkelte har som avgjør om man er tilhørende et urfolkssamfunn (Lightfoot, 2020). I artikkel 1 viser jeg hvordan en slik essensialisme ikke nødvendigvis virker som motsats til statens strukturer, men like gjerne en videreføring av en kategorisering og essensialisme drevet fram av staten for at mindre grupper skal kunne anerkjennes visse avgrensede tradisjonsutøvende rettigheter uten at dette utfordrer statens interesser. Det paradoksale er derfor at:

*«... statens essensialisering av urfolk blir forsterket av urfolket selv i kampen mot statens dominering, som nettopp har kunnet skje på grunn av forestillinger om etnisiteten som autentisk og entydig. Dette medfører at mye revitaliseringslitteratur ikke bare er tradisjonsorientert (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Elliott 2018), men også står i fare for å underbygge strukturer med fortsatt statlig dominering (Nadasdy 2017; Mamdani 2020).» (Artikkel 1 s. 6).*

I artikkel 3 drøftes tendensen i samepolitikken til en essensialisme som er i tråd med revitalistenes forståelser. Målsettingen er ikke nødvendigvis å finne et samepolitisk balansepunkt mellom sosioøkonomisk fordelingsrettferdighet og kulturell anerkjennelsesrettferdighet, men:

*«... heller [å] 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 kritisk eller uenig i hva som er best for samenes utvikling lett framstilles som overgripere, overløpere, selvfornektende, assimilerte eller på annet vis uvitende offer eller medløpere for usynlige krefter og maktstrukturer (Ravna, 2019; Somby & Hansen, 2020; Nergård, 2020).» (Artikkel 3 s. 53)*

Alfred har et voluntaristisk aktørperspektiv, men han er like fullt klar på at det er sterke strukturer som gjør det vanskelig å gjenvinne urfolkssamfunns sanne selvbestemmelse (Alfred, 2009). Coulthard (2014) er på linje med Alfred i at det er de statlige koloniale institusjonaliserte strukturene som fortsatt virker til at urfolk fratras land og selvbestemmelse. Både Alfred og Coulthard mener dette skjer gjennom en subtil assimilering bestemt av dominerende statlige politiske, økonomiske og rettslige strukturer, og at dette skjer i form av moderne avtaler med staten (treaties) og kooptering av urfolksledere inn i statlige domineringsystemer (Alfred, 2009; Coulthard, 2014). I en nordisk samisk sammenheng forstår Rauna Kuokkanen hele systemet med egne sameting, lovfestet av nasjonalstaten, og konsultasjonsordninger mellom samiske interesser og statlige myndigheter som koopteringsmekanismer (Kuokkanen, 2014, 2019). Som Alfred og Coulthard mener hun at slike institusjonelle ordninger fratras urfolket deres land og selvbestemmelse.

I artikkel 2 og 3 viser jeg at de samme koopteringsmekanismene som revitalistene advarer mot også er virksomme i samepolitikken. Samenes sterke integrering i nasjonalstaten ved bruk av korporative kanaler som konsultasjoner og samstyring innebærer at: «... presset i retning av kooptering inn i det norske hele tiden er til stede (Selle & Strømsnes, 2021).» (Artikkel 2 s. 49). I samepolitikken står man derfor hele tiden overfor de to dimensjonene integrering/motmakt og selvstyre/autonomi som

redegjort for i kapittel 1. Dette er to strukturelle trekk som virker samtidig, men drar i hver sin retning. Integreringsdimensjonen medfører at:

*«... Sametingets rolle i den nasjonalstatlige korporative kanalen gir små muligheter for samisk kulturell standardisering, samtidig som dette presser det samiske politiske systemet i retning av intern konsensus med begrenset meningsmangfold og intern differensiering. Dette peker ikke i retning av sterk subnasjonal systembygging, men mer i retning av nasjonalstatlig systemintegrering, kooptering eller det noen vil mene er en form for assimilering. Det andre strukturelle trekket er at det i den samiske etnopolitiske konteksten tross alt skjer en viss standardisering samtidig som en egen valgordning åpner for flere stemmer og differensiering. Det peker i retning av en egen samisk politisk systembygging med en viss grad og type av selvstyre eller autonomi.» (Artikkel 2 s. 60)*

Der revitalistene bare ser kooptering og assimilering som resultat av samhandling og samstyring med staten, viser imidlertid mine analyser at det for samene også skjer en samhandling ut fra en samisk institusjonell autonomi som også åpner for former for selvbestemmelse. Dette er imidlertid:

*«... komplekse prosesser og en dobbelthet som peker i ulik retning, men som likevel ikke er frikoblet hverandre. Disse trekkene i samepolitikken trenger ikke være et nullsumspill der stor grad av politisk integrasjon i form av konsultasjoner eller samstyre med staten gir mindre muligheter for autonomi med et visst selvstyre. Tvert imot er det i samepolitikken slik at disse bygningstrekkene henger sammen og påvirker hverandre. Stor grad av konsultasjoner med staten åpner for økte muligheter for selvstyre, og økt grad av samisk institusjonell autonomi gir muligheter for økt grad av konsultasjoner med staten (Falch & Selle, 2018).» (Artikkel 2 s. 60).*

Ifølge Jeff Corntassel virker menneskerettighetene på samme vis som de statlige strukturene til å reprodusere assimileringen og koopteringen av urfolk inn i

nasjonalstaten. Siden urfolks menneskerettigheter defineres av staten, begrenser de rammene for hva urfolks selvbestemmelse kan være. FN systemet virker derfor til å koptere urfolk inn i statens forståelser av urfolks selvbestemmelse, og forstyrrer slik urfolks egne muligheter til å revitalisere sine egne kulturelle og politiske fellesskap (Corntassel, 2007, 2008).

Innenfor revitaliseringslitteraturen er det med andre ord stor oppmerksomhet om de statlige og internasjonale politiske, økonomiske og rettslige strukturenes virkninger på urfolks muligheter til endringer. Disse strukturene blir ansett å være så sterke at det ikke er mulig med endringer innenfor dem. Bare ved å vende seg bort fra disse statssentrerte dominerende strukturene, og gjennom lederskap vekke opp og revitalisere egne tradisjonelle samfunn kan urfolks selvbestemmelse komme til et autentisk og sant uttrykk, som så gir grunnlag for likeverdig samhandling med staten (Elliott, 2018). Samtidig som altså strukturene betyr mye, kan disse overvinnes gjennom urfolks egen tenking, praksis og handling. Revitaliseringslitteraturens formuleringer om hva som skal til for å oppnå endring er først og fremst sterkt ideologiske aktørorienterte programerklæringer, og i liten eller ingen grad analyser av hvordan urfolks selvbestemmelse faktisk kommer til uttrykk.

Selv om revitaliseringslitteraturen mener statlige strukturer på subtile måter gjenskaper kolonial statlig dominering av urfolk, så mener de også at staten opptrer som en enhetlig og intensjonell aktør for å frata urfolk deres land og selvbestemmelse. På denne måten er staten tvetydig ved på samme tid å både være en struktur og en aktør, som samlet virker til å frata urfolk deres samfunnsfellesskap. Dette er imidlertid ikke en Giddensk forståelse av sammentvinning av struktur og aktør der alle aktørene er kunnskapsrike med stor strategisk bevissthet for kontinuerlig å endre institusjoner og situasjoner ut fra deres ulike grader av muligheter for å bruke tilgjengelige institusjonelle ressurser. I artikkel 1 drøftes hvordan urfolks økende integrering i staten også kan åpne for styrket autonomi fordi staten: «... ikke bare [er] en aktør i møtet med urfolk, men også en struktur urfolk er, og har en rett til å være, en del av (Cairns 2000; UNDRIP Art. 6; Semb 2012; Selle et.al. 2013).» (Artikkel 1 s. 12).

Innenfor revitaliseringslitteraturen er samspill med staten utfordrende fordi: «... *et samspill med en dominerende stat oppfattes å innebære risiko for assimilering, og med det en viss aksept av at staten urettmessig har fratatt et folks land, ressurser og styringssystemer (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014).*» (Artikkel 1, s. 12).

Revitaliseringslitteraturens forståelse av tunge institusjonelle og rettsliggjorte strukturer som besittes av en korrumpert elite, der også urfolksrepresentanter er inkludert, og som motvirker det autentiske og sanne urfolkets egentlige vilje til tradisjonell selvbestemmelse, har sterke likhetstrekk med teori om populisme.

En av de mest benyttede definisjonene på populisme er gitt av Cas Mudde, som kaller det: «En tynn ideologi som mener samfunnet er delt i to ensartede og motstridende grupper, ‘det ekte folket’ mot den ‘korrumperte eliten’, og som argumenterer for at politikk skal uttrykke folkeviljen» (Mudde, 2004; egen oversettelse). Samfunnet tolkes og framstilles som virkninger av evige motsetninger mellom folkets sanne vilje og elitens undergraving av denne for egen vinnings skyld. I populismen ligger det derfor oftest en kritikk av de strukturelle begrensningene det liberale rettsstatlige demokratiet legger på folkeviljen gjennom rettslige mekanismer og institusjoner (Pinelli, 2011; Mudde & Kaltwasser, 2017; Ignatieff, 2020; Falch & Selle, 2023b). Et politisk lederskap som er opplyst nok til å kjenne folkets generelle vilje og sterk nok til å forme denne viljen til handling, er derfor i populismen helt sentralt for å kjempe mot elitens usynlig og subtile krefter (Canovan, 1981).

I revitaliseringslitteraturen utgjør da også urfolk ensartede essensialistiske etnisk grupper der variasjonene er på individnivå og hvor det altså ikke eksisterer interne motstridende gruppeinteresser. Samtidig sitter det en korrumpert elite med makt og kontrollerer institusjoner som hindrer vanlige folk å utøve sin suverenitet. Derfor er det nødvendig med et sterkt og opplyst lederskap for å gjenvinne urfolkssamfunnene og urfolksidentiteten (Alfred, 2009; Coulthard, 2014). Sheryl Lightfoot (2020) viser at revitaliseringslitteraturen har en samfunnsforståelse hvor det er en todeling av urfolkssamfunn mellom de «autentiske» og de «koopterte», hvor staten med urfolksmedløpere i sine institusjoner, er en elitistisk enhetlig intendert aktør som



motvirker urfolks egentlige vilje, og hvor samarbeid med staten for institusjonalisering med nasjonal og internasjonal rettsliggjøring derfor alltid er fånyttet for å oppnå endring. Lightfoot kaller dette for en pessimistfelle som begrenser mulighetene for en konstruktiv utvikling av samvirket mellom urfolk og stat (Lightfoot, 2020). Det kan imidlertid like gjerne kalles klassisk populisme som en strategisk reaksjon fra dem som opplever seg som permanente tapere innenfor det nasjonalstatlige politiske systemet.

Revitaliseringslitteraturens oppfatning av at makt utøves av usynlige og subtile krefter og strukturer er sterkt koblet til betydningen av rettslige mekanismer og uavhengige institusjoner i liberale demokratiske rettsstater som representerer en makt som er selvforsterkende (Falch & Selle, 2023b). Innenfor teoriretningen historisk institusjonalisme vektlegges nettopp slike institusjonell stivhengighet som gir politisk retning, og hvor makt er bygget inn slik at det derfor er vanskelig å oppnå endring (Pierson, 2015). Det kan derfor sies at revitaliseringslitteraturens kritikk av vanskelighetene med å nå fram med å oppnå selvbestemmelse gjennom samhandling med statlige institusjoner, har noe rett i seg.

Selv om endringer er vanskelig å få til, skjer det likevel enten gjennom kritiske vendepunkt eller mer gradvis. Urfolkspolitikken med anerkjennelsen av retten til selvbestemmelse er en slik endring. Dette bringer meg over til en nærmere drøftelse av hvordan vi kan forstå samspillet mellom struktur og aktør i teoriretningen historisk institusjonalisme, og hvordan dette kan forklare framveksten av nye urfolkspolitiske fellesskap og institusjoner med særegne karakteristika. Denne teoretiske drøftingen er først og fremst knyttet til analysene i artikkel 2, og hvor varianter av denne teorien i form av tillitsbygging er analysert i artikkel 3 og ikke-dominering er analysert i artikkel 4.

#### **4.4 Mennesker og maktene – historisk institusjonalisme**

Teoriretningen historisk institusjonalisme setter tidsforløpet for institusjoners tilblivelse, stabilitet og endring i sentrum (Emmenegger, 2021). Bredt forstått er det derfor mulig å si at historisk institusjonalisme forsøker å belyse hvordan politiske

interessekamper skjer gjennom de institusjonelle omgivelsene uten at disse er de eneste årsaken til ulike politiske utfall (Thelen & Steinmo, 1992). Slik kan historisk institusjonalisme forstås å gi ei teoretisk bro mellom mennesker som skaper historien (aktør) og omgivelsene som gjorde dette mulig (struktur) (Rothstein, 1992). Dette teoretiske perspektivet er gjennomgående i artiklene 2, 3 og 4. Grunntrekkene fra den historiske institusjonalismen er likevel mest direkte benyttet i artikkel 2 og delvis i artikkel 4.

### **Tidsforløp og stiavhengighet**

Bruken av teoriretningen historisk institusjonalisme er knyttet til større politiske utfall som nasjonsbygging, demokrati, partisystemer, velferdsstat, økonomisk utvikling og etniske relasjoner. Denne teoriretningen er i liten grad benyttet i analyser av framveksten av urfolks samtidsinstitusjoner. Noe arbeid er likevel gjort for urfolksreservater sin makt og deltakelse i amerikansk urfolkspolitikk (Evans, 2011), for urfolks selvstyreordninger og samstyringsformer (multilevel governance) i det føderale Canada (Papillon, 2012, 2020; Wilson et. al., 2020), og for institusjonaliseringen av same- og urfolkspolitikken i enhetsstaten Norge (Falch & Selle, 2018).

Den historiske institusjonalismens makrotilnærming for analyser av store og konsekvensrike politiske utfall innebærer at strukturer er med å forme interessene og handlingsalternativene til aktørene. Tilnærmingen legger vekt på at variabler samvirker og danner mønstre der årsak og virkning over tid griper inn i hverandre på selvforsterkende måter (Pierson, 2015). Sammenstillingen av ulike variabler eller faktorer og hvordan disse virker på hverandre, eller det som også kan kalles strukturelle konstellasjoner, er derfor innenfor den historiske institusjonalismen viktig for å kunne forklare betydningsfulle politiske utfall. Årsaker og virkninger må derfor analyseres i lys av den konteksten de oppstår (Abbot, 1997; Thelen & Mahoney, 2015).

Fordi bruken av historisk institusjonalisme har oppmerksomheten på å forklare betydningsfulle politiske utfall i kontekst er slike analyser gjerne case-basert. Det

legges vekt på en dyp forståelse av det aktuelle caset for å kunne identifisere nye forklaringsforslag som også kan undersøkes for andre case (Thelen & Mahoney, 2015).

Case-baserte dybdestudier for å finne forklaringsforslag til politiske utfall retter stor oppmerksomhet til hendelsers tidsforløp. Tidssekvenser eller historiske faser og rekkefølgen på disse har ofte betydning for utfallet, noe Lipset og Rokkan (1967) la vekt på i sin analyse av framveksten av partisystemet, og som Rokkan (1974a, 1974b) bygde videre på i sine modell for nasjonsbygging i Vest-Europa (Mjøset, 2000). I artikkel 2 viser jeg da også at en tidsmessig komprimering med utvikling av en egen urfolksidentitet samt et deltakerdemokrati for, og internasjonal anerkjennelse av samene som urfolk, har gitt en særegen form for samisk politisk fellesskap innenfor nasjonalstaten.

*«Ressursene for systembyggingen er andre, og de kommer i en annen form enn de Rokkan la vekt på. Da blir målsettingen og utfallet også annerledes. [...] Internasjonaliseringen og den økte betydningen til internasjonal rett som en type systembyggingsressurs er grunnleggende annerledes enn i Rokkans modell. Det blir mulig å mobilisere, og i noen grad også å sikre, autonomi uten å ha en sterk økonomi eller et tydelig økonomisk potensial i ryggen. [...] Utgangsbetingelser og de historiske utviklingsfasene er i den samiske systembyggingen både andre og mer opphopet enn i Rokkans nasjonsbyggingsmodell. Den samiske systembyggingen tar utgangspunkt i en situasjon der man er territorielt gjennomtrengt av staten. Derfor retter den samiske mobiliseringen seg i større grad mot staten for anerkjennelse, tett koblet til internasjonal rett, enn inn mot egen befolkning for territoriell og kulturell grensetrekning, standardisering og styring.» (Artikkel 2 s. 56-57)*

Dette særegne urfolkspolitiske fellesskapet er ikke nasjonsbygging med utvikling av et tillitsfellesskap som gradvis har vokst fram gjennom historiske faser fra statsdanning (territorielle grenser), nasjonsbygging (kulturstandardisering), massedemokrati (parti- og organisasjonsutvikling) og omfordeling (velferdsstat), slik det ofte kan gis inntrykk

av gjennom symbolbruk som flagg, nasjonaldag og nasjonalsang. Den samiske systembyggingen har skjedd over kort tid der internasjonalisering, forming av urfolksidentitet, og institusjonalisering av et eget deltakerdemokrati har hatt en samtidig utvikling gjennom gjensidige virkninger, derfor mener jeg den samiske systembyggingen og selvbestemmelsen heller enn et tillitsfellesskap må: *«forstås som en utvikling i retning av det som kan karakteriseres som et etnopolitisk «community of rights» eller et rettighetsfellesskap.»* (Artikkel 2 s. 56).

Det å forstå en hendelse i kontekst handler om å forstå når i et tidsforløp hendelser oppstår (Thelen & Mahoney, 2015). Det er ikke historien i seg selv, men hvordan prosesser spiller seg ut over tid som er sentral for å forklare politiske utfall. Historisk institusjonalisme er derfor historisk i den forstand at den anerkjenner at politisk utvikling skjer over tid, og institusjonell i den forstand at den understreker at mange av samtidens politiske implikasjoner av dette tidsforløpet er bygget inn i institusjoner i form av formelle regler og normer.

Hvordan tidsforløpet spiller seg ut er sterkt knyttet til forståelsen av stiavhengighet hvor skritt som tas i den politiske retningen som er valgt gjør den mer attraktiv å følge videre. Når slike virkninger samler seg opp, genereres en selvforsterkende aktivitet (Pierson, 2000, 2004). Institusjonelle valg som tas på gitte tidspunkt har også den siden ved seg at aktørene i etterkant lett lukkes inne i forståelser av hva som er mulige løsninger, selv om de nødvendigvis ikke er de mest optimale (Pierson, 2000). Det kan derfor også oppstå stiavhengighet i form av innelukking, selv om selvforsterkingsmekanismene nødvendigvis ikke er like virkningsfulle. En slik innelukking innebærer at alle relevante aktører tilpasser sine strategier til det rådende systemet (Thelen, 1999). I analysen av Sametingets selvbestemmelse forstått som motmakt i artikkel 4 viser jeg hvordan etableringen av Sametinget i 1989 virket til at det ble:

*«... igangsatt selvforsterkende prosesser mellom rettsstatlige begrensninger for å sikre og demokratiske beslutninger for å utvikle samisk kultur og samfunnsliv. [...] Vi ser altså hvordan menneskerettslige bindinger driver fram nasjonal*

*rettsutvikling som så virker for demokratisk inkludering. Institusjonaliseringen styrker muligheten for demokratisk deltakelse der internasjonal rett benyttes som ressurs for utvikling av nasjonal lovgiving for styrking av samers grunnleggende interesser, som igjen styrker institusjonaliseringen for kollektiv samisk representativitet og deltakelse.» (Artikkel 4 s. 562, 565)*

### **Kritiske vendepunkt og gradvise endringer**

Siden stivhengigheten innebærer at endringer ofte er vanskelig å oppnå når en politisk retning først er innført, er det innenfor historisk institusjonalisme stor oppmerksomhet om kritiske vendepunkt som virker til endring. Det er ulike definisjoner på kritiske vendepunkt, men alle legger vekt på at det innebærer en relativt kort periode eller episode hvor aktørenes muligheter for valg som etablerer eller endrer institusjoner er store, og at disse valgene har langtidsvirkninger gjennom at det oppstår en ny stivhengighet (Berntzen, 2020). Collier og Munck har definert kritiske vendepunkt som: «en fortettet makroepisode av innovasjon som gir langtidsvirkninger» (Collier & Munck, 2022 egen oversetting). Denne definisjonen innebærer for det første at skal noe være et kritisk vendepunkt, så må det ha langtidsvirkninger. For det andre må kritiske vendepunkt ofte ha egenskaper kjennetegnet av at: a) endringer skjer på forskjellige måter i forskjellige situasjoner, b) det er institusjoner som fornyes, c) det er større systemer som skapes og endres og d) mulighetene for valg av løsninger er åpne (Collier & Munck, 2022).

Det er ulike vektlegginger av hvor avgjørende disse egenskapene er for at det kan forstås som kritiske vendepunkt (Capoccia & Kelemen, 2007; Collier & Munck, 2017). Selv om synet på graden av frihet aktørene har til å velge løsninger under et kritisk vendepunkt varierer, så forstås det likevel i de fleste tilfeller som øyeblikk med strukturell og institusjonell usikkerhet som betyr at aktørene har stor frihet i å forme politiske utfall. I artikkel 4 viser jeg hvordan den nye samepolitikken i Norge kan forstås som et utfall fordi menneskerettsrevolusjonen og Altasaken begge utgjorde kritiske vendepunkt:

«Den økte betydningen av urfolks menneskerettigheter kan forstås som et kritisk vendepunkt som i en begrenset tidsperiode åpnet mulighetsrommet for rettslige og institusjonelle endringer som så la langsiktige føringer (stivhengighet) for seinere handlinger (Mahoney & Thelen, 2010; Berntzen, 2020)» [...] «Med konflikten om utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget fra slutten av 1970-årene oppstår et kritisk vendepunkt som setter i gang selvforsterkende rettslige og demokratiske prosesser i Norge.» (Artikkel 4 s. 553-554).

Disse to kritisk vendepunktene samvirket og endret på kort tid samepolitikken slik at den ble internasjonalsert ved å binde seg til menneskerettslige forpliktelser, rettsliggjort ved først å grunnlovfeste at statens plikt til å legge til rette for at samene kan sikre sin kultur, og institusjonalsert ved å etablere Sametinget. Disse tre grunnleggende endringene ga så en «... retning til en videre utvikling der relasjonen mellom samene og staten har en særegen karakter» (Artikkel 4 s. 555).

Aktørene har en framtrædende plass innenfor historisk institusjonalisme fordi deres beslutninger i relativt korte kritiske tidsperioder har langtidsvirkninger (Berntzen, 2020). Disse langtidsvirkningene innebærer samtidig at aktørenes innvirkning på utviklingen etter at grunnleggende institusjonelle valg anses som begrenset. Strukturene og institusjonene setter seg gjennom den stivhengige utviklingen som følger etter kritiske vendepunkt.

Hvor stort det politiske mulighetsrommet er, og hvor bestemmende valgene som tas er for utviklingen, er det ulike vektninger av innenfor teoriretningen. Der Mahoney (2001) og Capoccia og Kelemen (2007) legger avgjørende vekt på det store mulighetsrommet et kritisk vendepunkt gir, mener Pierson (2004) at selv om valgmuligheten er ganske åpne så er det likevel ikke helt tilfeldig hvilke valg som tas. Det er fremdeles forutgående utviklingstrekk og eksisterende strukturer som virker og påvirker retningsvalg under situasjoner med kritiske vendepunkt. Det kan for eksempel sies at når den politiske krisen med Alta-utbyggingen sto på rundt 1980, så var det relativt åpent hvilke institusjonelle valg som skulle tas for samepolitikken. Det at løsningen ble et direkte valgt sameting var likevel ikke helt tilfeldig siden det skjedde i en: «...

*statsvennlig og nokså sentralisert enhetsstat som den norske [hvor] samhandlingen [med staten blir] særlig tett, siden samepolitikken i stor grad handler om å få staten til å ta ansvar for å sikre rettigheter og muligheter.»* (Artikkel 3 s. 50). Forutgående utviklingstrekk og konteksten kritiske hendelser oppstår i, er med andre ord med på å påvirke retningsvalg som tas. Derfor har da også kritiske vendepunkt knyttet til store energiutbyggingsplaner i Norden og Canada fått ulike institusjonelle resultater:

*«Mens det i Canada ledet til anerkjennelse av landrettigheter, ledet det i Norge, Sverige og Finland til anerkjennelse av politiske rettigheter i form av egne oppskalerte demokratisk representative institusjoner (Falch & Selle 2018; Wilson et. al. 2020). Dette har så ledet til ulike utviklingsprosesser der det i Canada har blitt vanskelig å forme breie demokratiske representative urfolksinstitusjoner, mens det i Norden har vært vanskelig å få anerkjent landrettighetene.»* (Artikkel 1 s. 25).

På samme vis som at det kan være en tendens til at aktørperspektivet gis for stor vekt ved kritiske vendepunkt, kan aktører også gis for liten vekt i den stivhengige langtidsvirkningen (Thelen, 1999; Pierson, 2004). Også i lange perioder med stivhengighet skjer det gradvise endringer grunnet aktørers handlinger. Laura Evans (2011) mener å finne at urfolk, som framstår som permanente tapere innenfor det amerikanske statlige politiske systemet, kan oppnå betydelig endringer i form av økt innflytelse over tid, ved strategisk å utnytte spenninger i og mellom komplekse og stabile statlige institusjonelle arrangementer. Dette er for øvrig et poeng som Thelen og Mahoney (2010) har teoretisert mer generelt. De retter oppmerksomheten på hvordan endringer ikke bare skjer etter ytre sjokk, men også gradvis skjer innenfra fordi det hele tiden pågår en kamp om makt og ressurser innenfor og mellom institusjoner. Aktørers innelukking i form av strategiske tilpasninger til den rådende retningen betyr nødvendigvis ikke at målsettinger om endringer og interne spenninger opphører (Thelen, 1999). Interne spenninger med tilhørende gradvise endringer kan derfor kulminere i nye kritiske vendepunkt, eller det kan medføre løpende tilpasninger for å opprettholde en stabilitet som samtidig er konsekvensrik. Dette er særlig tilfellet

for institusjoner som er resultat av tvetydige kompromisser. Politiske tapere blir ikke bare borte, men fortsetter å påvirke institusjonen innenfra for å endre dens form og virkning (Thelen, 1999; Pierson, 2004; Thelen & Mahoney, 2010). Slike innenfra endringer kan vi se konturene av i Sametinget i Norge med framveksten av et nytt parti, Nordkalottfolket, som avviser det rettighetsbaserte grunnlaget samepolitikken har vært bygget på siden slutten av 1980-tallet. Denne framveksten skjer blant annet ved at de som tapte kampen om den nye samepolitikken som følge av Altasaken igjen blir aktivisert (Falch & Selle, 2023b).

Institusjonenes betydning som formende og begrensende for politisk utvikling er også sentralt i teorier om hva som er godt fungerende og ikke-dominerende styringssystemer. Jeg går derfor over til en presentasjon av noen sentrale arbeider innenfor disse feltene som er av relevans for hvordan Sametinget i Norge kan forstås som en selvbestemmelsesinstitusjon. Denne diskusjonen er knyttet direkte til artikkel 3 og 4.

### **Fungerende institusjoner**

Bo Rothstein (2011) er sentral i litteraturen om hva som avgjør kvaliteten på statlige styringssystemer (quality of government), og hvordan dette er knyttet til tillit til institusjoner og mellom mennesker som ikke kjenner hverandre. For Rothstein er det sentrale for kvaliteten til staters styringssystemer i hvilken grad institusjonene evner å levere upartiske tjenester til medborgerne. Når staten evner å levere upartiske tjenester er det med på å forme, kanalisere og påvirke folks tillit til institusjonene og mennesker imellom. Institusjonene former med andre ord handlingene. Offentlige institusjoner fremmer dermed tillit gjennom upartisk å sikre informasjon, overholde lover og regler, beskytte minoriteter og legge til rette for medborgernes deltakelse. Denne tilliten virker så tilbake på institusjonenes mulighet til å foreta en omfordeling som oppleves upartisk og rettferdig, som igjen genererer tillit. Det skjer en selvforsterkende effekt i form av en god sirkel eller institusjonell stivhengighet. Den samme stivhengige og selvforsterkende effekten skjer imidlertid også der tilliten er lav og kvaliteten på styringsinstitusjonen er svak, slik at det utvikles en negativ spiral eller vond sirkel.



Utviklingen kan derfor følge to helt ulike retninger med to ulike samfunnsmessige balansepunkt.

I artikkel 3 viser jeg hvordan en relativt lav tillit til Sametinget og dets nære omland kan forklares med en slik vond sirkel med liten rekkevidde i form av tjenester og dermed av liten betydning for brei deltakelse i og overfor institusjonen. De strukturelle rammene legger derfor:

*«... 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 selvbestemmelsesinstitusjon med relevans for mange samer. Og uten slik relevans er det over tid vanskelig å utvikle en sterk institusjonell rekkevidde med tillit.» (Artikkel 3 s. 54)*

Robert Putnam (1993), som har vært helt sentral i utviklingen av teorier om tillit, mener å ha funnet at tillit former fungerende demokratiske politiske systemer. Putnams tilnærming er at medborgeres tilgang og deltakelse i ulike lokale frivillige organisasjoner og nettverk, det han kaller sosial kapital, bygger tillit til institusjoner, som igjen muliggjør velfungerende styringsinstitusjoner. Der Rothstein legger vekt på at det først og fremst er institusjonene som former tillit, ser Putnam at det er den generelle tilliten mellom mennesker (sosial kapital) som former institusjonene. I artikkel 3 vises det at når tilliten er lav kan den opplevde relevansen av politisk deltakelse gjennom valg og interesseorganisasjoner også være lav:

*«I et system som forutsetter registrering i et eget valgmanntall er det snakk om en relativt lav valgdeltakelse (Falch & Selle, 2018).», og at: «Til tross for at det med Sametinget har vokst fram en ny samisk offentlighet er det likevel snakk om et begrenset og lite mangeartet samisk sivilsamfunn (Bjerkli & Selle, 2003).» (Artikkel 3 s. 47 og 49)*

Selv om Rothstein legger vekt på institusjonell output i form av upartiske tjenester og Putnam på institusjonell input i form av politisk deltakelse som startpunkt for forming av tillit, er likevel begge opptatt av at dette formes gjennom selvforsterkende stiavhengige prosesser der årsak og virkning glir over i hverandre. Begge ser da også etter forklaringer i historiske utviklingstrekk og episoder på hvorfor tillit og fungerende institusjoner oppstår. Både Rothstein og Putnam viser til kritiske vendepunkt og historiske tidsforløp for å forklare hvorfor demokratiet og styringssystemet fungerer bedre noen steder enn andre, og begge viser at hva som skaper institusjonene (kritiske vendepunkt) og hva som gir dem langtidsvirkninger (stiavhengighet) er to forskjellige prosesser (Putnam, 1993; Rothstein, 2011). Dette har også sterke paralleller til Stein Rokkans modell for nasjonsbygging hvor en tidlig sterk sentralmakt (statsdanning) var en viktig forutsetning for muligheten til integrering i form av territoriell kontroll og kulturell standardisering (nasjonsbygging), som så åpnet for periferiens motmobilisering med massedemokrati, og med det økende grad av rettferdig omfordeling (Rokkan, 1974a, 1974b, 1987d; Flora et al., 1999).

Så vel Rokkan, Putnam og Rothstein må forstås å tilhøre den historisk institusjonalismen. De har likevel noe ulik inngang eller vekting av forklaringsfaktorene for hvordan tillit utvikles og virker i samfunnsformingen. Mens Putnam mener tillit bygges nedenfra (Putnam, 1993, 2000), mener Rothstein det først og fremst formes ovenfra av velfungerende upartiske institusjoner (Rothstein, 2011). Rokkan har en mellomposisjon og viser at det han kaller «nasjonalstatens tillitsfellesskap» utvikles gjennom et gjensidig forsterkende samspill mellom organisering av interesser (nedenfra) og statlige institusjoner (ovenfra).

Sivilsamfunnsorganisasjoner er uttrykk for brede muligheter til å fremme ulike meninger og interesser som samtidig må formidles inn mot og gjennom felles offentlige institusjoner. Når interesser krysser og aktivt må forholde seg til hverandre gjennom felles institusjoner oppstår også forståelser av at statlige institusjoner er avhengig av, og til for organiserte interesser. Dette virker i sin tur til en politisk integrering. Indirekte binder dette sammen og strukturerer grupper og interesser i

større tillitsfellesskap i form av nasjonalstater, selv om det på konkrete saksområder kan være konflikter (Rokkan, 1974, 1987a). I artikkel 2 omtales dette slik:

*«Framveksten av demokratiske nasjonalstater skjer altså gjennom en dynamikk der det på den ene siden foregår en stadig sterkere ytre territoriell og kulturell grensetrekning (fase en og to), og på den andre siden en intern forming og sammenbinding av politiske interessekonstellasjoner og skillelinjer fulgt av økende sosioøkonomisk omfordeling (fase tre og fire). Grensetrekningen gjør at det blir vanskeligere å trekke seg ut fra eller gå over til et annet politisk fellesskap. Interessepluralismen innebærer på sin side sosial konflikt og samhandling som trekker grupper og interesser inn i standardiserende prosedyrer og fellesskap som også former og binder sammen det politiske systemet. Konflikter om saker og prioriteringer øker med andre ord integreringen på et høyere og mer generelt nivå.» (Artikkel 2 s. 46)*

Per Selle og Dag Wollebæk (2007, 2015) har videreført Rokkans perspektiv og vist hvordan gjensidige virkninger mellom muligheten til brei interessepolitisk støtte og deltakelse på den ene siden, og effektive institusjonelle tjenester på den andre siden er med å skape samfunn med stor tillit. Sterke sivilsamfunnsorganisasjoner er sentrale i den demokratiske infrastrukturen for gjennomføring av politiske prosesser og for effektiv iverksetting av vedtak og tiltak, fordi de kan aktiveres når interesser skal sikres eller det oppstår krav om endringer. Sivilsamfunnsorganisasjoner vil slik både kunne styrke relevansen av deltakelse (nedenfra/input) så vel som sikre rekkevidden av tjenestene (ovenfra/output) fra det politiske systemet. Begge deler bidrar til generell og institusjonell tillit (Wollebæk & Selle, 2007; Selle & Wollebæk, 2015).

Sivilsamfunnsorganisasjoner blir hos Selle og Wollebæk først og fremst forstått som strukturer, som påvirker mulighetene til handling. Gjennom at organisasjonene etablerer en bevissthet hos medborgerne om at ulike interesser blir fremmet, vurdert og kontrollert, blir tilliten til fellesskapets institusjoner styrket. I artikkel 3 analyseres Sametingets rolle som en slags sivilsamfunnsorganisasjon i møte med staten. Gjennom sin sivilsamfunnsrolle blir Sametinget forstått å:

*«... forsterke[r] 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.» (Artikkel 3 s. 50)*

Denne rollen til Sametinget virker til å etablere brei aksept og anerkjennelse av kulturell forskjellighet, og for hvordan denne forskjelligheten skal sikres og komme til uttrykk i det nasjonalstatlige politiske fellesskapet. Sametinget virker dermed:

*«... stabiliserende for hvordan de samiske minoritetsinteressene sikres i det nasjonalstatlige flertallsdemokratiet, og for hvordan rettigheter anerkjennes og forvaltes innenfor den norske enhetsstaten.» (Artikkel 3 s. 56)*

Tillitslitteraturen har oppmerksomheten på hvordan de institusjonelle konstellasjoner former handling gjennom stivhengige selvforsterkende prosesser. På samme vis som tillitslitteraturen er opptatt av hvordan institusjonell tillit er avgjørende for at de skal være velfungerende, er ny-republikansk teori om ikke-dominering opptatt av hvordan utformingen av det institusjonelle systemet sikrer for rettferdighet og frihet for enkeltindivider og minoritetsgrupper (Shapiro, 2002, 2012; Young, 2005). Dette teoretiske perspektivet er knyttet til analysene i artikkel 4.

### **Ikke-dominerende system**

På samme vis som at den institusjonssentrerte tillitstilnærmingen legger vekt på upartiske og rettsliggjorte tjenester (Rothstein, 2011), er ny-republikanismen opptatt av rettsstaten som regulerende for fungerende demokratiske systemer (Pettit, 1997). Det er derfor grunn til å si at ny-republikanismen, som den liberale multikulturalismen og den historiske institusjonalismen, legger avgjørende vekt på strukturer som begrensende og formende for aktørers handlinger.

Ikke-dominering innebærer ikke bare faktisk fravær av statlige ukontrollerte beslutninger som påvirker borgere og minoriteter negativt, men også fravær fra at

staten kan benytte sine muligheter til ukontrollerte beslutninger. Det at muligheten til ukontrollert styring overfor minoriteter i seg selv betyr fravær av politisk frihet henger sammen med at en slik mulighet innebærer et ensidig avhengighetsforhold. En avhengig parts bevissthet om at den kan bli påført ukontrollerte og negative beslutninger, begrenser i seg selv dens handlinger. Derfor er det mulig å utøve dominerende uten faktisk å gripe inn overfor andre (vertikale relasjoner). Samtidig er det også mulig å gripe inn overfor andre uten å dominere (horisontale relasjoner). Det å involvere seg i andres beslutninger uten at det innebærer formynderi, men snarere forhandlinger mellom autonome parter, handler også om å kunne ivareta egne legitime interesser. Politiske fellesskap av ulik størrelse og makt er i ikke-domineringsperspektivet derfor autonome, men samtidig gjensidig avhengige (Artikkel 4; Pettit, 1997; Young, 2005; Levy, 2008). I artikkel 4 analyseres utviklingen av samisk selvbestemmelse som ikke-dominering, som noe annet enn ikke-innblanding. Jeg sier derfor der at:

*«Urfolk er autonome, men samtidig i et gjensidig avhengighetsforhold til staten. En slik relasjon, om enn asymmetrisk, spiller seg først og fremst ut gjennom former for rettslig regulerte muligheter for å utøve motmakt for dermed å virke til at statens makt er kontrollert og ikke-dominerende overfor urfolk (Young, 2005; Roepstorff, 2012). Dette er et annet perspektiv på selvbestemmelse en det som ofte framføres i urfolkspolitisk litteratur, hvor det handler om en form for politisk suverenitet med ikke-innblanding fra statens side. I ikke-innblandingsperspektivet er den framtrede oppfatningen at selvbestemmelse dreier seg om urfolks territoriell selvstyre, endelig beslutningsmakt eller rett til fritt og forhåndsinformert samtykke om statlige beslutninger som berører dem (Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996; Doyle, 2015; Åhrén, 2016). (Artikkel 1 s. 548).*

Ny-republikanismen legger på samme vis som tillitsteoriene avgjørende vekt på at samfunnet og styringsinstitusjonene er bygget opp rundt horisontale maktstrukturer

med så vel individuell som institusjonell autonomi, for at tillit, rettferdighet eller frihet skal skapes og opprettholdes.

Iris Marion Young (2005) har koblet urfolks rett til selvbestemmelse til den ny-republikanske teorien om ikke-dominering. Grunntanken er at urfolks selvbestemmelse må komme til uttrykk innenfor staten, men at dersom staten ensidig kan definere og kontrollere hva denne selvbestemmelsen skal være, så vil det ikke være selvbestemmelse. Derfor dreier selvbestemmelse seg om en relasjon eller et samspill mellom urfolk og stat. Hun kaller derfor urfolks selvbestemmelse for relasjonell selvbestemmelse. Skal en slik relasjonell selvbestemmelse fungere må det imidlertid legges institusjonelle og rettslige rammer som sikrer mot statlig dominering. Dette gjøres gjennom former for regulerte muligheter for å utøve motmakt, for med det å virke til at statens makt er kontrollert og ikke-dominerende overfor urfolk (Young, 2005). I artikkel 4 analyseres utviklingen av samepolitikken som en stadig sterkere rettsliggjøring for motmakt:

*«Konsultasjonsordningen, innsigelsesmyndigheten i arealplansaker, motsigelsesadgangen i mineralsaker og flere bestemmelser i Finnmarksloven er alle uttrykk for prosessuelle begrensninger for vedtak som berører grunnleggende samiske interesser. Alle disse bestemmelsene utledes av menneskerettighetene om urfolks rettigheter. De må videre forstås i lys av sameparagrafens bindende retningslinje om å verne samisk kultur (NOU 1984:18; Skogvang, 2017; HR-2018-456 avsnitt 91). Disse reglene binder ikke beslutningenes innhold, men de setter ned farten i beslutningsprosessene, og gir Sametinget en viss motmakt som kan framtvinge både prosesser og beslutninger som er ikke-dominerende, og dermed kan ha en breiere demokratisk legitimitet. Sametinget er med dette blitt en formell deltaker i offentlige beslutningsprosesser. Det er snakk om prosessuelle ordninger som styrker så vel rettsstaten som demokratiet (Sametinget, 2021).» (Artikkel 4 s. 561)*

Philip Pettit (1997, 2012) er kanskje den som mest konkret har formulert hvordan ikke-dominering må komme institusjonelt til uttrykk. En ikke-dominerende stat er for

Pettit en demokratisk rettsstat med reguleringer som sikrer at det ikke kan fattes ukontrollerte og formynderske beslutninger. Det må derfor legges materielle, organisatoriske og prosessuelle begrensninger på statens makt og handlefrihet. Dette kjenner vi igjen som rettsstatens kjerneprinsipper om lovgrunnlag for alle beslutninger (legalitetsprinsippet), maktfordeling mellom lovgiving, utøving og dømming samt fordeling av politisk makt mellom ulike styringsnivå i staten (maktfordelingsprinsippet), og vern av minoriteter mot flertallsstyring (mindretallsvernprinsippet). Innenfor disse rettslige rammene er det likevel stort rom for politiske prioriteringer. De ulike institusjonene som skal kontrollere hverandre er heller ikke alltid like skarpt adskilt. Derfor er det ifølge Pettit også behov for et system med demokratiske ordninger som kontrollerer myndighetsutøving. Beslutninger må kunne utfordres og bestrides. Det er derfor ikke så mye:

*«... krav om samtykke fra berørte som sikrer mot ukontrollert maktutøvelse fra ulike myndighetsnivå, som det er muligheten til å representere motmakt og bestride beslutninger. Liberale, demokratiske spilleregler i form av deliberasjon, sivilsamfunnsorganisering, klagemuligheter, tilsynsinstanser og ikke minst valg er viktige for å sikre at det heller ikke innenfor rettsstatens rammer skjer en dominering. For Pettit er derfor rettsstaten nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å oppnå ikke-dominering (Pettit, 1997)» (Artikkel 4 s. 552).*

Hvordan ikke-dominerende politiske systemer etableres og utvikles sier ny-republikanismen lite eller ingenting om. Når ikke-dominerende strukturer først er etablert er de likevel svært vanskelig å endre fordi kjerneprinsippene i den demokratiske rettsstaten er utformet for nettopp å låse parter og institusjoner mot å kunne utøve dominering (Scarpf, 1988; Shapiro, 2012; Papillon, 2020). I tillegg kommer at slike maktstrukturer er selvforsterkende ved at den gir varige fordeler for bestemte aktører. Ikke-domineringsteorien innebærer at makt bygges inn i de institusjonelle samfunnsstrukturene. Muligheten til å bestride beslutninger er derfor betinget av institusjoner og ressurser som setter en stand til å bli hørt, og graden av

autonomi aktører har for å la seg høre (Pierson, 2015). Når for eksempel samene i Norge høyløst bestrider, mens samene i Sverige til sammenligning nesten ikke hever stemmen når nye gruve- og vindindustrietablering planlegges på deres landområder, kan dette forstås som uttrykk for hvor forskjellig urfolksmakten er institusjonalisert i de to landene. Denne ulikheten i hvordan den samiske urfolksmakten er i to naboland som Norge og Sverige vil det kunne være grunn til å tro skyldes de ulike historiske tidsforløp for industrialisering og urfolksmobilisering, og med det hvilke ulike stivhengige selvforsterkingsmekanismer som foregår.

Mulighetsrommet for urfolk til å utvikle motmakt i form av selvbestemmelse som hindrer statlig dominering, begrenses av den institusjonelle innrammingen av staten som har blitt etablert lenge før urfolks kamp for anerkjennelse av sine egne politiske fellesskap.

*«Mange urfolk står derfor i den paradoksale situasjon at de vil oppnå endringer med et sterkere konstitusjonelt vern for å unngå statlig dominering, og dette må skje innenfor en konstitusjon som er konstruert for at slike endringer skal være vanskelig – for å begrense statens mulighet til dominering av borgerne.» (Artikkel 4 s. 553)*

For urfolk vil derfor endring i stor grad måtte skje i form av kritiske vendepunkt som institusjonaliserer motmakt til statlig dominering, eller ved gradvise endringer gjennom strategisk å utnytte spenninger i og mellom komplekse og stabile statlige institusjonelle arrangementer. Ofte vil derfor endringer komme i form av nye lag av institusjoner som er tilpasset og kommer i tillegg til etablerte systemer, og som over tid styrker urfolksmakten i møte med staten (Evans, 2011; Papillon, 2012, 2020; Falch & Selle, 2018; Wilson et.al., 2020).

## **4.5 Oppsummering**

Det teoretiske rammeverket som benyttes for å analysere begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse dreier seg om at handling forstås å skje i kontekst, og



hvor konteksten både har en tidsmessig, stedlig og politisk dimensjon (Abbot, 1997). Dette rammeverket er direkte brukt i analysene i avhandlingens artikler

Teoriretninger som har oppmerksomhet på «handling i kontekst» benyttes som verktøy for å analysere mønstre mellom menneskelig handling. Jeg har her visst at samspillet mellom struktur og handling innebærer noe annet enn summen av aktørenes handlinger over tid, slik Giddens (1984) forstår det. Det er også mer intrikat enn at strukturer er noe aktører må møte og hankses med slik Archer (2010) i stor grad legger til grunn. Hva som er årsak og hva som er virkning i forholdet mellom struktur og aktør går imidlertid ofte over i hverandre. Som vist i artikkel 1 er det derfor ikke slik at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner med autonomi og liberal demokratisk representasjon vil oppstå bare fordi liberale menneskerettslige og etniske strukturer tilsier dette, slik multikulturalismen langt på veg mener. Det er heller ikke slik, som særlig drøftet i artikkel 2 og 3, at urfolk kan bryte ut av statlige politiske systemer og institusjoner de også er en del av, bare den ideologiske handlekraften er sterk nok slik revitalistene inviterer til.

Den teoretiske grunnposisjonen i dette arbeidet er med andre ord at institusjoner former handling, samtidig som institusjoner kan endres både etter ytre sjokk og indre spenninger. Handling er derfor bundet, men samtidig har aktørene valg innenfor strukturen og med det mulighet til å virke til endring. Mulighetsrommet for etablering og utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er derfor både rammet inn av og formende for demokratiske rettssikkerhetsstrukturer. I dette ligger det også at institusjonelle arrangementer lett virker til selvforsterkende prosesser som blir stiavhengige, noe artikkel 4 understreker for rettsliggjøringsprosessene. Slik stiavhengighet foregår gjennom ulike mekanismer. Det skjer ved at politiske vinnere gis ressurser til å styrke sin makt og politiske retning, at nye institusjoner og rettsregler gir retning for seinere valg som forsterker institusjonen, samtidig som institusjoner ofte samspiller på gjensidige forsterkende måter. Forståelsene av hva som er muligheter blir også lett lukket inne av valg som tidligere er tatt (Pierson, 2015).



## 5. Bidrag og betydning

Denne avhandlingens målsetting er å forstå og forklare hva urfolks selvbestemmelse er, og innebærer. De overordnede spørsmålet som er stilt er derfor hvilke begrensninger og muligheter det er for å utvikle urfolks politiske fellesskap med selvbestemmelsesinstitusjoner. Dette spørsmålet er så brutt ned i fire delspørsmål som er analysert i avhandlingens fire artikler.

Delspørsmålet i artikkel 1 var hvilke strukturelle betingelser som åpner for utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner, og hvilke generelle hovedtrekk ved slike institusjoner det er grunn til å forvente at mest sannsynlig vil utvikle seg. Kortsvaret på dette er at urfolks økende grad av internasjonalisering, sterkere integrering i staten, diffuse territorialisering og økte urbanisering hver for seg og gjennom gjensidige virkninger gjør det mest sannsynlig at institusjoner for selvbestemmelse vil være kjennetegnet av demokratisk valgte storskalainstitusjoner, der stemmeretten hviler tungt på individuell selvidentifisering og hvor politikken har en funksjonell territorialitet.

Delspørsmålet i artikkel 2 var om det var mulig med en samisk nasjonsbygging som et tillitsfellesskap, etter Stein Rokkans forståelse, innenfor enhetsstaten Norge, og hvis ikke hva er det for slags urfolkspolitisk system som vokser fram. Kortsvaret på dette er at det ikke er mulig med en samisk nasjonsbygging som et tillitsfellesskap, men at den samiske systembyggingen innebærer utviklingen av et supplerende subnasjonalt rettighetsfellesskap som sikrer anerkjennelse av forskjellighet gjennom å spille mot staten for en stadig sterkere rettsliggjøring, herunder anerkjennelse av land- og ressursrettigheter, og med staten for sikring a arbeid, utdanning og velferd.

Delspørsmål i artikkel 3 var hva som er Sametinget i Norge sin relevans for samers deltakelse i sikringen av retten til kultur og politisk fellesskap og hva som er dens rekkevidde for samers livssituasjon og muligheter? Kortsvaret på det spørsmålet er at deltakelsen i valgsystemet tyder på en ikke ubetydelig relevans for Sametinget, men at relevansen først og fremst peker ut over valgdimensjonen ved at deltakelsen er en måte

å uttrykke kulturell tilhørighet og anerkjennelse av forskjellighet. Konsekvensen av dette er at heller ikke rekkevidde i form av tjenester nødvendigvis er så viktig for alle. Sametinget får dermed i hovedsak betydning som en form for sivilsamfunnsorganisasjon inn i det norske politiske systemet. Dette virker til bred aksept og anerkjennelse av hvordan den kulturelle forskjelligheten skal komme til uttrykk i form av rettigheter i det nasjonalstatlige politiske fellesskapet.

Delspørsmål i artikkel 4 var hva de rettslige og institusjonelle mekanismene som har vært utviklet for det samiske urfolket i Norge gir av rom for samisk selvbestemmelse. Kortsvaret på dette er at de kritiske vendepunktene for samepolitikken som Alta-utbyggingen og menneskerettsrevolusjonen var, medførte en forsiktig rettsliggjøring med anerkjennelsen av samene i Grunnloven og etablering av Sametinget etter sameloven i 1987-1988. Dette satte i gang selvforsterkende prosesser mellom rettstatens regelbindinger og demokratiets representativitet. Rettsliggjøringen sikrer mot hva staten kan vedta om samene, og Sametingets representativitet sikrer en legitim konstitusjonell sedvanerolle som kontrollør av staten gjennom å kunne utøve motmakt regulert i ulike lover. Denne motmakten virker til en statlig ikke-dominering av samene, og med det et stadig større rom for en relasjonell selvbestemmelse. Dette er likevel en selvbestemmelse som har begrensninger i hvilke muligheter samene selv har til å initiere, prioritere og styre.

Disse fire delsvarene gir hver for seg innsikt i hvordan urfolks selvbestemmelse kan forstås å være, og hva det innebærer. De peker alle mot at det er sterke begrensninger i hva urfolks selvbestemmelse kan være innenfor nasjonalstaten, samtidig som det er et mulighetsrom med former for selvbestemmelse.

Det overordnede bidraget i denne avhandlingen er at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner bare kan oppstå som demokratisk valgte representative institusjoner (artikkel 1), som i hovedsak uttrykker et rettighetsfellesskap (artikkel 2). Slike institusjoner kan gjennom å utøve motmakt til staten sikre at urfolkets forskjellighet, med blant annet land- og ressursrettigheter, anerkjennes gjennom en rettsliggjøring, samtidig som de virker til at staten er hovedleverandør av tjenester for

utdanning og velferd (artikkel 3). Slike selvbestemmelsesinstitusjoner har derfor samtidige trekk av å være en intern demokratisk koordinerende styringsinstitusjon, og en ekstern kontrollerende rettsstatsinstitusjon (artikkel 4).

En slik sterkt komprimert sammenfatning av avhandlingens overordnede bidrag må selvsagt følges opp med en utdyping, noe jeg skal gjøre i dette kapitlet. I kapittel 5.1 klargjør jeg tre premisser for hvordan urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner kan analyseres. I kapitlene 5.2 til 5.4 drøftes betydningen av henholdsvis demokratisering, rettsliggjøring og institusjonell oppskalering for muligheten til selvbestemmelse. I kapittel 5.5 konkluderer jeg og viser noen videre forskningsmuligheter som bygger på det jeg her har gjort.

## **5.1 Selvbestemmelse gjennom demokratiske rettssikkerhetsstrukturer**

Urfolks selvbestemmelse må finne sin form innenfor institusjonelle og rettslige strukturer. Strukturer som demokrati, rettsstat og institusjonell skalering betyr noe for hva selvbestemmelse er og innebærer. Tre premisser kan legges til grunn for en slik påstand.

For det første tas det utgangspunkt i at strukturer er med å forme mulighetsrommet for utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner (Thelen & Mahoney, 2015; Pierson, 2015). Som vist i kapittel 4, og særlig i artikkel 1, vil noen overordnede strukturer ramme inn hva som er mulig og dermed hvilke institusjonelle kjennetegn som er sannsynlig. Slike strukturelle konstellasjoner vil likevel virke i ulike kontekster med ulike institusjonelle ordninger, og vil derfor kunne gi variasjoner i politiske utfall. Det er heller ikke gitt hvordan noen aktører ser eller av ideologiske grunner ønsker å benytte seg av mulighetsrommet slike overordnede strukturelle konstellasjoner gir (Artikkel 1). Fra revitaliseringslitteraturen har vi for eksempel sett at det tas sterk ideologisk avstand fra å benytte de mulighetene for urfolks selvbestemmelse som internasjonal rett og det statlige politiske systemet åpner for, fordi det oppfattes å virke til fortsatt kooptering og assimilering (Alfred, 2009; Corntassel, 2007, 2008; Coulthard, 2014; Elliott, 2017). Hvordan et mulighetsrom fylles vil også kunne ha stor

variasjon, på samme vis som den variasjonen vi finner i hvordan demokratiske rettsstater er organisert.

Det andre premisset for den videre drøftingen av avhandlingens overordnede bidrag er at selvbestemmelsesretten er forankret i menneskerettighetene som en positiv og foranderlig rett (Anaya, 2009; Åhrén, 2016). Dette medfører at også andre deler av menneskerettighetene binder dem som har denne retten, noe som impliserer at med selvbestemmelsesretten følger forpliktelser om demokrati og rettsstatlige begrensninger, også for urfolks politiske fellesskap. Det å nyttiggjøre seg menneskerettighetene som politisk ressurs for å oppnå selvbestemmelse innenfor statlige politiske systemer og strukturer, innebærer dermed en omskaping av etniske minoritetsgrupper til urfolkspolitiske fellesskap.

For det tredje ligger den menneskerettslige selvbestemmelsesretten til urfolk som folk. Hva som gjør en gruppe til folk, og innenfor nasjonalstaten til urfolk, er ikke entydig definerbart. Urfolksbegrepet er imidlertid sterkt knyttet til tilstedeværelsen og bruken av land og naturressurser fra tiden før etableringen av nasjonalstaten, derfor blir betydningen av territorialitet sentralt (Nilsson, 2021), samtidig som det å være et urfolk betyr at det dannes et politisk fellesskap som er overlokalt og strekker seg over geografiske avstander. Det er med andre ord folk som har selvbestemmelsesrett, og ikke deler av dette folket i form av enkelte lokalsamfunn eller spesifikke næringer (Artikkel 1 og 2).

## **5.2 Demokratisering**

Urfolks rett til selvbestemmelse er forankret i menneskerettighetene og da særlig SP artikkel 1 og UNDRIP artikkel 3 (Anaya, 2009; Doyle, 2015; Åhrén, 2016; EMRIP, 2018; HRC Communication No. 2668/2015, 2019; HR-2018-456-P avsn. 96-97).

Selvbestemmelse og suverenitet blir i en del sammenhenger sett på som mer eller mindre samme fenomen (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Nadasty, 2017; Nilsson, 2021), noe som kan skyldes at når SP ble utarbeidet var selvbestemmelsen knyttet til oversjøisk avkolonialisering. «Folk» ble i de første

tiårene etter andre verdenskrig forstått som den samlede befolkningen innenfor nasjonalstaten. Særlig ut over 1990-tallet skjedde det en grunnleggende endring i den folkerettslige forståelsen av folk sin rett til selvbestemmelse, ved at urfolk også ble innrømmet denne retten, men da innenfor staten slik at den ikke svekker statenes territorielle integritet (UNDRIP art. 46 nr. 1; Åhrén, 2016). Denne utviklingen innebar at det folkerettslig ble et klarere skille mellom selvbestemmelse og suverenitet.

*Selvbestemmelsen* ligger til folk, mens *suvereniteten* ligger til statene, slik det framkommer i FN-pakten artikkel 2 nr. 4 og 7 hvor medlemsstatene skal respektere hverandres territorielle integritet og ikke blande seg inn i forhold som ligger til statens egen jurisdiksjon.<sup>3</sup> Politiske systemer med ulike kombinasjoner av selvbestemmelse og suverenitet kan framstilles i figur 1.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> FN paktens artikkel 2 nr. 4 lyder: «Alle medlemmer skal i sine internasjonale forhold avholde seg fra trusler om eller bruk av væpnet makt mot noen stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet eller på noen annen måte som er i strid med de Forente Nasjoners formål.» Artikkel 2 nr. 7 lyder: «Intet i denne Pakt berettiger de Forente Nasjoner til å; blande seg inn i forhold som etter sin natur ligger innenfor noen stats egen jurisdiksjon eller innebærer at noe medlem må; underkaste slike saker bileggelse etter denne Pakt; men dette prinsipp skal ikke hindre anvendelsen av tvangstiltak etter kapitel VII.» Dette er også noe av grunnen til at man innen urfolksretten sakker om «intern selvbestemmelse» forstått som en selvbestemmelse som skjer innenfor nasjonalstaten, og en mer usikker «ekstern selvbestemmelse» som handler om å være representert som autonom myndighet internasjonalt.

<sup>4</sup> Et skarpt skille mellom selvbestemmelse og suverenitet kan nyanseres ved at det i stater også ofte foreligger en rettspluralisme hvor territorier ikke nødvendigvis alltid er skarpt definert, at ulike grupper har egne rettslige ordninger og at jurisdiksjonsstrukturen er heterogen slik at befolkningen må forholde seg til flere rettsordner (Michalsen, 2008).

Figur 1. Selvbestemmelse og suverenitet:

		Suverenitet FN-pakten art 2 nr. 4 og 7	
		Ja	Nei
Selvbestemmelse SP/ØSK art. 1 og UNDRIP art. 3	Ja	Demokratisk - TA (med territoriell integritet/autonomi)	Demokratisk - NTA (med private kollektive landrettigheter)
	Nei	Autoritært -TA (med territoriell integritet/autonomi)	NGO/Hybride org. av landeier, næringsaktør og representativ

Figur 1 Selvbestemmelse og suverenitet

Som det framkommer av figur 1 over ulike styringsformer med selvbestemmelse og suverenitet, kan urfolks selvbestemmelse komme med former av både territoriell autonomi (TA) og ikke-territoriell autonomi (NTA). Etter folkeretten innebærer likevel ikke selvbestemmelsesretten i seg selv en rett til suverenitet i form av territoriell autonomi. Land- og ressursrettigheter, som ved siden av selvbestemmelsesretten er avgjørende i urfolksretten, kan også komme i form av private kollektive rettigheter for grupper innenfor urfolket. Det kan også være grunn til å hevde at det er slike private kollektive rettigheter for urfolk ILO 169 artikkel 13-15, SP artikkel 27 og UNDRIP artikkel 26-28 beskytter (Artikkel 1).

Det er i tillegg mulig å se for seg at urfolksgrupper kan utøve former for suverenitet i den forstand at de er anerkjent store landområder og i liten grad opplever innblanding fra stater eller andre utenforstående. Det trenger imidlertid ikke bety at de som folk utøver den menneskerettslige vernede selvbestemmelsen med former for demokratisk representativitet som det impliserer. I den grad urfolksinstitusjoner verken har former for demokratisk representativitet eller suverenitet vil de være å forstå som interesseorganisasjoner (NGO). De kan også være hybrider av institusjoner som landeiere, næringsaktører og representanter for urfolk slik vi har eksempler på for inuitene i Canada i form av landrettighetsselskaper, og til en viss grad også for samene



i Finnmark i Norge gjennom Finnmarkseiendommen (Wilson & Alcantara, 2012; Falch & Selle, 2021).

I selvbestemmelsesretten ligger det med andre ord innbakt at styring må utøves og kontrolleres av folket, noe som betyr nødvendigheten av representativitet. I tillegg til den innbakte demokratiske dimensjonen i den menneskerettslige forankrede selvbestemmelsesretten, følger det også at urfolket bindes av andre menneskerettigheter som retten til valg og representasjon (demokrati) samt rettsstatlige bindinger på hva man som offentlig myndighet kan foreta seg overfor medborgerne (Artikkel 1). Med selvbestemmelsesretten følger derfor en demokratisering gjennom en institusjonalisering hvor hver stemme telles likt, og hvor ulike meninger, interesser og allianser gis reelle muligheter til å konkurrere om makten og påvirke beslutninger (Artikkel 1 og 2; Kymlicka, 2001; Niezen, 2003; Patten, 2016).

Urfolks bruk av internasjonaliseringen og menneskerettighetene som en politisk ressurs for å oppnå selvbestemmelse har med andre ord den konsekvens at det må komme institusjonelt til uttrykk i form av representative institusjoner (Artikkel 2). Velger man å bruke internasjonaliseringen som politisk ressurs for å oppnå selvbestemmelse, har det derfor konsekvenser ved at det omskaper etniske minoritetsgrupper til urfolkspolitiske fellesskap, som uttrykkes gjennom representative selvbestemmelsesinstitusjoner.

Demokratisering innebærer at grunnleggende elementer som interessepluralisme, opplyst debatt og at beslutninger føres tilbake til folkevalgte utvikles (Dahl 1998). Det er likevel mange måter å organisere et demokrati på som også tar hensyn til og tilpasses geografiske, historiske og kulturelle forhold (Artikkel 1). Det kan derfor vanskelig hevdes at grunnleggende demokratisering som sådan innebærer kulturell assimilering slik revitaliseringslitteraturen hevder (Corntassel, 2007, 2008, Coulthard, 2014). Utviklingen av politiske fellesskap med et deltakerdemokrati betyr likevel at det skjer sammenbindingsprosesser mellom grupper og interesser som også omskaper kulturelle uttrykk (Artikkel 2; Rokkan, 1974, 1987a). Etableringen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner innenfor staten har derfor to sider ved seg. Den ene er at

det binder sammen grupper i et større urfolkspolitisk fellesskap, noe som vil ha innslag av kulturell omskaping og standardisering (Artikkel 2), hvor tradisjonelle og ofte implisitte interne småsamfunnsrelasjonelle måter å avgjøre gruppetilhørighet på må vike (Nilsson, 2021). Det andre er at det gir mulighet til å få anerkjent og sikret retten til forskjellighet fra majoritetskulturen i staten, der land- og ressursrettigheter er sentralt, samtidig som det skjer en samhandling med staten. Dette har alltid har en risiko for kooptering i seg (Artikkel 3).

Ut fra forståelsen av at selvbestemmelse ligger til folk og derfor forutsetter representative demokratiske systemer, følger det at urfolks selvbestemmelse vanskelig kan oppnås innenfor totalitære og autoritære stater som utøver suverenitet, men ikke virkeliggjør folkets rett til selvbestemmelse. I slike stater, hvor den statlige kontroll- og koopteringsmekanismen er intendert og sterk, kan likevel urfolks organisasjoner og nasjonale og internasjonale nettverk, til en viss grad påvirke statens politikk (Goloviznina, 2022), uten at det dermed er snakk om utøvelse av selvbestemmelse. Autoritære stater er ikke upåvirket av internasjonale standarder, samtidig som det også i slike regimer er spenninger i og mellom institusjoner som urfolksaktører kan utnytte for å oppnå visse gradvise endringer, slik vi også ser innenfor demokratiske politiske systemer (Evans, 2011).

Vanskelighetene for å oppnå selvbestemmelse i totalitære og autoritære stater er ikke bare knyttet til at valgte representative institusjoner innenfor slike stater forutsetter en autonomi som ikke-demokratiske stater nødvendig vil tillate fordi det vil undergrave regimet. Det er også knyttet til at skal nødvendig grad av autonomi og selvbestemmelse kunne utøves innenfor staten, så må det eksistere en rettslig bindende beskyttelse for dette i statlig lovgiving og håndheving, noe som har dårlige vilkår i ikke-demokratiske systemer hvor hele poenget er å styre gjennom å dominere over individer og grupper. Dette bringer meg over til rettsliggjøringen som er det andre elementet for å forstå de institusjonelle begrensningene og mulighetene for urfolks selvbestemmelse.

### 5.3 Rettsliggjøring

Med rettsikkerhet eller rettsstat menes at myndighetenes beslutninger som berører medborgere og grupper må ha grunnlag i en lovgiving som er tilgjengelig, forståelig og universell (Bingham, 2011). Lovgivingen fastsetter dermed spillereglene som sikrer mot partisk, vilkårlig og ukontrollert myndighetsutøvelse (Pettit, 1997; Rothstein, 2011).

Skal urfolk, som innenfor nasjonalstaten er i en minoritetssituasjon, ha mulighet til å utvikle egne representative institusjoner med autonomi, blir det derfor av stor betydning at dette sikres gjennom lovgivingen eller juridisk bindende avtaler med staten (Artikkel 4). Urfolksgrupper kan selvsagt organisere seg med valgte representative institusjoner, uten at dette forutsetter noen form for statlig lovregulering. Slike ulovfestede institusjoner vil imidlertid først og fremst ha karakter av å være sivilsamfunnsorganisasjoner. Sivilsamfunnsorganisasjoner er viktige som kontrollører, forankrere og tillitsbyggere av offentlig myndighetsutøvelse (Selle & Wollebæk, 2015), men kan vanskelig selv utøve myndighet uten legitimitet i lov. Dette er noe av grunnen til at internasjonal lov om urfolks selvbestemmelse må omsettes i nasjonal lov. På den måten blir rettighetene institusjonalisert innenfor nasjonalstaten.

I UNDRIP artikkel 38 heter det da også at «Statene skal, gjennom konsultasjoner og i samarbeid med vedkommende urfolk, treffe hensiktsmessige tiltak, blant annet ved lovgivning, for å oppfylle denne erklæringens formål». Denne bestemmelsen betyr at stater må operasjonalisere bestemmelsene tilpasset urfolkets situasjon, behov og ønsker innenfor det nasjonalstatlige politiske systemet. For noen av bestemmelsen, som retten til selvbestemmelse, taler mye for at det følger av internasjonal sedvanerett at den må sikres i nasjonal lovgiving (Genugten & Lenzerini, 2018). En slik lovfesting av urfolks institusjoner og rettigheter innenfor nasjonalstaten innebærer en rettsliggjøring av samspillet mellom urfolk og staten. I hvilken grad og hvordan dette skjer varierer selvsagt mellom demokratiske rettsstater.

I Canada er urfolks rettigheter i konstitusjonen fra 1982 knyttet til avtaler som er inngått med staten. Det er også regulert i prejudikat fra Høyesterett om

konsultasjonsplikt for staten (Delgamuukw vs. British Columbia, 1997; Haida Nation vs. British Columbia, 2004; Tsilhqot'in Nation vs. British Columbia, 2014), og i lovbestemmelser om konsekvensutredninger (Impact Assessment Act, SC 2019, c 28). Canada har i tillegg ved lov vedtatt å implementere UNDRIP (UNDRIP Act, SC 2021, c 14). Handlingsplanen for å implementere UNDRIP har da også flere målsettinger og tiltak som det er grunn til å mene at kan drive fram en sterkere rettsliggjøring (Government of Canada, 2023). Diskusjoner om hvordan retten til konsultasjoner for å oppnå urfolks frie og informerte forhåndssamtykke (FPIC) er da også særlig diskutert i Canada (Papillon & Rodon, 2023), selv om den fortsatt i all hovedsak er knyttet til lokalsamfunns deltakelse i konsultasjoner og i begrenset grad til beslutninger som berører breie urfolksfellesskap.

I Norge har rettsliggjøringen av samepolitikken også skjedd gradvis, men i motsetning til Canada har den helt fra starten vært sterkt knyttet til internasjonal rett (Artikkel 1, 2 og 4). Den samepolitiske rettsliggjøringen kan forstås som materielle, organisatoriske og prosessuelle begrensninger på statens politiske handlefrihet overfor samene. På alle disse områdene har det skjedd en utvikling siden sameloven ble vedtatt i 1987, med Grunnlovsbestemmelsen i 1988, etableringen av Sametinget i 1989 og ratifiseringen av ILO 169 i 1990 (Artikkel 4).

Den selvforsterkende rettsliggjøringen som skjer for å sikre selvbestemmelsesretten innebærer at urfolks institusjoner blir helt sentrale for å utvise motmakt til statlig dominerende. Forståelsen av denne motmakten er særlig sterkt knyttet til konsultasjoner for å oppnå urfolks frie og informerte forhåndssamtykke (FPIC) (Artikkel 4). Urfolks institusjoner bygges dermed ikke bare på klassiske liberale demokratiske ideer om representasjon og responsivitet innenfor egne samfunn (Pitkin, 1967; Dahl, 1998), men også på republikanismens idé om kontrollert makt overfor statlige myndigheter, garantert gjennom rettslige mekanismer, for å minimere statens dominerende av urfolk ved at de sikres autonomi og selvbestemmelse (Pettit, 1997; Young, 2005; Spitzer, 2022; Falch & Selle, 2023b). Forståelsen av Sametinget i Norge som en særegen sivilsamfunnsorganisasjon slik det er drøftet i Artikkel 3, er derfor i Artikkel 4 dratt

videre med at dette også innebærer at Sametinget har sterke trekk av å være en rettsstatsinstitusjon. Det er denne rettsstatlige kontrollør- eller motmaktsrollen som sikrer mot statlig dominering av samene (Artikkel 3 og 4).

I demokratiske rettsstater er det en spenning mellom demokratiets representativitet og rettsstatens regelbindinger fordi disse både forutsetter og motsier hverandre.

Demokratiets beslutninger og beslutningssystem trenger rettsstatlige bindende regler som kommer til gjennom demokratiets beslutninger (Habermas, 2001). Der spenningen mellom demokrati og rettsstat i det statlige systemet er søkt løst gjennom at ulike institusjoner har ulike roller for å kontrollere hverandre, får urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner fort begge disse funksjonene. Internt i det urfolkspolitiske fellesskapet er selvbestemmelsesinstitusjonene først og fremst demokratiske representative styringsorgan. Eksternt overfor statlige og internasjonale myndigheter er det rettsstatsorgan ved å være motmakt til statlig dominering, en motmakt som kan utøves gjennom en stadig utvikling av rettsliggjøringen (Artikkel 4). Med en mer avgrenset intern styringsmulighet fordi de sosioøkonomiske mulighetene til arbeid, utdanning og velferd i stor grad leveres eller garanteres av staten, blir den rettsstatlige funksjonen for å sikre retten til forskjellighet relativt sett viktigere. Dette leder til at selvbestemmelsesinstitusjoner både spiller med staten for å sikre individuell tilgang på velferd og sosioøkonomisk rettferdighet, og mot staten for å sikre anerkjennelsen av kollektiv kulturell forskjellighet hvor land- og ressursrettighetene er viktige (Artikkel 1, 2 og 3). Denne institusjonelle dobbeltrollen er med å dra urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner i retning av å være systembyggende rettighetsfellesskap, og ikke et nasjonsbyggende tillitsfellesskap. Det er et rettighetsfellesskap fordi den internasjonale orienteringen og nasjonale rettsliggjøringen driver det fram, og sikrer retten til forskjellighet innenfor et større nasjonalstatlig tillitsfellesskap hvor hoveddelen av den sosioøkonomiske omfordelende politikken skjer (Artikkel 2).

Når den rettsstatlige dimensjonen ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner blir sterk og i økende grad er reelt, om ikke formelt, avgjørende for hva majoriteten kan beslutte

og hva de kan gjennomføre av tiltak som berører urfolk (Artikkel 4), blir fort betydningen av det liberale individuelle likhets-/demokratiprinsippet om at alle stemmer telles likt satt på spissen mot det republikanske selvbestemmelses-/rettsstatsprinsippet om grupperettigheter. I Canada har vi da også sett flere rettsprosesser hvor majoritetens krav om like individuelle politiske deltakerrettigheter benyttes for å angripe urfolks grupperettigheter og selvbestemmelsesrett (Spitzer, 2022). I Norge kommer den samme spenningen til uttrykk ved en mobilisering av stemmeberettigede inn i Sametinget som ikke ønsker at Sametinget skal ha en sterk rettsstatlig rolle som motmakt til lokal, regional og statlig flertallsmakt (Falch & Selle, 2023b).

Den demokratiske og rettsstatlige rollen som urfolks selvbestemmelse innebærer, har også den siden ved seg at det forutsetter en institusjonell oppskalering. Jeg går derfor nærmere inn i hvordan dette henger sammen og er å forstå.

## **5.4 Oppskalering**

Urfolks selvbestemmelse drøftes ofte som om det kan utøves uten tanke for størrelsen på gruppen det gjelder (Kymlicka, 1995; Poelzer & Coates, 2015; Nadasty, 2017; Nilsson, 2021). Unntaket er imidlertid revitaliseringslitteraturen der selvbestemmelsen bare kan sikres i tradisjonelle småsamfunn (Alfred, 2009; Corntassel, 2012; Coulthard, 2014).

Små samfunn er gjerne mer homogene enn større sosiale systemer, og kan slik virke til en mer intern effektiv politisk deltakelse (Dahl & Tufte, 1973). Det kan likevel være grunn til å hevde at små sosiale systemer ofte er basert på uformelle hierarkier hvor det dermed er mindre plass til moderne representative organisasjonsformer og formaliserte regler, slik storsamfunn er avhengig av for å koordinere seg (Artikkel 1; Tranvik & Selle, 2003). Småsamfunns uformelle og implisitte organisering og dermed mindre institusjonaliserte styringssystem, åpner også opp for store utfordringer i å ha kapasitet til å levere upartiske tjenester som moderne samfunn krever innen områder som sikkerhet, utdanning, helse og næringsutvikling.

Småsamfunnsorganiseringen gir verken nødvendig grad av effektiv deltakelse og representativitet eller nødvendig kapasitet til å levere upartiske og forutsigbare tjenester (Rothstein, 2011). Oppskalerte institusjoner som griper over lokalsamfunn og geografiske avstander blir derfor nødvendig for å kunne utøve urfolks selvbestemmelse innenfor staten. Nå vil det selvsagt være variasjoner om dette avhengig av hva som forstås med småsamfunn, men selv politiske fellesskap med noen tusen medlemmer vil ha kapasitetsutfordringer ved å møte og forhandle med staten, noe som krever storskalasamfunnets spesialiserte kompetansedeling. Utvikling av selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor innebære en omskaping av mindre etniske grupper til breiere urfolkspolitiske fellesskap som griper over avstander og mellom lokalsamfunn (Artikkel 1). Selv om selvbestemmelsen innebærer en oppskalering av politiske fellesskap og institusjoner, betyr ikke det at urfolks land- og ressursrettigheter må ligge likt til alle som tilhører det oppskalerte urfolkspolitiske fellesskapet. Det legges da i tilfelle et suverenitetsperspektiv til grunn for selvbestemmelsen, noe som lett sementerer urfolk som oppsplittede småsamfunn. Ut fra en oppskalert forståelse av urfolkspolitiske fellesskap og institusjoner vil land- og ressursrettighetene først og fremst være forstått som private kollektive rettigheter knyttet til lokalsamfunn, slik jeg har argumentert for i kapittel 5.2. Dette er ofte rettigheter opparbeidet etter lang tids historisk bruk som ligger til grupper innenfor urfolket, og altså ikke til urfolket som sådan (Innst. O. nr. 80, 2004-2005; Allard, 2015; Mål: T 853-18 Girjasdomen, 2020).

En oppskalert omskaping medfører også at spørsmålet om hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet blir utfordrende. Etableringen av Sametinget i Norge som en oppskalert urfolksinstitusjon har da også vært med på å omskape forståelsen av samiskheten. Samiskheten blir i økende grad knyttet til at man er registrert i Sametingets valgmanntall, som har sterk vekt på individuell selvidentifisering (Artikkel 3). På den måten har institusjonaliseringen en tilbakevirkningseffekt på hva samiskheten er. En politikk som i økende grad retter seg mot individuelle identitetsprosjekter åpner samtidig opp det opplevde tolkningsrommet for hva som er samiskhet. Dermed legitimeres registrering i valgmanntallet også for dem som ikke

ønsker sterk etnisk grensetrekning, forskjellighet og Sametinget som selvbestemmelsesinstitusjon. Denne utviklingen skjer fordi det er interne spenninger og dermed muligheter for endringer innenfra om hva Sametinget skal være (Falch & Selle, 2023b).

Legitimitets- og selvkonstitueringsparadokset om at urfolk må ha selvbestemmelse over hvem som er medlem av sitt etnopolitiske fellesskap for at de kan utøve selvbestemmelse medfører store vanskeligheter med å både etablere og oppnå stabilitet i urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner (Nilsson, 2021). Det som tidligere ofte har vært implisitt og fleksibelt vil måtte gjøres eksplisitt og fast (Thuen 2015; Nadasdy 2017). Internasjonaliseringen, statsintegreringen og ikke minst urbaniseringen innebærer at retten til individuell frihet og autonomi, og med det retten til å individuelt å velge tilhørighet til et urfolkspolitisk fellesskap vil stå sterk (Artikkel 1). Dette er også en strukturell konstellasjon som peker mot oppskalerte institusjoner som garanterer for kulturell forskjellighet uten at dette må komme gjennom kollektive bindinger i småsamfunn (Trägårdh, 2013), slik revivalistene forstår det (Alfred, 2009; Coulthard, 2014).

For urfolk skal selvbestemmelsen utøves innenfor staten. Dette betyr også at urfolk i større eller mindre grad er en del av det statlige politiske systemet, de økonomiske markedene og den generelle kommunikasjonsmessige og teknologiske utviklingen statene er. Institusjonaliseringen av selvbestemmelsesretten vil derfor være sterkt påvirket av disse strukturelle kreftene (Artikkel 1). En selvbestemmelse som er forankret i internasjonale organer og forhandlet fram med staten, innebærer videre at urfolks egne institusjoner må ha en legitimitet og kapasitet som står til de internasjonale og statlige politiske systemene. Det krever i seg selv oppskalerte institusjonsformer.

I Canada har den til nå løse koblingen mellom selvbestemmelse og internasjonalt rett, resultert i en begrenset interesse fra etniske småsamfunn til å bygge en felles urfolksidentitet, som griper over avstander og binder sammen lokalsamfunn med kulturelle variasjoner. Samtidig har statlig kolonial politikk vært å etnifisere



smågrupper i mindre enheter, fordi det har gjort det lettere å administrere, kontrollere og dominere dem (Mamdani, 2020). 60 til 80 urfolksgrupper som skal utøve selvbestemmelse i Canada, slik som foreslått i rapporten fra Royal Commission on Aboriginal Rights i 1996, vil hver for seg verken ha tilstrekkelig representativ legitimitet eller administrativ kapasitet til å gi tjenester til egne samfunn eller samhandle med staten for å oppnå en rettsliggjøring som muliggjør selvbestemmelse (Cairns, 2000; Poelzer & Coates, 2015). Derfor ser vi da også at i Canada så er det urfolks sivilsamfunnsorganisasjoner (NGOer) som deltar i de internasjonale og nasjonale prosessene, og ikke styringsorganer fra urfolks lokalsamfunn (Wilson et.al., 2020).

I Norden er sametingene organisert som slike oppskalerte institusjoner, men de fungerer innenfor relativt små enhetsstater hvor korporative systemer har vært sterkt utviklet for å integrere ulike politiske interesser i statlig politikk, og hvor samene i liten grad har blitt delt opp i administrative smågrupper (Falch & Selle, 2018). I Sverige har riktignok en slik statlig oppdeling skjedd mellom samer som utøver reindrift og samer med annet næringsgrunnlag, noe som også har medvirket til at det er vanskelig å få Sametinget i Sverige til å være velfungerende (Josefsen et. al., 2017b).

## **5.5 Konklusjon og videre forskning**

Bidraget i denne avhandlingen er at muligheten for urfolks selvbestemmelse har strukturelle begrensninger. Selvbestemmelse kan ikke komme hvor som helst og i hvilken som helst form. Avhandlingen har derfor betydning for hvordan urfolks selvbestemmelse forstås og hvordan det arbeides med å få det realisert.

Skal urfolks selvbestemmelse være mulig må det komme med egne institusjoner innenfor nasjonalstaten der legitimiteten til disse følger fra både demokratisk representasjon og rettssikkerhetsbindinger. Dette impliserer oppskalerte representative institusjoner med tungt innslag av å ha rettsstatlige motmaktsfunksjoner til staten for å sikre rettigheter som anerkjenner forskjellighet som urfolk, en forskjellighet hvor anerkjennelsen av land- og ressursrettigheter er avgjørende. Det er snakk om

institusjoner som griper over avstander, knytter sammen lokalsamfunn og vier mindre oppmerksomhet til lokalbaserte tradisjoner.

Siden selvbestemmelse som en menneskerettighet ligger til folket, må folket være representert. Dette betyr at utviklingen mot urfolks politiske fellesskap som utøver selvbestemmelse innebærer demokratisering, rettsliggjøring og oppskalering. For alle disse elementene står urfolks relasjon til staten sentralt, en stat som urfolk i større eller mindre grad er en del av. Dette gjør også at territorialiteten ofte blir diffus som utgangsbetingelse for urfolks institusjonalisering, selv om territorialitet med privat kollektive rettigheter og tilknytning til land og ressurser altså er avgjørende for at etniske minoritetsgrupper er urfolk.

Mulighetsrommet for å utvikle selvbestemmelsesretten ligger altså i, og gjennom demokratiske rettssikkerhetsstrukturer der internasjonal rett er en helt sentral politisk ressurs. Formingen av selvbestemmelsesinstitusjoner innebærer derfor også en omskaping av etniske minoritetsgrupper til større urfolkspolitiske fellesskap. Slik omskaping innebærer et samspill med staten der man også må utvikle institusjonelle likhetstrekk med det statlige systemet man er en del av. Dette kan av mange like gjerne oppfattes som en forlenget assimilering inn i, som en fornyet makt i møte med, staten. Derfor er det også omstridt (Alfred, 2009; Coulthard, 2014). En omskaping til urfolkspolitiske fellesskap med oppskalerte institusjoner betyr derfor mange steder å bryte med en innelåst oppfatning av hva som er nødvendig særtrekk og egenskaper for å være urfolk. Det betyr gjerne å bryte med en tradisjonsorientering som har vært definerende for etniske grupper, noe som er vanskelig å få til. Det paradoksale er at slik tradisjonsorientering i første instans ofte er påført av staten for å kontrollere og dominere smågrupper (Merland, 2006), og seinere internalisert av urfolksgruppene selv for å legitimere rettighetskrav (Mamdani, 2020).

Avhandlingen viser at endring ikke lett skjer, samtidig som at det faktisk har skjedd en internasjonal og nasjonal utvikling som har styrket urfolks rettigheter og posisjon i staten. Menneskerettsrevolusjonen og dens oppmerksomhet om urfolks rettigheter fra slutten av 1970-årene kan forstås som et kritisk vendepunkt som har åpnet

mulighetsrommet for å utøve selvbestemmelse. Denne muligheten kommer likevel ikke uten at forutgående utviklingstrekk og eksisterende strukturer virker, og påvirker retningsvalg som tas (Pierson, 2004). Dette er en viktig grunn til at ulike demokratiske statlige systemer både vil gi ulike betingelser og ulike former for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Det vil derfor være store variasjoner i hvordan selvbestemmelsesretten kan komme til uttrykk, selv om fellesnevneren altså er at det skjer i og gjennom demokratiske rettssikkerhetsstrukturer. Dette peker mot denne avhandlingens begrensninger.

Det empiriske grunnlaget for de teoretiske resonneringene som er gjort i denne avhandlingen er samepolitikken i enhets- og velferdsstaten Norge. Sametinget i Norge kan sies å være den institusjonen som ligger tettest opp til den forståelsen av selvbestemmelsen som jeg utvikler i avhandlingen. Det samepolitiske empiriske grunnlaget kan derfor representere en skjevhet og begrensning (bias) for en generalisering av forståelsen om hvordan selvbestemmelsesretten kan komme til uttrykk. I en enhetsstat med én definert urfolksgruppe og med gode velferdsordninger, kan det hevdes at det ligger bedre til rette for en oppskalert institusjonsutvikling for selvbestemmelse enn i en føderal stat med mange urfolksgrupper og mer avgrensede velferdsordninger. Dette er imidlertid ikke opplagt. Forståelsen av antallet urfolksgrupper kan i seg selv være virkninger av det politiske systemet og historisk statlig håndtering av kulturelt og etnisk mangfold. En føderativ stat kan også forstås å legge bedre til rette for ulike politiske fellesskaps selvbestemmelse enn hva enhetsstater gjør. I tillegg kan statsintegreringen av urfolket i Norge sies å være enda sterkere enn for mange urfolk i Canada fordi universelle velferdsordninger gjør at staten kommer tett på både private og kulturelle sfærer. Disse forholdene er imidlertid søkt synliggjort og drøftet i avhandlingen. Det er derfor ingen tvil om at selvbestemmelsesinstitusjoner vil måtte komme med store variasjoner. Den analytiske tilnærmingen som avhandlingen har, betyr da også at store politiske utfall som utvikling av selvbestemmelse for urfolk vil komme på forskjellige måter i forskjellige situasjoner (Collier & Munck, 2022).

Det som kan forstås som begrensningen som ligger i det samepolitiske empiriske grunnlaget, mener jeg også kan ses som en alternativ inngang til å forstå selvbestemmelsen, og slik være en motsats og kommentar til den overveiende Nordamerikanske forskningen og litteraturen på urfolkspolitikk og selvbestemmelse. Dette er en forskning som ofte legger en uproblematisert føderativ forståelse av statssystemet samt en kolonihistorie over et relativt kort tidsspenn til grunn for forståelsene av selvbestemmelsen. Dermed forstås selvbestemmelse i overveiende grad som en utvikling mot parallelle politiske fellesskap preget av ikke-innblanding. Avhandlingens argumentering og slutninger er derfor også ment som et bidrag for diskusjon og videre forskning.

Videre forskning om institusjonaliseringen av urfolks selvbestemmelse kan bygge på det jeg har gjort i denne avhandlingen. Det er behov for å vite mer om hvordan utviklingsprosessene for demokratisering, rettsliggjøring og oppskalering foregår i ulike kontekster, noe som også tilsier at det burde vært gjort komparativ forskning av urfolkspolitikken i ulike nasjonalstatlige politiske systemer. Det er et behov for å se på likheter og forskjeller i institusjonsutviklingen for selvbestemmelse mellom demokratiske enhetsstater og føderative stater.

Skal en komparativ forskning om utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner kunne gi nye innsikter, er det nødvendig med en likeverdig tykk dybdekunnskap om konteksten til de forskjellige institusjonene og prosessene som studeres og sammenlignes. En slik tilnærming kan da også kalles for en tykk sammenligning (*thick comparisons*) (Mjøset, 2000). Slik komparativ forskning vil derfor i praksis måtte innebære et tett samarbeid mellom forskere med empirisk kunnskap om institusjoner og det nasjonalstatlige politiske systemet de inngår i. I en slik forskning vil betydningen av internasjonal rett, og når den fullt ut aktiviseres, være av interesse. I Norden og særlig Norge har internasjonaliseringen spilt en avgjørende rolle helt fra den nye samepolitikken ble introdusert fra 1980-årene. I Canada kan det se ut som om denne internasjonaliseringen først har kommet med full tyngde ved FNs vedtak av UNDRIP i 2007 og Canadas tilslutningen til den i 2016, lovfestingen for

implementeringen av den i 2021 (UNDRIP Act, SC 2021, c 14), og med oppfølgende handlingsplan for en slik implementering i 2023 (Government of Canada, 2023).

Det er også et behov for å gjøre komparative institusjonsstudier av samepolitikken i de nordiske land, som ikke bare handler om partipolitikk og valg. Selv om de nordiske landene alle er enhetsstater hvor det samiske folket bor med hver sine sameting, er det likevel forskjeller i hvordan selvbestemmelsen forstås og kommer til institusjonelt uttrykk. Så langt har det også vist seg å ikke være mulig å få til en felles Nordisk samekonvensjon, selv om det har vært utredet og forhandlet om dette siden 1996 (Finsk-svensk-norsk-samisk ekspertgruppe, 2005). Det er grunn til å tro at det ulike historiske og institusjonelle prosesser i Norge, Finland og Sverige gir ulike utslag for samisk makt og selvbestemmelse.

Hvordan urfolksinstitusjoners makt og innflytelse ved arealinngrep i urfolks landområder er preget av ulike historiske tidsforløp for industrialisering og urfolksmobilisering vil være særlig nærliggende å kunne foreta komparative undersøkelser av mellom Norge, Finland og Sverige. En slik sammenligning kan si noe nærmere om hvordan urfolksmakten er institusjonalisert og hvilken stivhengige selvforsterkingsmekanismer som foregår.

Denne avhandlingen er et teoretisk empirisk arbeid hvor analysene har vært gjort på et institusjonelt nivå. Utgangspunktet er at urfolk har rett til selvbestemmelse, derfor har spørsmålene vært formulert og analysene blitt foretatt rundt hva denne retten innebærer, og hvordan det da kan komme til uttrykk. Oppmerksomheten har ikke vært på normative vurderinger av hva som må gjøres for å oppnå selvbestemmelse. Det er dermed ikke like nærliggende å komme med konkrete policy forslag for hvordan selvbestemmelsen kan sikres og komme til uttrykk. Det ligger imidlertid i analysene at samhandlingen med staten er sentral, men at dette må skje ut fra en sterk bevissthet om institusjonell autonomi til staten. Selv om en institusjonalisering av urfolks selvbestemmelse kan komme etter kritiske vendepunkt, vil institusjonenes makt gradvis utvikle seg. Det er ikke noe som er gitt en gang for alle. Selvbestemmelse innebærer derfor også å inngå ikke-dominerende kompromisser med statlige

myndigheter om lovgiving og institusjonsutvikling. I Norden kan dette for eksempel være om et forslag til en Nordisk samekonvensjon, i Canada om oppfølgingen av handlingsplanen for implementeringen av UNDRIP. Tidlige steg kan virke små og ubetydelige, men gir også muligheter til å sette i gang rettslige og institusjonelle selvforsterkingsprosesser som åpner mulighetsrommet for selvbestemmelse.

## Referanser:

- Abbot, A. (1997). Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. *Social Forces*, 74 – 4, s. 1149-1182. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/75.4.1149>
- Abizadeh, A. (2012). On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem, *American political Sciences Review*, 106-4, s. 867-882. <https://doi.org/10.1017/s0003055412000421>
- Åhrén, Mattias, 2016. *Indigenous people's status in the international legal system*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001>.
- Alcantara, C., Lalonde, D. & Wilson, G. N (2017). Indigenous Research and Academic Freedom: A View from Political Scientists. *The International Indigenous Policy Journal*. Vol 8 (2). DOI: <https://doi.org/10.18584/iipj.2017.8.2.3>
- Alfred, T. & Cornthassel, J. (2005). Being Indigenous: Resurgences against Contemporary Colonialism, *Government and Opposition*, 40-4, 597-614. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2005.00166.x>
- Alfred, T. (2009). *Peace, Power, Righteousness. An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.
- Allard, Christina, 2015. *Renskötselrätt i nordisk belysning*. Makadam förlag.
- Anaya, J. & Puig, S. (2017). Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples, *University of Toronto Law Journal*, 67-4, s. 435-464. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.67.1>
- Anaya, J. (2009). *International human rights and indigenous peoples*. Aspen Publishers Wolters Kluwer.
- Archer, M. S. (2010). Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action, *The British Journal of Sociology*, 6-1, 225-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01245.x>
- Barth, F. (1969). Introduction. I F. Barth, (red.) *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*, s. 9-39. Universitetsforlaget.
- Bell, S. (2012). Where are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt's Constructivism, *British Journal of Political Science*, 42, 714-719.
- 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. DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch6>
- Berg-Nordlie, M. & Pettersen, T. (2021). De uregistrerte. Mennesker med samisk tilknytning utenfor Sametingets valgmanntall. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (Red.), *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, 67-100. Cappelen Damm Akademisk. DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch2>
- Berntzen, E. (2020). Historical and Longitudinal Analyses, i D. Berg-Schlosser, B. Badie, & L. A. Morlino (red.), *The SAGE Handbook of Political Science*. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>.
- Bingham, Tom, 2011. *The Rule of Law*. Penguin Books.
- Bjerkli, B. & Selle, P. (2003). Samisk offentlighet og makt. I B. Bjerkli & P. Selle (red.) *Samer, makt og demokrati*, 15-47. Gyldendal Akademisk.
- Borrows, J. (2016). *Freedom and Indigenous Constitutionalism*. University of Toronto Press.
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm Akademisk.
- Broderstad, E. G., Josefsen, E. & Søreng, S. U. (2015). *Finnmarkslandskap i endring*. Norut rapport 2015:1. Norut.
- Broderstad, E.G. (2008). *The bridge building role of political procedures. Indigenous rights and citizenship rights within and across the borders of the nation-state*. Doktorgradsavhandling. Tromsø: University of Tromsø. Faculty of Social Sciences. Department of Political Science.
- Cairns, A. C. (2000). *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Cambou, D. (2019). The UNDRIP and the legal significance of the right of indigenous peoples to self-determination: a human rights approach with multidimensional perspectives”, *The International Journal of Human Rights*, 23-1, 2, s. 34-50 DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1585345>
- Capocaccia, G. & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical juncture. Theory, Narrativ, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World politics*, 59-3, 341-369. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0043887100020852>
- Chwaszcza, C (2008). The theory and practice of multicultural theorizing, *Ethnicities*, 8-2, 261-265. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468796808008002010>
- Collier, D. & Munck, G. L. (2017). Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures, *Qualitative & Multi-Method Research*, 15-1, 2-9.



- Collier, D. & Munck, G. L. (2022). *Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*. Lanham-Maryland: Rowman & Littlefield.
- 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, 44 3–470. DOI: [https://doi.org/10.1016/s1053-5357\(00\)00080-9](https://doi.org/10.1016/s1053-5357(00)00080-9)
- Corntassel, J. (2007). Partnership in action? Indigenous political mobilization and co-optation during the first UN indigenous decade (1995-2004). *Human Rights Quarterly*, 29-1, 137-166. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2007.0005>
- Corntassel, J. (2008). Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous-Rights Discourse, *Alternatives*, 33-1, 105-132. DOI: <https://doi.org/10.1177/030437540803300106>
- Corntassel, J. (2012). Cultural Restoration in International Law: Pathways to Indigenous Self-Determination, *Canadian journal of human rights*, 1-1, 93-126.
- Coulthard, G. S. (2014). *Red skin, white masks. Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press. DOI: <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816679645.001.0001>.
- Crossen, J. (2017). Another Wave of Anti-Colonialism: The Origins of Indigenous Internationalism, *Canadian Journal of History*, 52-3, s. 533-559. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjh.ach.52.3.06>.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*.
- Doyle, C. M. (2015). *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315780665-8>
- Duedahl, P. & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Syddansk universitetsforlag.
- Elliott, M. (2018). Indigenous Resurgence: The Drive for Renewed Engagement and Reciprocity in the Turn Away from the State, *Canadian Journal of Political Science*, 51-1, s. 61-81. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423917001032>

- Emmenegger, P. (2021). Agency in historical institutionalism, maintenance, and change of institutions, *Theory and Society*, 50, 607-626. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11186-021-09433-5>
- EMRIP - UN Expert Mechanism on the Right of Indigenous Peoples (2018). *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach*. A/HRC/39/62.
- Evans, L. E. (2011). *Power from Powerlessness: Tribal Governments, Institutional Niches, and American Federalism*. Oxford University Press.
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. & Selle, P. (2021). Finnmarkseiendommens selvstendighet. Om representasjon av private rettigheter, politiske interesser og etnisitet, I H.-K. Hernes & P. Selle (red.) *Finnmarksloven – en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal.
- Falch, T. & Selle, P. (2023). Populisme på samisk: Nordkalottfolket på Sametinget, under publisering i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Falch, T., Selle, P. & Strømsnes, K. (2016). The Sámi; 25 Years of Indigenous Authority in Norway, *Ethnopolitics*, 5-1, 125-143. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17449057.2015.1101846>
- Ferrera, M. (2019). Disproved or vindicated? Stein Rokkan's 'impossibility theorem' on welfare democracy and European integration. *Journal of European Social Policy*, 29(1), 3–12. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928718804932>
- Finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (2005). Utkast til Nordisk samekonvensjon. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami\\_samekonvensjon\\_norsk.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf)
- Fjellheim, E. (2023). "You Can Kill Us with Dialogue:" Critical Perspectives on Wind Energy Development in a Nordic-Saami Green Colonial Context, *Human Rights Review*, 24, 25–51. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12142-023-00678-4>
- Flora, P., Kuhnle, S. & Urwin, D. (1999). *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford University Press.
- Fraser, N. (2008). Abnormal Justice. *Critical inquiry*, 34(83), 393–422. DOI:
- Fraser, N. (2009). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.
- Genugten, W. & Lenzerini, F. (2018) Legal Implementation and International Cooperation and Assistance. I J. Hohmann & M. Weller (red.) *The UN Declaration on the Rights of*

- Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.001.0001>.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of structuration theory*. Polity Press Cambridge.
- Goloviznina, M. P. (2022). The Agencies of the ‘Co-Opted’: Indigenous Peoples Organisations and Contestation of International Indigenous Rights Norms in Russia, *International journal on minority and group rights*, 29-5, 849-876. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10076>
- Government of Canada (2023). The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act. Action Plan. [https://www.justice.gc.ca/eng/declaration/ap-pa/ah/pdf/2023-06-20\\_UNDA\\_Action\\_Plan\\_EN.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/declaration/ap-pa/ah/pdf/2023-06-20_UNDA_Action_Plan_EN.pdf)
- Habermas, J. (2001). Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? *Political Theory*, 29-86, 766-781. DOI: <https://doi.org/10.1177/0090591701029006002>
- Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests), 2004 SCC 73
- Hernes, H.-K. & Oskal, N. (2008). *Finnmarksloven*. Oslo. Cappelen Akademisk.
- Hernes, H.-K. & Selle, P. (2021). *Finnmarksloven – en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal.
- Hill, R. S. (2016). New Zealand Maori: The Quest for indigenous Autonomy, *Ethnopolitics*, 15-1, 144-165. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315667140-8>
- Högsta Domstolen (2020). Mål: T 853-18. «Girjasdomen».
- Hohmann, J. & Weller (2018). *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.001.0001>.
- Høyesterett (2018): Nessebydommen. HR-2018-456-P.
- Høyesterett (2020). Partshjelpsaken. HR-2020-1956-A.
- Høyesterett (2021) Fosensaken. HR-2021-1975-S.
- Human Right Council, 2019. Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015.
- Ignatieff, M. (2020). Democracy Versus Democracy: The Populist Challenge to Liberal Democracy, *LSE Public Policy Review*, 1-1. DOI: <http://doi.org/10.31389/lseppr.2>.
- Impact Assessment Act, SC 2019, c 14
- Innst. O. nr. 80 (2004-2005). Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Stortinget

- Innst. S. nr. 147 (1987-1988). Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen til ny § 82 i Grunnloven, alternativt Grunnlovens § 98 eller § 110a (Samiske rettigheter). Stortinget.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm Akademisk. DOI: <https://doi.org/10.4045/tidsskr.13.0525>
- Josefsen, E. & Saglie, J. (2011). *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Abstrakt forlag.
- Josefsen, E. Mörkenstam, U., Nilsson, R. & Saglie, J. (2017a). *Ett folk, ulike valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige*. Gyldendal Akademisk.
- Josefsen, E., Mörkenstam, U. & Saglie, J. (2017b). Sametingene – Institusjoner for selvbestemmelse. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.), *Ett folk, ulike valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige*. Gyldendal Akademisk.
- 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, s. 205-233. DOI: <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.978803>
- Kingsburry, B. (2001). Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law, *New York University journal of international law & politics*, 34-1, s. 189-250.
- Kukathas, C. (2002). Survey article: Multiculturalism as fairness: Will Kymlickas multicultural citizenship, *Journal of Political Philosophy*, 5-4, 406-427.
- Kuokkanen, R. (2014). Hvem sin stemme hører vi i Sametinget? *Gába*, 1-2014, 22-34
- Kuokkanen, R. (2019). *Restructuring relations: Indigenous self-determination, governance, and gender*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190913281.001.0001>
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199240981.001.0001>
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2008). Reply, *Ethnicities*, 8-2, 277-283. DOI: <https://doi.org/10.1177/14687968080080020106>

- Kymlicka, W. (2016). Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, I D. Karmis, & W. Norman, (red.) *Theories of Federalism: A Reader*, s. 269-292. Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-137-05549-1\\_24](https://doi.org/10.1007/978-1-137-05549-1_24)
- Kymlicka, W. (2018). The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies, *International Social Science Journal*, 68, 133-148. DOI: <https://doi.org/10.1111/issj.12188>
- Kymlicka, W. (2019). Deschooling multiculturalism, *Ethnicities*, 19-6, 971-982. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468796819840722>
- Lawrence, R. & Mörkenstam, U. (2012). Självbestemmande genom myndighetsutövning? Sametingets dubbla roller. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, 114-2, 207–239.
- Lawrence, R. (2009). *Shifting Responsibilities and Shifting Terrains: State Responsibility, Corporate Social Responsibility, and Indigenous Claims*. Stockholm Studies in Sociology New Series 37. Doctoral thesis in Sociology at Stockholm University, Sweden.
- Levy, J. T. (2008). Self-determination, Non-domination, and Federalism. *Hypatia*, 23-3, 60-78. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2008.tb01205.x>
- Lightfoot, S. (2020). The Pessimism Traps of Indigenous Resurgence, I T. Stevens & N. Michelsen (red.) *Pessimism in International Relations. Provocations, Possibilities, Politics*, Palgrave Macmillan, 155-172. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-21780-8\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-21780-8_10)
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967). An introduction. I S.M. Lipset & S. Rokkan (red.) *Party systems and voter alignments*. Free Press.
- Macklem, P. (2001). *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781442627901>
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, I J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 1-37. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003>
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36-1, 111–141. DOI: <https://doi.org/10.1007/bf02687587>
- Mamdani, M. (2020). *Neither Settler nor Native. The Making and Unmaking of Permanent Minorities*. The Belknap Press.

- Merlan, F. (2006). Beyond Tradition, *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7-1, 85-104.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/14442210600554507>
- Michalsen, D. (2008). Den rettslige pluralismens historie, *Lov og Rett*, 47-3, 131-145. DOI:  
<https://doi.org/10.18261/issn1504-3061-2009-03-02>
- Mills, A. J., Durepos, G. & Wiebe, E. (2012) *Encyclopedia of Case Study Research*, chapter  
“Double Hermeneutic”. SAGE Publications
- Minde H. (2008). *Indigenous Peoples: Self-Determination, Knowledge, Indigeneity*. Eburon  
Academic Publishers.
- Minde, H. (2003). Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise. Kampen for en ny  
samepolitikk 1960–1990. I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samer, makt og demokrati*.  
*Sametinget og den nye Samiske offentligheten*, 87–124. Gyldendal Akademisk.
- Mjøset, L. (2000). Stein Rokkan’s Thick Comparisons, *Acta Sociologica*, 43-4, 381-397.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/000169900750054257>
- Mörkenstam, U., Selle, P. & 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, Á. Aikio, S. Alakova & S.-M. Magga (red.). *The Sámi*  
*World*. Routledge.
- Mudde, C. & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford  
University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrade/9780190234874.003.0001>.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and opposition*, 39-4, 541-563. DOI:  
<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Nadasdy, P. (2017). *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*.  
University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487515720>
- Näsström, S. (2011). The Challenge of the All-Affected Principle, *Political Studies*, 59-1,  
116-134. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00845.x>.
- 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>
- Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*.  
University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.1525/9780520936690>.
- Nilsson, R. & Möller, T. (2017). Tillit och förtroande bland sametingsväljaran 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. (2021). *Att bearbjudas. Om samiskt självbestämmande och samisk självkonstituering*. Doktorsavhandling vid Stockholms universitet
- NOU 1984: 18. *Om samenes rettsstilling*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- O'Faircheallaigh, C. (2015). *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and the Extractive Industry in Australia and Canada*. Routledge.
- Olsen, T. (2016) Kjønn og urfolksmetodologi. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 3-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2016-02-02>
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningssloven) (plandelen). Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 43 (2008-2009). Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Næringsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 53 (2002-2003). Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Justis- og politidepartementet.
- Papillon, M. & Rodon, T. (2017). Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to free, prior, and informed consent in Canada, *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 216-224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.009>
- Papillon, M. & Rodon, T. (2020). The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lesson from Two Canadian Cases, *International Journal on Minority and Group Rights*, 27-2, 314-335. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>
- Papillon, M. & Rodon, T. (2023). Le consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) en contexte canadien (Free, Prior and Informed Consent (FPIC) in the Canadian Context), *Les Cahiers du CIÉRA*, 43-50. DOI: <https://doi.org/10.7202/1099219>
- Papillon, M. (2012). Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States, *The Journal of Federalism*, 42-2, s. 289–312. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjr032>
- Papillon, M. (2020). Nation-to Nation? Canadian Federalism and Indigenous Multi-Level Governance, I H. Bakvis, & G. Skogstad, (red.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 395-326. University Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487570460-017>
- Patten, A. (2016). Self-Determination for National Minorities, I F. R. Tesón (red.), *The Theory of Self-Determination*, 120-144. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781316340639.007>

- Peters, E. & Andersen, C. (2013). *Indigenous in the city: contemporary identities and cultural innovation*. UBS Press.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198296428.003.0001>
- Pettit, P. (2012). *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781139017428.008>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94-2, 251-267. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Sosial Analysis*. Princeton University Press.
- Pierson, P. (2015). Power and Path-dependence. I J. Mahoney & K. Thelen (red.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, 123-146. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781316273104.006>
- Pinelli, C. (2011). The Populist Challenge to Constitutional Democracy. *European Constitutional Law Review*, 7, 5-16. DOI: DOI: <https://doi.org/10.1017/S157401961110002>.
- Pitkin, J.F. (1967). *The concept of representation*. University California Press.
- Poelzer, G. & Coates, K. S. (2015). *From treaty peoples to treaty nation. A road map for all Canadians*. UBC Press.
- Porsanger, J. (2004). An essay on indigenous methodologies. *Nordlit*, 15.
- Prop 86. L (2020-2021). Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400820740-toc>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster. DOI: <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>
- Roepstorff, K. (2012). Understanding Self-Determination as Non-Domination: Calling for a Shift from Government to Governance. *Historische Zeitschrift*, 294-1, 286-306. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783110446708-015>



- Rokkan, S. & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity*. Sage publication Ltd.
- Rokkan, S. (1974a) Politics between economy and culture. An international seminar on Albert O. Hirschman's exit, voice and loyalty. *Social Science information*, 13-1, 27–38.
- Rokkan, S. (1974b). Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model. *Social Science information*, 13-1, 39–53. DOI: <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>
- Rokkan, S. (1987a). Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa, I S. Rokkan (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987b). Sentrum og periferi, økonomi og kultur: Modeller og data i kliometrisk sosiologi, I S. Rokkan (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987c). Stemmer teller, ressurser avgjør. Refleksjoner over territorialitet versus funksjonalitet i norsk og europeisk politikk. I S. Rokkan (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987d). Nasjonsbygging, konfliktutvikling og massepolitikkenes strukturering. I S. Rokkan (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rothstein, B. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden, I S, Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (red.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, 33-56. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective*. University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>
- Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996. Report of the Royal Commission on Aboriginal Rights, Vol 2. Tilgjengelig på <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>
- Saglie, J., Berg-Nordli, M. & Pettersen, T. (2021). *Sametingsvalg: Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*, Cappelen Damm Akademisk. DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.137>.
- Sametinget (2021) Sak 006/21 Sametingets rolle i rettsprosesser, rettshjelp og samisk rettsikkerhet. Sametinget.

- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public administration*, 66-3, s. 239-278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *The Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as fourth 'new institutionalism', *European Political Science Review*, 2-1, 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- 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.
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). The Complex Relationship Between Civil Society and Trust. *Italian Sociological Review*, 5 (3), 273-291. DOI: <http://doi.org/10.13136/isr.v5i3.110>
- Selle, P., Semb, A. J. & Strømsnes, K. (2013). Citizenship identity among Sámi in core Sámi areas, *Citizenship Studies*, 17-6,7, 712-727. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2013.834126>
- 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, s. 101-123. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2020-02-01>
- Selle, P., Semb, A.J. & Strømsnes, K. & Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Semb, A. J. (2012). From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? Status, aspirations, and challenges ahead, *Ethnic and Racial Studies*, 35, 1654-1672. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.604131>
- Shapiro, I. (2002). Optimal deliberation? *Journal of Political Philosophy*, 10-2, 196-211. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00149>
- Shapiro, I. (2012). On Non-Domination, *University of Toronto Law Journal*, 62- 3, 296-336. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.62.3.293>
- Skogvang, S.F. (2017). *Samerett*. Universitetsforlaget.

- Smith, E. (1990). Constitutional Protection of Minorities. The Rights and Protection of the Sami population in Norway. *Scandinavian Studies in Law*, 34, 235-260.
- 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>
- Sørhaug, T. (1997). *Fornuftens fantasier: antropologiske essays om moderne livsformer*. Universitetsforlaget.
- Spitzer, A. J. (2022). The settler-rights backlash: understanding liberal challenges to Indigenous self-determination, *Territory, Politics, Governance*. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2060301>.
- Steinmo, S. Thelen K. & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press
- Thelen, K. & Mahoney J. (2015). Comparative-historical analysis in contemporary political science, I J. Mahoney & K. Thelen (red.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, 336-146. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781316273104.002>
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics, I S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (red.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, 1-32. Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics, *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Thuen, T. (1995). *Quest for equity. Norway and the Saami challenge*. St. John's, Newfoundland: ISER.
- Trägårdh, L. (2013). The Historical Incubators of Trust in Sweden: From the Rule of Blood to the Rule of Law, I M. Reuter, F. Wijkström & B .K. Uggla (red.) *Trust and Organizations*, 81-203. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137368812\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137368812_10)
- Tranvik, T. & Selle, P. (2003). *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal Akademisk.
- Tsilhqot'in Nation v. British Columbia, 2014 SCC 44
- Tully; J. (2008). *Public Philosophy in a New Key. Volume 1 Democracy and Civic Freedom*. Cambridge University Press.
- UNDRIP act, SC 2021, c 14

- UNDRIP, 2007. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.  
[https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf)
- Vik, H. (2016). Indigenous internationalism, I G. Sluga & P. Clavin (red.) *Internationalism. A Twentieth-Century History*, 315-339. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781107477568.015>.
- Waldron, J. (1992). Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative, *University of Michigan Journal of Law reform*, 24-7, 751-794.
- Weigård, J. (2008). Om det normative grunnlaget for urfolksrettigheter, I H.-K. Hernes og N. Oskal (red.) *Finnmarksloven*, 36-68. Cappelen akademiske forlag.
- Whelan, F. G. (1983). Prologue: Democratic theory and the boundary problem, I J. R. Pennock & J. W. & Chapman (red.) *Liberal democracy* s. 13-47. New York University Press.
- White, G. (2002). Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards, *Publius*, 32-3, s. 89-114. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004961>
- Whittington, R. (2015). Giddens, structuration theory and strategy as practice, I D. Golsorkhi, L. Rouleau, D. Seidl & E. Vaara, (red) *Cambridge Handbook of Strategy as practice*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781139681032.009>
- Wilson, G. & Alcantara, C. (2012). Mixing politics and Business in the Canadian Arctic. Inuit Corporate Governance in the Nunavik and the Inuvialuit Region, *Canadian journal of political Science*, 45-4, 781-804. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423912000996>
- Wilson, G. N., Alcantara, C. & Rodon, T. (2020). *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Wimmer, A. (2008). The left-Herderian ontology of multiculturalism, *Ethnicities*, 8-2, 254-260. DOI: <https://doi.org/10.1177/14687968080080020102>
- Wimmer, A. (2013). *Ethnic boundary making. Institutions, power, networks*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199927371.001.0001>
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2007). Origins of Social Capital: Socialization and Institutionalization Approaches Compared, *Journal of Civil Society*, 3-1, 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1080/17448680701390638>

Young, I. M. (2004). Two concepts of self-determination, I S. May, T. Modood, & J. Squires (red.) *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*, 176-195. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511489235.009>

Young, I. M. (2005). Self-determination as non-domination: Ideals applied to Palestine/Israel, *Ethnicities*



## Artikel 1





# Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon

Indigenous self-determination and the role of democracy. Institutionalization of rights and representation.

**Torvald Falch og Per Selle**

## Abstract:

Indigenous politics is a result of the human rights revolution after World War II, and the mobilization by ethnic groups for recognition, equality, and influence over their own situation. In the last 30 years, the awareness of the right to self-determination has given new impetus and content to how the relationship between indigenous peoples and the state should be. As part of this deep-going change, the question of how indigenous peoples institutionalize themselves as a political community with legitimate representation has become increasingly important and challenging. This article analyzes structural constellations that define the opportunity space of modern indigenous politics, exemplified by the development trends in Canada and the Nordic countries. In analyzing this, it is crucial to understand the relationship between ethnicity, indigenous peoples, and self-determination. With this as a starting point, the important role of internationalization, state integration, territorialization and urbanization are analyzed. These dimensions lead both individually and through mutual effects in the direction of Indigenous self-determination institutions with certain main characteristics. The most important characteristics are democratically directly elected large-scale institutions where the right to vote rests heavily on individual self-identification, and in which Indigenous politics build on functional territoriality.

Keywords: Indigenous politics, democracy, self-determination, representation, institutionalization.

## Sammendrag:

Urfolkspolitikken er et resultat av menneskerettighetsrevolusjonen etter andre verdenskrig, og etniske gruppers mobilisering for anerkjennelse, likeverd og innflytelse over egen situasjon. De siste 30 årene har den økte graden av anerkjennelsen av retten til selvbestemmelse gitt ny fart og innhold til hvordan relasjonen mellom urfolk og stat skal være. Med dette har også spørsmålet om hvordan urfolk selv institusjonaliserer seg som politisk fellesskap med legitim representasjon blitt stadig mer aktualisert. I denne artikkelen analyseres strukturelle konstellasjoner som definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken kan utspille seg i. Dette er eksemplifisert ved utviklingstrekkene i Canada og Norge, hvor urfolkspolitikken er sterkest utviklet og som er ulike typer demokratiske rettsstater. For en slik analyse er det avgjørende å forstå koblingene mellom etnisitet, urfolk og selvbestemmelse. Med en slik kobling som bakteppe analyseres samfunnsstrukturene internasjonalisering, statlig integrering, territorialisering og urbanisering som både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger leder i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner med visse hovedkjenntegn. Disse mener vi vil være demokratiske direkte valgte oppskalerte institusjoner der stemmeretten hviler tungt på individuell selvidentifisering, og hvor politikken i stor grad har en funksjonell territorialitet.

Nøkkelord: Urfolkspolitikk, demokrati, selvbestemmelse, representasjon, institusjonalisering.

## Innledning

Urfolks rett til selvbestemmelse utgjør kjernen i urfolkspolitikken. Den er forankret i menneskerettighetene og er derfor rammet inn av rettssikkerhetsstrukturer der beslutninger, som berører medborgere og grupper, har grunnlag i en lovgiving som er tilgjengelig, forståelig og universell (Bingham 2011). Rettssikkerhet forutsetter samtidig et demokrati for deltakelse og kontroll mot negativ dominering (Pettit 1997; Habermas 2001). Skal selvbestemmelse, som en menneskerettslig fundert kollektiv rettighet, ha et innhold og mening må den derfor ha demokratisk representasjon. Spørsmålet som reiser seg, er hvordan dette for urfolk kan komme institusjonelt til uttrykk innenfor staten.

Det er gjort en god del arbeid om det rettslige grunnlaget for urfolks rett til selvbestemmelse (Anaya 2009; Doyle 2015; Åhrén 2016), samt om normative og politiske ideer for hvordan urfolks kultur og sosiale systemer kan sikres eller revitaliseres (Kymlicka 1995; Tully 2008; Alfred 2009; Cornthassel 2012; Coulthard 2014; Poelzer & Coates 2015; Borrows 2016; Elliot 2018; Breen 2020). Det er også levert historikerfaglige studier av når og hvordan anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett vokste fram gjennom urfolkspolitikkens internasjonalisering (Niezen 2003; Vik 2016; Crossen 2017), og noen samfunnsvitenskapelige studier av samtidige selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk (Evans 2011; Poelzer & Coates 2015; Nadasty 2017, Falch & Selle 2018; Wilson et.al. 2020). Mindre er gjort om hva selvbestemmelsesretten betyr for urfolk sin egen institusjonsutvikling.

Vi skal derfor i denne artikkelen gjøre en analyse av hva som er mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Hva er de strukturelle konstellasjonene og begrensningene som definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken kan utspille seg i? Vi analyserer hvilke sosiale mekanismer som åpner mulighetene for utvikling av selvbestemmelsesinstitusjoner. Med grunnlag i disse strukturelle betingelsene og sosiale mekanismene vurderer vi videre om hvilke generelle hovedtrekk ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner det er grunn til å forvente er mest sannsynlig at vil utvikle seg. For å analysere disse spørsmålene foretar vi en politisk sosiologisk og statsvitenskapelig analyse informert av institusjonell teori, og særlig historisk institusjonalisme, som legger vekt på hvordan strukturer i form av normer, regler, sosiale mekanismer, systemer, grupper og institusjoner, gir stabilitet, begrenser og gir retning for politiske handlinger (Peters 2018). Konstellasjoner av strukturelle begrensninger kan dermed si noe om hvorfor noen politiske valg og institusjonelle systemer er mer sannsynlige enn andre, uten at det betyr at aktørene og deres situasjonsforståelse ikke også påvirker vegvalg. Særlig der det oppstår kritiske

hendelser, som sammenfallet mellom menneskerettsrevolusjonen og store industriutbyggingsplaner i urfolksområder på 1970-tallet, åpnes handlingsrommet for politiske aktører som så får langtidsvirkninger i form av en selvforsterkende stivhengighet (Pierson 2004; Mahoney & Thelen 2010; Collier & Munck 2017, 2022; Berntzen 2020).

De statlige politiske systemene urfolkspolitikken virker innenfor, er ulike og urfolks historiske erfaringer og tidsforløpet for disse er forskjellige. Derfor vil formen på hva som kan utvikles av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner variere, på samme vis som det gjør for demokratiske rettsstater. Vår tilnærming er imidlertid å se på hvordan større krefter og strukturer rammer inn politiske mulighetsrom og valg. Vi er derfor opptatt av å analysere noen felles betingelser for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner på tvers av forskjellige historiske og politiske situasjoner. Vi ser etter gjenkjennelige mønstre eller strukturelle konstellasjoner for den politiske aktiviteten som på et generelt nivå gir mulige og sannsynlige institusjonelle utfall (Abbot 1997). Varhet for komplekse årsakssammenhenger og kontekstuelle virkninger søkes derfor kombinert med en ambisjon om å dra ut implikasjoner av sosiale prosesser som overskrider sosiale situasjoner (Pierson, 2004).

Urfolks rett til selvbestemmelse har to grunnleggende kjennetegn som legger viktige premisser for hvordan denne retten kan komme til institusjonelt uttrykk. For det første er den forankret i menneskerettighetene. Dette medfører at også andre deler av menneskerettighetene binder dem som har denne retten. Her står retten til frie valg og representativt styre sentralt. Som vi skal se legger urfolk ulik vekt på den menneskerettslige dimensjonen av selvbestemmelsen, noe som har konsekvenser for hvordan institusjonsutviklingen blir. For det andre ligger selvbestemmelsesretten til folk. Hva som gjør en gruppe til folk er ikke entydig definerbart, men det er nærliggende å mene at det må dreie seg om et politisk fellesskap som er noe mer enn en mindre gruppe eller et lokalsamfunn. Også dette premisset er det ulike forståelser av. Som vi skal se så er ulike forståelser av hvem som er medlemmer og hva som er størrelsen og territorialiteten til det enkelte urfolk, av betydning for utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner. Med disse to grunnleggende premissene rammes urfolkspolitikken inn av rettsikkerhetsstrukturer som impliserer demokrati og lokaloverskridende politiske fellesskap. På et overordnet nivå argumenterer vi derfor for at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner vil skje innenfor demokratiske rettsstatlige politiske systemer, og i form av oppskalerte representative institusjonelle ordninger. Vi bruker utviklingstrekk fra 1970-årene fram til i dag i Canada og Norden, og særlig Norge, som eksempler i den teoretiske analysen. Selv om vi ikke foretar en komparativ analyse av

betingelsene for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner i Canada, Norge, Sverige og Finland, viser vi til utviklingstrekk fra ulike typer demokratiske rettsstater hvor urfolkspolitikken har vært sentral.

For å kunne analysere strukturelle konstellasjoner som styrer i retning av noen generelle og sannsynlige trekk i utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner, trenger vi å ta ett lite skritt tilbake for å forstå hva urfolkspolitikkens basis er. Hvordan vi forstår fenomenene etnisitet, urfolk og selvbestemmelse, og sammenhengen mellom dem, er grunnleggende for å kunne analysere hva urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner kan være.

Artikkelen er bygget opp slik at vi først redegjør for den urfolkspolitiske basisen. Deretter drøfter vi de strukturelle begrensningene vi mener i betydelig grad definerer mulighetsrommet for utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Vi analyserer så hvilken form og kjennetegn vi mener mulighetsrommet gir for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Til slutt samler vi trådene og peker mot at i den grad det vil utvikles representative selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk, så vil de med sannsynlighet være kjennetegnet av tre hovedtrekk. For det første vil de være demokratisk direkte valgte oppskalerte institusjoner som griper over avstander og binder sammen lokalsamfunn. For det andre vil stemmeretten hvile tungt på individuell selvidentifisering, og for det tredje vil det ha trekk av funksjonell territorialitet.

## Etnisitet, urfolk og selvbestemmelse

### Grensetrekning og sosial organisering av forskjellighet

Etnisitet forstås som noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt mellom to eller flere grupper.

Det er organisering av interesser og er ofte knyttet til territorier og ressurser (Barth 1969).

Denne konstruktivistiske forståelsen av etnisitet innebærer derfor en pågående og systematisk kommunikasjon om kulturell forskjellighet mellom grupper, og er derfor ikke noe gitt, selvinnløsende og entydig. Etniske grenser kan derfor bestå selv om kulturell artikulering, organisering og kulturelle uttrykk endres, og selv om individer krysser disse grensene.

Grupper kan da også i visse tilfeller bli likere selv om grensene mellom dem blir sterkere (Wimmer 2013).

Etnisitet kan også ha ulike grader av fellesskap fra en ganske løs sammenbinding til et bredt samhold med stort sammenfall av nettverk, territorialitet, kulturell standardisering og organisering. Der etnisitet er et praktisk instrument for konkurranse og kontroll over ressurser i sammenheng med en endret politisk situasjon, vil etniske grupper gjerne styrkes. På den

annen side vil det etniske fellesskapet gjerne svekkes der det oppstår politiske skillelinjer som krysser etniske grenser (Eriksen 2010). Slike kryssende konfliktstrukturer innebærer samtidig større åpning for individuelle valg, og med det større mulighet for endringer av de etniske grensene. Integreringen av samene i det nasjonalstatlige politiske systemet, både i form av politisk deltakelse og ved å være likeverdige systemmottakere med majoritetsbefolkningen (Selle et. al. 2015), er uttrykk for en situasjon der etnisiteten ikke er så dominerende at alle interesser og rettigheter blir forstått gjennom en etnisitetskonflikt (Falch & Selle 2021).

Graderingen av hvor sammenbundet det etniske fellesskapet er, kan kalles for ulik etnisk tykkelse. Noen steder er den etniske sammenbindingen så tykk eller altomfattende at etnisk tilhørighet oftest vil gå foran saksinteresser i politiske krav og strategivalg. Der etnisiteten har stor tykkelse vil derfor grensetrekningen ofte kunne være selvforsterkende. Andre steder kan det være uklart hvor etnisiteten begynner og noe annet overtar, og hva som er «identitet» og hva som er «interesser» (Wimmer 2013). Kampen for å sikre ressursgrunlaget for et levende kyst- og fjordfiske i Nord-Norge er for eksempel for noen en alminnelig politisk interessekamp, mens det for andre er en kamp om grunlaget for samisk kultur (Falch & Selle, 2022b).

Etnisitet er altså kjennetegnet av dynamikk og endring uten at det trenger bety assimilering, men mer saks- og situasjonsbestemt aktivisering av etnisiteten. I en slik konstruktivistisk grensetrekningstilnærming ligger det derfor et viktig inntak til å forstå den politiske karakteren til etniske prosesser. Denne forståelsen av etnisitet har vært dominerende i Europa og for samepolitikken i Norden, om enn i noe mindre grad i Finland enn i Norge og Sverige. Dette gjenfinnes blant annet i kriteriene for å registrere seg i valgmanntallene til samenes folkevalgte organ, sametingene. For å registrere seg i sametingenes valgmanntall er egenidentifisering og en svak slektsbasert språktilknytning avgjørende, og ikke kulturell kompetanse eller en tydelig territoriell tilknytning (Falch & Selle 2018).<sup>1</sup>

I Nord-Amerika har i større grad en forståelse av etnisitet som noe gitt, selvvinnlysende, entydig og uforanderlig vært framtreende (Kymlicka 1995; Alfred 2009; Wimmer 2013;

---

<sup>1</sup> Det samepolitiske demos defineres i Norden gjennom å vektlegge et subjektivt kriterium; at en oppfatter seg selv som same, og et objektivt kriterium; at en selv eller ens foreldre, besteforelder (Sverige og Finland) eller oldeforelder (Norge) hadde samisk som hjemmespråk i oppveksten. Det er altså snakk om en individuell handling å melde seg inn i manntallet der en må kunne vise til et svakt slektsbasert språkkriterium. I Finland er det i tillegg et annet objektivt kriterium lagt til; at en kan vise til at en er etterkommer av en person som har vært registrert i et land-, skatt- eller folketellingsregister som fjell-, skog- eller fiskesame (Mörkenstam et. al, 2022). Regjeringen i Finland har 17.11.2022 lagt fram et lovendringsforslag der de objektive manntallskriteriene er tilsvarende som i Norge. Det er usikkert om forslaget får flertall i Riksdagen.

Mamdani 2020). En slik primordialistisk forståelse av etnisitet kan forklare en Nordamerikansk dominerende oppfatning om at forholdet mellom urfolk og stat bør være preget av likeverdige og parallelle politiske enheter, det som gjerne kalles et «folk til folk»-perspektiv. Dette perspektivet underbygges nok ytterligere av at den etniske tykkelsen gjerne er større i deler av Nord-Amerika enn i Norden, og at urfolkspolitikken spiller seg ut i føderale stater.

Der en primordialistisk forståelse legges til grunn blir urfolkspolitikken lett essensialistisk der gruppens interne interessemotsetninger og interessekamper tones ned (Olsen 2016), og hvor det gjerne oppstår et behov for å beskytte mot endring både fra egne medlemmer og andre (Benhabib 2002; Fraser 2009). I ytterste konsekvens innebærer dette illiberale trekk med meningskontroll der hva du mener, er avgjørende for tilhørigheten til det etniske fellesskapet.

Etnisk essensialisme er imidlertid også drevet fram av stater som ofte foretar en kategorisering med krav om at urfolk må utøve en annerledes og distinkt tradisjonell og statisk kultur for at de skal anerkjennes med visse tradisjonsutøvende rettigheter (Merlan 2006; Eisenberg 2009). Slik statlig kategorisering og essensialisering virker ofte tilbake på gruppen selv ved at de internaliserer kategoriseringen for å legitimere sine rettighetskrav (Weinstock 2005). Det paradoksale er derfor at statens essensialisering av urfolk blir forsterket av urfolket selv i kampen mot statens dominerende, som nettopp har kunnet skje på grunn av forestillinger om etnisiteten som autentisk og entydig. Dette medfører at mye revitaliseringslitteratur (indigenous resurgence) ikke bare er tradisjonsorientert (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Elliott 2020), men også står i fare for å underbygge strukturer med fortsatt statlig dominerende (Nadasdy 2017; Mamdani 2020).

Den etniske identiteten til de enkelte gruppene innebærer i utgangspunktet ikke at man dermed også er urfolk. Dette bringer oss over til en drøfting av hvordan urfolksbegrepet må forstås.

#### Omskapt etnopolitisk fellesskap innenfor staten

Etnisk grensetrekning skjer mot andre grupper, mens urfolks grensetrekning skjer mot staten som representant for en dominerende majoritet. Det foreligger ingen internasjonal rettslig definisjon av urfolk, like lite som det gjør av folk. Det er likevel en bred politisk og rettslig forståelse av at urfolk utgjør fellesskap av selvidentifiserte ikke-dominerende grupper innenfor staten forenet av distinkte kjennetegn som språk, ulike kulturelle uttrykk,

næringstilpasning, beslutningssystemer og former for territorialitet med en viss kontinuitet fra tiden før dagens statsdannelser (Cobo 1982; Castellino & Doyle 2018; ILO 169; UNDRIP).

Etniske gruppers strategiske respons gjennom grensetrekningen mot staten er avgjørende for at de framstår som urfolk. Det skjer det vi kan kalle en omskaping av etniske strukturer (Niezen 2003; Archer 2010). Dette omskapte etniske uttrykket til urfolk kommer til gjennom samhandling i en asymmetrisk maktrelasjon (Merlan 2009; Eriksen 2010; Gregg 2019). Det er gjerne snakk om grupper som historisk har hatt territoriell dominans innenfor deler av det som har blitt nasjonalstatens territorium, uten at disse grensene alltid har vært eksplisitt uttrykt og hvor heller ikke den sosiale organiseringa og institusjonaliseringa har vært like fast.

Urfolksidentiteten må forstås som en politisk omskaping og mobilisering mot en stadig mer velorganisert og ekspanderende stat. Territorialitet, som tidligere gjerne var implisitt, må nå framstå eksplisitt. Sosial organisering, som tidligere var lokal- og småskalaorientert, blir samtidig presset i retning av en oppskalering der en definerer og organiserer seg ut fra det som i prosessen framstår som felles interesser mot en dominerende institusjonalisert stat.

Denne omskapingen betyr derfor at man ikke lenger bare er same, inuit, cree eller dene, men *også* urfolk. En slik omskaping til urfolk innebærer at graden av historiske, og i hovedsak horisontale, forskjeller mellom ulike etniske grupper framstår relativt mindre viktig enn betydningen av disse gruppenes felles vertikale grense som urfolk mot staten.

Omskapingen av etniske grupper til urfolk innebærer at det er et *etnopolitisk* fellesskap som bygges. Fordi slik etnopolitisk systembygging innebærer endringer skjer det nødvendigvis ikke uten konflikter innenfor urfolksgrupper om hva som avgjør hvordan de etniske grensene skal trekkes, hvordan naturressursene forvaltes og hvilke institusjonelle konsekvenser dette skal ha (Nadasdy 2017).

Identitet kan altså være en svært viktig politisk ressurs, men vekten til *urfolksidentiteten* for den politiske mobiliseringen trenger ikke i alle sammenhenger være like framtrødende. Der etniske territoriale grenser med tilhørende former for kontroll over naturressurser med stort økonomiske potensiale er markant, er ikke alltid den omskapte identiteten som urfolk, og dens sterke kobling til menneskerettighetene en så avgjørende politisk ressurs i møte med statlig sentrumsmakt. I slike situasjoner er det derfor ikke gitt at opptattheten er spesielt stor for bygging av en omskapt urfolksidentitet som grunnlag for et politisk fellesskap. Det åpner for at ulike etniske grupper går sammen i felles interesseorganisasjoner (NGOer) nasjonalt og internasjonalt, men uten at dette innebærer en videre utvikling av en felles omskapt urfolksidentitet med et tilhørende urfolkspolitisk fellesskap som overskrider variasjoner

innenfor eller mellom etniske grupper. Dette ser vi for eksempel for inuitene som har fire ulike selvstyreområder om vi tar med territoriet Nunavut som formelt ikke er avgrenset til inuitene, men hvor de utgjør 85 prosent av befolkningen (Wilson et. al, 2020). I møte med føderale- og provinsmyndigheter er det NGOen Inuit Tapiriit Kanatami som representerer inuitene, og internasjonalt er det i stor grad Inuit Circumpolar Council som har denne rollen. Assembly of First Nations har også en form for NGO rolle overfor føderale og provinsmyndigheter i Canada. Vi ser da også at avtaletradisjonen (treaty) og folk-til-folk perspektivet i Canada har gitt en bevegelse i retning av oppsplittede og små lokale etniske grupper hvor urfolksidentiteten ikke alltid er like framtreende for utformingen av lokale selvstyreordninger (Mamdani 2020). I slike situasjoner utvikles gjerne formelle og uformelle samstyringsmåter mellom mindre etniske grupper og ulike statlige myndighetsinstitusjoner (Evans 2011; Papillon 2012; Nadasdy 2017; Wilson et.al. 2020).

Selv om urfolksidentiteten kan variere i ulike kontekster innebærer likevel det å være urfolk at man omskaper et kulturelle særpreg til politisk handling. I denne urfolkspolitiske mobiliseringen mot staten har selvbestemmelsesretten fått en helt sentral rolle. Dette bringer oss over til en drøfting av hva selvbestemmelsesretten grunnleggende sett er.

#### Selvbestemmelse som en politisk besluttet menneskerettighet

Retten til selvbestemmelse er del av menneskerettighetene som er kommet til etter politiske beslutninger mellom stater, og i økende grad etter deltakelse fra ikke-statlige organisasjoner (Anaya 2009).

Innenfor politiske systemer og fagtradisjoner med primordalistiske oppfatninger av etnisitet er det riktignok ikke helt uvanlig å framstille urfolks selvbestemmelsesrett som en naturrett (Coulthard 2014; Nadasdy 2017). Utviklingen av canadisk urfolkspolitikk har da også hatt oppmerksomheten mot et folk-til-folk-perspektiv der internasjonaliseringen som politisk ressurs nødvendigvis ikke har vært like framtreende. Derfor er da også begrepet «Aboriginal Peoples» eller «First Nation» vanligst i bruk i Canada, og ikke det internasjonale begrepet «Indigenous Peoples». I det canadiske systemet oppfattes selvbestemmelsesretten først og fremst som mindre gruppers iboende og historiske rett til selvstyre grunnet deres opprinnelige status som uavhengige og suverene folk med territoriell kontroll fra tiden før europeisk kolonisering (Royal Commision on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000; Alfred 2009;



Coulthard 2014; Borrows 2016; Nadasty 2017).<sup>2</sup> Denne historiske forståelsen er da også den vanlige tolkingen av paragraf 35 i den canadiske konstitusjonen fra 1982, og har langt på veg utgjort en mer benyttet politisk ressurs i den canadiske debatten for ulike gruppers selvstyrekrav enn internasjonaliseringens direkte kobling til menneskerettighetene (Cairns 2000).<sup>3</sup>

Selv om breie urfolksorganisasjoner i Canada har arbeidet internasjonalt for å få anerkjent menneskerettighetene siden 1970-årene (Vik 2016), kan det likevel hevdes at menneskerettighetene som politisk ressurs for å oppnå selvbestemmelse først ble direkte koblet på canadisk urfolkspolitikk med vedtakelsen av urfolkserklæringen i FNs Generalforsamling (UNDRIP) i 2007 (Papillon 2020).<sup>4</sup> Mobiliseringen blant canadiske urfolk for å få Canada til å slutte seg til UNDRIP og lovfeste prosesser om å implementere dens målsettinger, noe som skjedde i henholdsvis 2016 og 2021, bidro til å øke internasjonalisering av urfolkspolitikken i Canada. Dette fornyet debatten om hvordan urfolks rettigheter skal sikres i Canada.

Til tross for at menneskerettighetene har et moralsk innhold og uttrykker et tenkesett som har mye til felles med en iboende eller naturrettslig tenking, er dette likevel rettigheter som har innhold og mening fordi de er kommet til gjennom politiske prosesser.

Selvbestemmelsesretten må altså forstås som ledd i en demokratisk og menneskerettslig utvikling der innholdet i denne retten vil utvikles gjennom politiske prosesser,<sup>5</sup> og som begrenser så vel urfolks som statens handlingsrom.

Hva som er selvbestemmelsesrettens innhold, er ikke alltid like lett å avgjøre. Den mest gjenkjennelige måten er å forstå selvbestemmelse som suverenitet slik det er for nasjonalstatene. Dette forutsetter en form for ikke-innblanding og territoriell autonomi, der det politiske fellesskapet tenderer til å være mer territorielt (demos) enn kulturelt (ethnos) definert. Innenfor føderale systemer kan dette tilsynelatende ha visse muligheter, men fordrer

---

<sup>2</sup> The Royal Commission on Aboriginal Rights (RCAR) mener i sin rapport (vol 2) at det er mellom 60 og 80 historisk baserte urfolk i Canada og at selvbestemmelsen bør organiseres etter disse historiske gruppenes territorier, se s. 170-175.

<sup>3</sup> Den canadiske konstitusjonen paragraf 35: «The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed».

<sup>4</sup> Av UNDRIP framkommer det også at selvbestemmelsesretten (Art. 3) kommer til uttrykk både i form av selvstyre (artikkel 4), og i form av konsultasjoner for å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke (Art. 19 og 32) (Anaya & Puig 2017; Cambou 2019).

<sup>5</sup> Det følger da også av fortalen til FNs urfolkserklæring (UNDRIP) fra 2007 at selvbestemmelsesretten til urfolk må utøves i samsvar med internasjonal rett.

i stor grad at etniske minoriteter har territoriell og institusjonell kontroll over en av føderasjonens grunnleggende enheter, noe urfolk typisk ikke har (Papillon 2012).<sup>6</sup>

En annen tilnærming for å fange selvbestemmelsesrettens innhold er å legge vekt på statlig ikke-dominering og med det urfolkets samspill med staten gjennom muligheten for kollektiv deltakelse i statlige demokratiske beslutningsprosesser (Kingsbury 2001; Young 2004, 2005; Murphy 2019; Falch 2022). UNDRIPs understreking av konsultasjoner for å oppnå fritt og forhåndsinformert samtykke er uttrykk for en slik relasjonell forståelse av selvbestemmelsesretten (Papillon & Rodon 2019). Når oppmerksomheten i større grad er på relasjonell selvbestemmelse er ofte den territorielle grensetrekningen av det etnopolitiske fellesskapet mindre framtrødende, eller det er av en annen karakter enn i suverenitetstilnærmingen. Den etniske tykkelsen er i slike systemer mindre, siden integreringen i det statlige systemet er tydeligere. I mangel av kontroll over territorielle og økonomiske ressurser kan derfor betydningen av den menneskerettslige funderte urfolksidentiteten bli større, selv om den etniske tykkelsen er mindre, slik vi ser i Norden (Falch & Selle 2022a). Motsatt så vil urfolks betydelig kontroll over territorielle og økonomiske ressurser, slik vi ser lengst nord i Canada, bety at internasjonal rett og urfolksidentitet spiller en relativt mindre rolle (Nadasty 2017; Wilson et. al., 2020). I det relasjonelle selvbestemmelseperspektivet blir derfor også internasjonaliseringen og menneskerettighetene en mye mer framtrødende politisk ressurs enn i suverenitetsperspektivet hvor hovedressursen først og fremst er koloniseringshistorien.

Med en slik kobling mellom etnisitet, urfolk og selvbestemmelse som bakteppe går vi over til å se nærmere på de strukturelle begrensningene og åpningene som i stor grad definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken utspiller seg i.

## Urfolkspolitikken mulighetsrom

### Internasjonaliseringen og rettsliggjøring som politisk ressurs

Med menneskerettighetsrevolusjonen fra 1960 og -70-tallet har det skjedd en utvikling mot at folks rett til selvbestemmelse ikke bare ble knyttet til eksisterende stater, men etter hvert også for grupper anerkjent som urfolk (Cambou 2019). For etniske grupper blir dermed det å

---

<sup>6</sup> Ett unntak fra situasjonen de fleste urfolk befinner seg i er etableringen av Nunavut som eget territorium i 1999 (delegert makt fra føderalt nivå, ikke konstitusjonelt bestemt som for provinser) i den canadiske føderasjonen. Her utgjør inuittene om lag 85% av befolkningen. Nunavut er et unntak fra situasjonen de fleste urfolk befinner seg i (Wilson et. al. 2020).

omskapes til, og å bli anerkjent som, urfolk gjennom internasjonal politikk og rett en mulighet for å danne sine politiske fellesskap mot statlige overgrep og press.

Som vi har sett over innebærer ulike tidsmessige og romlige kontekster at urfolk i ulik grad og til ulik tid knytter sin politiske mobilisering til internasjonal rett. For samene, som lever i enhets- og universelle velferdsstater, var det tidlig sentralt med en slik tilknytning blant annet med forhandlingene av ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) i 1980 årene, som riktignok bare Norge har ratifisert. I Canada er urfolksbegrepet (Indigenous Peoples), som står så sentralt i internasjonal rett, vært brukt i mindre grad og koblingen til internasjonal rett synes altså først å ha blitt mer direkte knyttet til nasjonal og regional politikk etter FNs vedtak av UNDRIP i 2007 (Papillon 2020).

Med den økte koblingen av nasjonalstatens urfolkspolitikk til internasjonale avtaler åpnes det for et handlingsrom i utøvelsen av urfolks selvbestemmelsesrett som også har viktige begrensninger i seg. Menneskerettighetene som grunnlag for selvbestemmelse betyr at moderne urfolksordninger i stor grad påføres utenfra og ovenfra som en universell rettighet, uten at det har vokst fram som en samfunnskontrakt mellom borgerne og styringsinstitusjonene der det følger med sterke forventninger om medborgerlige plikter (Trägårdh 2018). Internasjonaliseringen og den tilhørende rettsliggjøringen som politisk ressurs har med andre ord vekten på universelle rettigheter hvor retten til kulturell forskjellighet er det sentrale. Dette kommer foran mer kontekstuelle medborgerlige plikter hvor oppmerksomheten i større grad er på sosioøkonomisk fordeling. Urfolks integrering i det enkelte nasjonalstatlige politiske fellesskapet, gjennom så vel systemdeltakelse som - mottakelse, gjør det vanskelig å bygge opp egne parallelle politiske systemer som medlemmene i urfolksfellesskapet er avhengig av å forholde seg til for å sikre sine interesser og livsmuligheter. Dermed er det også krevende å utvikle urfolks egne politiske fellesskapsinstitusjoner preget av institusjonell tillit. For urfolk er det med andre ord vanskelig å utvikle politiske tillitsfellesskap tilsvarende det vi finner i demokratiske rettsstater hvor det er en form for likevekt mellom territoriell konsolidering og kulturell standardisering på den ene siden og representativ institusjonalisering av interessepluralisme med sosioøkonomisk refordeling på den andre (Rokkan 1974; Falch & Selle 2022a).

Urfolkspolitikkens internasjonalisering og rettsliggjøring innebærer derfor en sterk kobling til nasjonalstaten. En stat urfolk spiller *mot* for å oppnå anerkjennelse av forskjellighet, og *med* for å ta del i den velferdspolitiske utviklingen. Urfolks integrering i nasjonalstaten innebærer derfor at deres selvbestemmelsesinstitusjoner vil ha begrensede muligheter til å utvikles til

politiske fellesskap som alle i gruppen må delta i for å ivareta sine interesser og livsmuligheter. Det er mulig å organisere seg på andre måter for å oppnå det man vil, og grunnleggende velferdstjenester som helse og utdanning er det staten som leverer. Vi ser da også at urfolk ofte har vanskelig for å utvikle institusjoner med et valgt representativt mandat fra det urfolkspolitiske fellesskapet. Ofte er det NGOer som målbærer urfolksinteresser i internasjonale systemer uten at disse nødvendigvis er representativ for en felles urfolksidentitet, og uten at de er representative nok til å stå for en institusjonalisering av rettighetene nasjonalt (Wilson et. al. 2020). Vi ser altså at internasjonaliseringen virker til en oppskalert urfolksorganisering, men uten at dette alltid lett kan formes til valgte og representative selvbestemmelsesinstitusjoner (Fraser 2009).

Det er mange måter å organisere et demokrati på, som også tar hensyn til og tilpasses geografiske, historiske og kulturelle forhold. Men universelle demokratiske kjennetegn forankret i menneskerettighetene som muligheten for interessepluralisme, opplyst debatt og beslutninger som føres tilbake til folkevalgte (Dahl 1998), må også gjelde i utøvelsen av selvbestemmelse innenfor urfolkspolitiske fellesskap. Dette legger begrensninger på hvordan selvbestemmelsesinstitusjoner organiseres. I tillegg virker urfolks grunnleggende relasjon til staten og internasjonale institusjoner til at man presses inn i moderne organisatoriske former som er gjenkjennelige for staten. Det er derfor begrenset rom for klanbaserte institusjoner eller nedarvede lederposisjoner. Selvbestemmelsesretten som følger av internasjonal rett kan derfor sies å ha en innebygget demokratidimensjon hvor hver stemme telles likt, og hvor ulike meninger, interesser og allianser gis reelle muligheter til å konkurrere om makten og påvirke beslutninger (Kymlicka 2001; Niezen 2003; Patten 2016).

I Norge, Sverige og Finland framstår den samiske urfolksrepresentasjonen som en uttalt numerisk interessepluralisme gjennom direkte valg til sametingene (Falch & Selle 2018). For urfolk i store deler av Canada, hvor internasjonaliseringen ikke har vært like direkte påkoblet avtaleprosessene for selvstyre, er en oppskalert og direkte valgt representativ institusjonalisering mindre utviklet (Wilson et. al. 2020).

Internasjonaliseringen av urfolkspolitikken, som har resultert i anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett, gir klare rammer for hvordan denne retten kan komme til institusjonelt uttrykk. Sentralt her er forholdet til staten som både roten til problemet og løsningen.

### Økende integrering i staten og styrket autonomi

Etableringen av urfolkpolitiske fellesskap innenfor staten kan forstås å flytte oppmerksomheten fra en majoritets-minoritetsrelasjon til en folk-til-folk-relasjon, som søker å utjevne maktforholdet som bygger på numerisk overlegen- og underlegenhet (Kymlicka 1998). Staten er imidlertid ikke bare en aktør i møtet med urfolk, men også en struktur urfolk er, og har en rett til å være, en del av (Cairns 2000; UNDRIP Art. 6; Semb 2012; Selle et.al. 2013).

Integreringen i staten gjelder ikke bare for gruppen, men også på individnivå. Statsdrevne moderniseringsprosesser trekker så vel majoritetsbefolkningen som urfolk inn mot staten. Krav og løsning for utøvelse av selvbestemmelse innehar derfor en aksept av statens berettigelse. Med dette følger også nødvendigheten av inngående samspill med staten man er en del av. Dette er utfordrende for noen, fordi et samspill med en dominerende stat oppfattes å innebære risiko for assimilering, og med det en viss aksept av at staten urettmessig har fratatt et folks land, ressurser og styringssystemer (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014). Anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett innebærer imidlertid ikke bare at urfolket aksepterer staten, men at staten også aksepterer urfolket som bærere av kollektive rettigheter. Dette medfører ikke bare en omforming av etnisiteten, men også en omforming av statens strukturer eller styringsmåter overfor urfolk (Falch & Selle 2018).

De integreringskreftene som rammer inn hva som er mulige måter selvbestemmelsesretten kan komme institusjonelt til uttrykk på, er samtidig de strukturene som har gitt muligheten for en urfolksmobilisering for innflytelse og makt (Niezen 2003; Falch & Selle 2018). En todelingstenking av urfolk vs. stat har med andre ord klare begrensninger. Derfor ser vi da også flere steder komplekse samtidige prosesser med innlemming av urfolkskultur i statlige institusjoner, selvstyre i interne anliggender og samstyre med statlige myndigheter. Det kommer til uttrykk ikke bare i den nordiske samepolitikken, men også i Canada, for eksempel i de tre inuitiske selvstyreområdene Inuvialuit, Nunavik og Nunatsiavut (Cairns 2000; Papillon 2012, 2020; Semb 2012; Falch & Selle 2018; Wilson & Selle 2019; Wilson et.al. 2020; Rodon 2021). Institusjonelle endringer etter konflikter og kritiske hendelser, oftest knyttet til urfolks naturgrunnlag, skjer gjerne i form av nye institusjonelle lag og tilpasninger til det allerede etablerte statlige systemet (Pierson 2004; Mahoney & Thelen 2010). Det er gjerne også snakk om systemer der selvbestemmelse ikke alltid kan forstås som et nullsumspill mellom autonomi og integrering hvor mer av det ene gir mindre av det andre,

men heller som to samhandlende dimensjoner som forutsetter og forsterker hverandre (Falch & Selle 2018).

Det er med andre ord ikke bare internasjonal rett, men også grunntrekk ved det statlige systemet selv som er med på å definere mulighetsrommet for hvordan urfolks selvbestemmelse kan komme institusjonelt til uttrykk. I dette ligger det også at ulike systemer og forståelser av urfolks territorialitet er med å legge rammer for urfolks institusjonsutvikling.

Fra suverenitet til private kollektive rettigheter

Et sentralt element som inngår i urfolksidentiteten er at det gjelder grupper som bebodde og brukte territoriene fra tiden før statsdannelsen der det er snakk om en tett kobling mellom kultur, språk, land og næringer.

Urfolks territorialitet kan forstås på to måter. For det første kan det forstås som territoriell autonomi eller suverenitet slik det er for stater. Selvbestemmelsesretten har da også, slik vi har sett i Canada, vært koblet til en slik suverenitetsforståelse. Den andre måten å forstå urfolks territorialitet på er som private kollektive eiendoms- og bruksrettigheter, som nødvendigvis ikke skiller seg grunnleggende fra befolkningens rettigheter ellers, men hvor det i hovedsak er tale om en kollektiv rettighet for grupper innenfor urfolket der den historiske bruken ikke har vært anerkjent som rettsskapende av staten.

Årsaks- og virkningskoblingen til selvbestemmelse er forskjellig i disse to tilnærmingene til territorialitet. Mens selvbestemmelsesretten i suverenitetsperspektivet inngår i eller er en virkning av at landrettigheter anerkjennes, er selvbestemmelsesretten i den private kollektive eiendomsrettslige tilnærmingen først og fremst en forutsetning for og årsak til en slik anerkjennelse.

Utviklingen av moderne urfolkspolitikk er i stor grad drevet fram rundt konflikter og kritiske hendelser om land- og ressursrettigheter. Statens behov for å utøve suverenitet samtidig som den forholder seg til eksplisitte private rettighetskategorier for å frigjøre kapital for økonomisk utvikling har begrenset urfolkets kontroll over sine ressurser og landområder. Avtaletradisjonen i Canada som i stor grad bygger på den naturrettslige forståelsen av selvstyre kan sies å innebære oppfatninger av urfolks landrettigheter som en slags suverenitet samtidig som dette nødvendigvis ikke utelukker interne private rettigheter (Poe

Izer & Coates 2015). Derfor ser vi da også at private kollektive rettigheter noen steder i Canada har vært organisert i selskaper som samtidig står for en form for urfolkspolitisk representativitet i møte med provinsmyndigheter og føderale myndigheter. Eksempler på slike

selskaper er Nunavut Tunngavik Incorporated i Nunavut, Makivik Corporation i Nunavik og Inuvialit Regional Corporation i Inuvialuit (Wilson et.al. 2020).

Selv om canadiske føderale myndigheter i 1995 åpnet opp for at moderne avtaler kunne innebære en direkte kobling mellom krav om landrettigheter og selvstyre, har de fremdeles tungt innslag av at landrettigheter er forstått som private kollektive eier- eller bruksrettigheter, og ikke som uttrykk for en fullverdig territoriell suverenitet. Slike avtaler har da også vært kritisert nettopp fordi de innebærer å gi avkall på framtidige landrettighetskrav og suverenitet for større tradisjonelle bruksområder (Cairns 2000; Macklem 2001). I Norge, Sverige og Finland er det ingen avtaletradisjon og samenes landrettigheter sees da også entydig som former for private kollektive eier- og bruksrettigheter, selv om det er noe ulike rettstradisjoner mellom disse landene for hvordan slike private kollektive rettigheter fastsettes (Allard, 2015). Det kan også hevdes at det er urfolks private kollektive eier- og bruksrettigheter som er sikret i internasjonal rett etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter Artikkel 27, ILO C169 Artikkel 14 og UNDRIP Artikkel 26. Dette kan også være noe av grunnen til at disse internasjonale landrettighetsbestemmelsene i mindre grad har vært aktualisert i Canada, mens de i Norge, og delvis i Sverige og Finland, har en sterkt framtrædende plass i enhver diskusjon om urfolksrettigheter.

Den private kollektive eiendomsrettslige forståelsen av landrettigheter er altså ikke direkte knyttet til en vid forståelse av selvbestemmelsesretten som en form for suverenitet. Dette er med på å gi det urfolkspolitiske fellesskapet et ganske diffust territorielt grunnlag.

Urfolks territorialisering er vanskelig fordi det skjer i skjæringspunktet mellom statlig suverenitet og urfolks selvbestemmelsesrett. I tillegg er eier- og bruksrettigheter hos urfolk, og særlig der økonomien baserer seg på jakt og fangst, ikke nødvendigvis uttrykt eksplisitt med klare kartfestinger fordi det alltid har vært nødvendig å tilpasse seg sesonger, vær, bestandsfluktasjoner og sosiale relasjoner i og mellom små samfunn.

Territorialisering forstått som fysisk grensetrekning mot statlig myndighet eller som opparbeidet eiendomsrett er nødvendig for å sikre koblingen mellom kultur, næringer og ressurser. Samtidig må urfolks landrettigheter forholde seg til statlige forståelser og kategoriseringer av slike rettigheter. Dette begrenser derfor i stor grad hvordan urfolks institusjoner kan utformes da det peker mot forutsigbar regulering og med det byråkratisert institusjonsbygging (Nadasdy 2017).

Endrede forståelser av territorialitet er også et resultat av generell økt mobilitet, også for urfolk (Peters & Anderson 2013). Dette bringer oss over til urfolks urbanisering som en fjerde strukturell betingelse for utformingen av urfolks selvbestemmelsesrett.

#### Urbanisering, økt individualisering og styrket urfolksidentitet

Om det er utfordrende å basere urfolks selvbestemmelse på territorialitet i områder hvor urfolket utgjør en betydelig andel av befolkningen, blir det ikke lettere av at urfolk i økende grad bor i større byer hvor de i antall kan være mange, men som andel av befolkningen er få. I Canada bor i dag over 50 prosent av urfolket i de større byene. I Norge skjer en tilsvarende utvikling hvor en stadig større del av det samiske elektoratet bor i byer og utenfor det tradisjonelle samiske bruks- og bosettingsområdet (Selle et. al. 2020). Urfolksidentiteten blir i urbaniserte sammenhenger gjerne mer individuell framfor kollektiv og lokalsamfunnsorientert. Dette selv om tilhørigheten til sine «hjemmeområder» ofte blir framhevet hos urbaniserte urfolk for å ivareta identitetens kollektive dimensjon (Coulthard 2014; Hill 2016; Selle et.al. 2020).

Urbaniseringen kan i seg selv oppfattes som en form for assimilering inn i majoritetssamfunnet og det statlige systemet. Likevel utvikles urfolksidentiteten i byer gjennom etablering av egne byreservater som i Canada, men kanskje særlig gjennom at det er utdanningssteder og møteplasser for urfolkspolitisk aktivitet (Dubois 2011; Berg-Nordlie 2018; Pettersen & Saglie 2019). Den etniske omskaping til en urfolksidentitet er gjerne særlig framtreddende der de generelle moderniseringsprosessene og statlige integreringsprosesser er sterkere. Disse prosessene er tett på urfolk i større byer. Selv om den etniske tykkelsen kan minske i byene, grunnet i større grad av kryssende konfliktlinjer og sterkere integrering i statens politiske systemer, kan urfolksidentiteten øke. Urbanisering er derfor ikke noe som må stå i motsetning til en omskapt urfolksidentitet, og den kan gjerne være sterkere enn den etniske gruppeidentiteten den springer ut av (Poelzer & Coates 2015). Dette innebærer imidlertid en sterkere individualisert identitet som setter press på den bærende idéen om at det er den historisk og særegne territorielle tilknytningen som skiller urfolk fra andre minoriteter. Andre markører enn historisk tilknytning til territorier vil bli mer sentrale for å uttrykke urfolksidentiteten (Howard & Proulx 2011). I Norge ser vi også at betydningen av å registrere seg i et eget valgmanntall til Sametinget er blitt en ny markør for den samiske urfolksidentiteten enten man er interessert i politikk eller ikke, og særlig gjelder dette for samene som bor i byene (Selle et. al. 2015; Bjørklund 2016; Falch & Selle 2022b).



Urbaniseringen synliggjør at urfolksindivider i økende grad også er aktive medborgere i nasjonalstaten, både som demokratiske deltakere og systemmottakere. Urfolk som andre søker etter sosioøkonomiske muligheter (Papillon 2000). Dette gjør at todelingstenkingen av urfolk vs. stat i stadig mindre grad er et treffende for situasjonen urfolk lever i, og kanskje vil leve i. De sosioøkonomiske mulighetene urbaniseringen representerer, med tilgang til utdanning og variert arbeid, gir samtidig ressurser til en urfolksmobilisering for anerkjennelse av kulturell forskjellighet (Niezen 2003). I møte med statlig sentrumsrett vil slik mobilisering trolig i økende grad nyttiggjøre seg internasjonaliseringen framfor koloniseringshistorien som politisk ressurs for hjemlig urfolkspolitisk institusjonalisering (Falch & Selle 2022a). Urbaniseringen med dens relative svekkelse av territoriell tilknytning samtidig som en mer åpen individuell urfolksidentitet styrkes, legger begrensninger på hvordan urfolkspolitiske fellesskap med utøvelse av selvbestemmelse kan komme representativt til uttrykk.

En strukturell konstellasjon med internasjonalisering, statsintegrering, diffus territorialitet og urbanisering gir samlet et nokså smalt mulighetsrom for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Det er likevel innenfor dette avgrensede mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken har utviklet seg. Vi skal derfor gå over til å se på det vi mener vil være hovedkjennetegn i utviklingen av urfolksinstitusjoner for utøvelse av selvbestemmelsesrett. Det er snakk om kjennetegn som har stor grad av stivhengighet og gjensidighet i seg, og som dermed forsterker hverandre, særlig gjennom at de alle har innebygget trekk av institusjonell oppskalering som peker utover det strikt lokale.

## Hovedkjennetegn ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner

### Funksjonell territorialitet og relasjonell selvbestemmelse

En ytre territoriell grensetrekning som betingelse for utvikling av politisk fellesskap er vanskelig for urfolk, fordi det må skje innenfor en allerede territorielt definert nasjonalstat. Derfor vil territorialiteten til urfolk ha en annen karakter enn for det nasjonalstatlige fellesskapet.

Med en folk-til-folk tilnærming av urfolkspolitikken, altså at det er snakk om to autonome folk, blir begrepene «territorialitet», «suverenitet», «selvstyre» og «selvbestemmelse» framstilt og diskutert som uttrykk for mer eller mindre samme fenomen. Tanken om en parallellitet mellom urfolkssamfunn og nasjonalstaten blir sterkt styrende for hva en forestiller seg som muligheter (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000). I enhetsstatene Norge, Sverige og Finland er det også en språkbruk som kan forstås slik at

urfolkspolitikk handler om en folk-til-folk tilnærming (Semb 2012). Det innebærer likevel ikke at ideer, forslag eller krav om et territorielt parallelt styringsnivå tar plass i den samepolitiske debatten.

Innenfor det føderale Canada viser det seg også at en territoriell og parallell selvbestemmelsesmodell er svært vanskelig å få til. Dette kan forklares med at føderale systemer har kommet til etter komplekse forhandlinger mellom konkurrerende autonome territorielle parter der systemet er bygget opp for å sikre mot andres dominering. Den institusjonaliserte delingen av makt og myndighet blir dermed låst i hverandre og preget av veto og kjøpslåing som gir en innelukking (lock-in) i forestillingene om hva som er mulig og med det liten plass til nye ideer og grunnleggende endringer (Scharpf 1988; Watkins 2015). Mulighetsrommet for urfolk til å etablere former for territoriell selvbestemmelse innenfor føderasjoner er begrenset av en stivhengig institusjonell innramming etter at systemet er forhandlet fram og låst i en konstitusjon. Endring vil derfor i hovedsak skje i form av institusjonell tilpasning til det etablerte systemet (Papillon 2012, 2020; Wilson et.al. 2020).

Urfolk inngår også allerede i nasjonalstaten både gjennom aktiv deltakelse i det politiske systemet og ved å inngå i kryssende sosiopolitiske interesser med andre (Cairns 2000). Den etniske tykkelsen er som nevnt derfor ikke slik at alle politiske spørsmål blir forstått ut fra etnisk tilhørighet (Wimmer 2013), noe som i praksis vanskeliggjør muligheten for å etablere parallelle politiske systemer som bare i begrenset grad har noe med hverandre å gjøre. Urbaniseringen tydeliggjør dette særlig sterkt.

Selv om det er etablert moderne avtaler mellom urfolksgrupper og provins- og føderale myndigheter i Canada der det både inngår landrettighets- og selvstyringselementer kan det hevdes at territorialiteten i disse avtalene i praksis først og fremst er knyttet til forståelsen av en privat kollektiv eiendomsrett over deler av de tradisjonelle landområdene, og privat kollektiv bruksrett med former for deltakelse i ressursforvaltningen av videre områder. I tillegg kommer avgjørelsesmyndighet og/eller samstyring på gitte saksområder (Wilson et. al. 2020; Rodon 2021). Derfor har da også canadiske myndigheter like gjerne en oppfatning av moderne urfolksavtaler som nøkterne transaksjoner av ressursrettigheter og intern urfolksadministrering, enn som breie avtaler om selvstyre (Papillon 2020).

I Norge, Finland og Sverige er territorialiteten helt eksplisitt knyttet til opparbeidede private kollektive eier- og bruksrettigheter. Begrepet «suverenitet» er i disse landene dermed knapt i bruk i diskusjonen om urfolkspolitikken. Derimot er det en bred politisk forståelse, både i

sametingene og fra statlige side, at selvbestemmelse både rommer anerkjennelse av samiske gruppers private kollektive landrettigheter, ikke-territorielt selvstyre over samfunnsområder som språk og kultur, og relasjonell selvbestemmelse i form konsultasjoner med staten i saker som kan påvirke samene direkte (Coakley 2016; Falch & Selle 2018).

Selv om territoriell konsentrasjon og tyngde i urfolkspolitikken varierer betydelig i ulike kontekster peker de strukturelle konstellasjonene i demokratiske rettsstater mot en urfolkspolitikk som i økende grad bygger på en ganske diffus territoriell tilknytning for urfolk. Territorialiteten er nødvendigvis ikke direkte definerende for hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet, slik det er for statlig medborgerskap, noe sametingssystemene i Norge, Finland og Sverige som nasjonale organ er klare uttrykk for. Framfor at urfolks territoriale tilknytning forstås som premiss for selvbestemmelse i betydningen ikke-innblanding og territoriell autonomi på linje med statlig suverenitet, er det derfor mer nærliggende å forvente ordninger som mer går i retning av statlig ikke-dominering og relasjonell selvbestemmelse der den territoriale dimensjonen har en funksjonell karakter (Falch 2022). Fra en institusjonalisert selvbestemmelsesposisjon forhandles det dermed fram ulike former for rettigheter, tiltak og programmer med forskjellige territoriale nedslagsfelt (Falch & Selle 2018). En slik mer funksjonell «output-territorialitet» kan derfor forstås som et resultat av, og ikke som en utgangsbetingelse for selvbestemmelsesretten (Dubois 2011). Det urfolkspolitiske fellesskapets myndighetsutøvelse vil derfor i stor grad skje gjennom ulike former for samstyring med statlige og/eller regionale myndigheter (Papillon 2012; Nadasty 2017; Wilson et.al. 2020; Rodon 2021, Falch & Selle 2021).

Denne mer diffuse territoriale tilknytningen for urfolksfellesskap enn for medborgerne i staten gir altså urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner en helt annen karakter av relasjonell selvbestemmelse enn det som gjelder for statens selvbestemmelse (Murphy 2019).

Konsultasjoner med statlige offentlige myndigheter for å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke er da også blitt et helt sentralt begrep og virkemiddel i urfolksretten og urfolkspolitikken. Dette er styringsformer som nettopp framhever meningsfull samhandling.

Når territorialitet i begrenset grad kan være definerende for det urfolkspolitiske fellesskapet vil andre forhold spille en avgjørende rolle. Sentralt står her individuell selvidentifisering.

#### [Styrket individuell selvidentifisering](#)

Med utviklingen av en urfolksidentitet blir behovet for større grad av formaliserte og institusjonaliserte beslutninger om hvem som er medlem i det urfolkspolitiske fellesskapet

viktig. FNs menneskerettighetskomité har da også lagt til grunn at en effektiv og fungerende representasjon av urfolk, der de selv bestemmer hvem som er medlem i deres politiske fellesskap, er avgjørende for at de skal kunne utøve selvbestemmelse (HRC 2019 Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015).

Urfolk må altså ha selvbestemmelse over hvem som er medlem av sitt etnopolitiske fellesskap 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; Spitzer 2021). Beslutninger om grensetrekning og kriterier for medlemskap i et politisk fellesskap er en fundamental politiske beslutning som tas for at politisk makt kan utøves av og over medlemmene, men det kan altså ikke avgjøres på et legitimt demokratisk vis (Whelan 1983). For de fleste stater har da også beslutninger om hvem som utgjør folket blitt til gjennom en førdemokratisk statsbygging og maktpåført kulturstandardisering, og har ofte framstått som et slags avklart utgangspremiss for utviklingen av etterfølgende nasjonalstatlige massedemokratier (Rokkan 1987). Utgangsbetingelsene for urfolkspolitikken er grunnleggende annerledes.

Fordi etnisitet er noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt kan ikke urfolkspolitisk grensetrekning avgjøres på en prinsipiell måte. Dette betyr riktignok ikke at etnisitet ikke er relativt stabile strukturer. Omskaping av etnisitet til urfolksidentitet, og dermed oppfatninger av hvem som tilhører gruppen, kommer altså ikke ut av ingenting. Men det som tidligere ofte har vært implisitt og fleksibelt vil med en anerkjent rett til selvbestemmelse, måtte gjøres eksplisitt og fast (Nadasdy 2017; Thuen 2015).

Siden kriteriene for urfolkspolitisk medlemskap vanskelig kan fastsettes prinsipielt blir dette spørsmålet fort konfliktylt. I slike konflikter ligger også motsetningen mellom på den ene siden individuelle rettigheter der alle som er berørt har rett til deltakelse, og på den andre siden en gruppes kollektive rett til selvbestemmelse som innebærer at noen må holdes ute. Skal et urfolkspolitisk fellesskap fungere må det derfor balansere slike motstridende individuelle og kollektive rettigheter (Niezen 2003).<sup>7</sup>

Når beslutninger om kriterier for urfolkspolitisk medlemskap ikke kan gjøres på en demokratisk og prinsipiell måte, og ikke uten at individuelle og kollektive rettigheter kommer

---

<sup>7</sup> I UNDRIP heter det da også i artikkel 7 både at individer tilhørende urfolk og at urfolk kollektivt har rett til i frihet. Artikkelen viser urfolkspolitikkens vanskelige dilemma i skjæringsflaten mellom de individuelle og de kollektive rettighetene uten å peke mot løsninger for hvordan medlemskapet i det etnopolitiske fellesskapet skal håndteres.

i konflikt med hverandre står bare rimelighetsvurderinger igjen (Gover 2014). Slike rimelighetsvurderinger vil imidlertid foretas innenfor en strukturell situasjon der noen utfall er mer sannsynlig enn andre.

Internasjonaliseringen, statsintegreringen og ikke minst urbaniseringen innebærer at retten til individuell frihet og autonomi, og med det retten til å individuelt å velge tilhørighet til et urfolkspolitisk fellesskap står sterk. Individuell selvidentifisering der man også kan vise til en viss slektstilknytning for medlemskap i et urfolkspolitisk fellesskap er i de fleste situasjoner vanskelig å komme unna, og vil derfor veie tungt i ethvert urfolkspolitisk system. Utviklingen av demokratiske rettsstater innebærer en relativ svekkelse av kollektive bindinger i småsamfunn til fordel for større grad av individuell autonomi garantert av fellesskapets institusjoner (Trägårdh 2013). Der individet gjennom dets valgte institusjoner er sikret en grunnleggende trygghet, vil avhengigheten til slekt og lokalsamfunn bli mindre. Det trenger ikke bety at kulturell identitet og etnisk gruppetilhørighet svekkes, men at uttrykket endres.

De strukturelle konstellasjonene vi her har drøftet peker hver for seg, og gjennom gjensidig forsterking, i retning av en stadig større viktighet for individuell selvidentifisering. Samtidig som en slik individuell selvidentifisering gis stor tyngde viser utviklingen av folkeretten at dette ikke er tilstrekkelig for at urfolkspolitiske fellesskap skal ha fungerende selvbestemmelsesinstitusjoner. Institusjonene må samtidig selv kunne fastsette og kontrollere medlemskriterier innenfor rammen av menneskerettighetene (Imai & Gunn 2018). Her ligger det sterke spenninger og evigvarende legitimitetskonflikter.

Beslutninger om medlemskap i urfolkspolitiske fellesskap må fattes innenfor samtidens krav om demokratiske prosedyrer og legitimitet, og altså uten at urfolk alltid har stor grad av territoriell konsentrasjon. For de fleste urfolk er dermed spørsmålet om hvem som er innenfor og hvem som er utenfor deres politiske fellesskap ikke så mye et premiss, som et problem for utøvelse av selvbestemmelse. Prisen for urfolks selvkonstituering innenfor demokratiske rettsstater der individet står sterkt, også blant urfolk, er derfor at kriteriene for medlemskapet i det urfolkspolitiske fellesskapet vil være under kontinuerlig debatt. Hvem som er medlem i fellesskapet blir et stadig tilbakevendende tema som stiller spørsmål ved urfolksinstitusjoners demokratiske legitimitet, makt og relevans (Junka-Aikio 2016; Mörkenstam et.al. 2022).

Individuell selvidentifisering for urfolkspolitisk medlemskap betyr samtidig at territoriell og kulturell kontekst betyr mindre, noe som trekker i retning av en utvikling mot oppskalerte selvbestemmelsesinstitusjoner. Vi skal derfor gå over til å drøfte institusjonell oppskalering

mer inngående som et siste kjennetegn vi mener i avgjørende grad former urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner.

### Demokratisk representativitet og institusjonell oppskalering

Et sentralt element i utøvelsen av urfolks selvbestemmelsesrett er å konsultere med og utøve motmakt til staten (Falch 2022). Dette må gjøres med legitimitet og kapasitet som står til det statlige systemet, noe som innebærer økt sannsynlighet for utvikling av institusjoner kjennetegnet av direkte valgt representasjon og med en profesjonalisert faglig kapasitet. Det er altså snakk om at det må skje en systembygging med deltakelseeffektivitet og systemkapasitet (Dahl & Tufte 1973). En slik systembygging kan ha likhetstrekk med stats- og nasjonsbygging hvor det gradvis foregår en sterkere integrering så vel politisk som kulturelt av befolkningen i et territorium (Rokkan 1974, 1987). Men urfolks systembygging vil nødvendigvis ha sterke begrensninger i seg nettopp fordi integreringen i nasjonalstaten, urbaniseringen og den funksjonelle territorialiseringen gjør det svært vanskelig å utvikle egne urfolkspolitiske integreringsprosesser.

Størrelsen på urfolksgruppene og avhengigheten til staten gjør det samtidig vanskelig å utvikle et mangfoldig og deltakelseeffektivt politisk system som også har kapasitet til upartisk omfordeling av ressurser og tjenester (Falch & Selle 2022b). Det er derfor vanskelig å se for seg at det kan utvikles selvbestemmelsesinstitusjoner som er parallelle styringssystemer til staten der det er en tett sammenheng mellom rettigheter og plikter i medborgerlig forstand (Cairns 2000). Selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor være helt avhengig av å både spille mot og med staten.

Det urfolkspolitiske fellesskapet vil ha en annen karakter enn det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet, fordi det hele tiden er store muligheter både for individer og interessegrupper til å bryte ut eller ikke forholde seg til det urfolkspolitiske systemet. Skal urfolk likevel ha institusjoner som gir uttrykk for en form for selvbestemmelse må det ha en viss deltakelseeffektivitet der det er mulighet for et mangfold av interesser som konkurrerer og inngår allianser som samtidig sørger for en intern sammenbinding, om enn av en annen karakter enn innenfor staten. Slike representative institusjoner vil da kunne være viktige garantister for å oppnå og opprettholde rettigheter og anerkjennelse av forskjellighet innenfor det større nasjonalstatlige politiske fellesskapet. Dette fordrer imidlertid former for direkte representativitet som griper over avstander, binder sammen lokalsamfunn og vier mindre oppmerksomhet til ulike mer lokalbaserte tradisjoner, altså en institusjonell oppskalering (Tranvik & Selle 2003). En slik utvikling taler for at det urfolkspolitiske fellesskapet mer må

karakteriseres som politisk åpne rettighetsfellesskap der relasjonen til staten er avgjørende, enn som mer lukkede tillitsfellesskap i nasjonalstatlig forstand (Falch & Selle 2022a).

Utviklingen av samstyringssystemer mellom urfolk og staten kan sies å styrke urfolks innflytelse over egen situasjon. Det er likevel ikke gitt at slik samstyring er uttrykk for reell selvbestemmelse. Det kan like gjerne være deltakelse i statlige forvaltningsinstitusjoner, interesseorganisert deltakelse overfor staten eller urfolksorganisasjoner som er hybrider av næringsutviklingselskaper og politiske aktører, slik vi har vist eksempler på i de inuitiske selvstyreområdene i Canada (Papillon 2012, 2020; Wilson et. al 2020). Skal det være snakk om selvbestemmelsesinstitusjoner må vi forvente at de både har en relevant demokratisk representativitet og administrativ kapasitet med nødvendig rekkevidde til å styre i interne anliggender, samt en kapasitet til å samhandle med det statlige og internasjonale systemet. Det er i dag få spor av slike formaliserte oppskalerte demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner i det føderale Canada. Enten er det snakk om lokale institusjoner for relativt små urfolksgrupper eller så er urfolk representert i nasjonal og internasjonal politikk gjennom NGOer som Assembly of First Nations, Inuit Tapiriit Kanatami og Inuit Circumpolar Council (Wilson et. al. 2020). Det har i Canada vært fremmet ideer om mer oppskalerte representative demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner som «A commonwealth of aboriginal peoples» (Poelzer & Coates 2015) og «federacies» (Kymlicka 2016), men det kan synes som om slik institusjonsutvikling har vanskelig for å vinne fram (Mamdani 2020).

De strukturelle begrensningene vi har drøftet her virker imidlertid alle i retning av en urfolkspolitikk som er preget av økende grad av funksjonell territorialitet med relasjonell selvbestemmelse, individualisert selvidentifisering og representativ oppskalering. Dette er trekk som er selvforsterkende, eller virker tilbake på hverandre. Denne utviklingen åpner derfor for muligheten av breie oppskalerte representative demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk, og uten at det trenger forutsette konstitusjonelle endringer. Lignende utviklingstrekk ser vi innenfor det føderallignende EU-systemet hvor subnasjonale regionale interesser har blitt institusjonalisert på et storskalanivå innenfor det formelle politiske beslutningssystemet (Committee of the Regions – CoR), samtidig som det regionale nivået har en viktig rolle for EUs politikktutvikling som går utover dens formelle posisjon i systemet (Rowe & Jeffrey 2017; Schakel 2020).

I Norge, Sverige og Finland kan sametingene forstås som slike oppskalerte direkte representative urfolksinstitusjoner. Sametingene er imidlertid etablert innenfor statsvennlige

enhetsstater hvor ordninger av korporativ karakter har forholdsvis gode vilkår i møtet med staten, og uten at de er fastsatt i landenes konstitusjoner (Falch & Selle 2018).

I omskapingen til urfolksidentitet med et urfolkspolitisk fellesskap ligger et ikke ubetydelig element av alliansebygging mellom lokalsamfunn med kulturelle variasjoner, og over geografiske avstander. Internasjonaliseringen av urfolkspolitikken og urbaniseringen av urfolk tydeliggjør dette i særlig grad. Skal slike breiere urfolksallianser kunne utvikle institusjoner som utøver selvbestemmelse i møte med staten, som er i samsvar med internasjonal rett samtidig som det har relevans og rekkevidde hos medlemmene, framstår oppskalerte representative og byråkratiserte institusjoner som den mest sannsynlige formen. Dette trenger nødvendigvis ikke bety at det innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet ikke også er institusjoner lokalt og regionalt med en viss myndighet (Poe

lzer & Coates 2015). Oppskalerte representative institusjoner er selvsagt heller ikke noe som kommer av seg selv fordi noen overordnede strukturelle konstellasjoner åpner for det. Det støter mot allerede etablerte lokale strukturer og internasjonalt og føderalt orienterte NGOer, som ikke uten videre vil gi avkall på sine posisjoner og kanalisere sine interesser gjennom representative selvbestemmelsesinstitusjoner, slik vi kan se tendenser til for Samerådet i Norden og Inuit Circumpolar Council i Canada og Grønland. Mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er med andre ord avgrenset, og hverken gitt eller endelig fastsatt.

## Konklusjon

De siste 30 årene har den økte nasjonale og internasjonale anerkjennelsen av at urfolk etter menneskerettighetene har rett til selvbestemmelse, gitt ny fart og innhold til hvordan relasjonen mellom urfolk og stat skal være. Med dette har også spørsmålet om hvordan urfolk som politisk fellesskap institusjonaliserer seg med en legitim representasjon blitt stadig mer aktualisert.

Selv om urfolkspolitikken, som all politikk, er kontekstuel situert er det noen sentrale forhold som rammer inn urfolkspolitikken og som danner mønstre for hva som er mulig for institusjonalisering av selvbestemmelsesretten. Det er et politikkområde som springer ut av og utøves i demokratiske rettssikkerhetsstrukturer både nasjonalt og internasjonalt. Utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk kan derfor ikke komme hvor som helst og i hvilken form som helst.



Vi har trukket fram utviklingen av noen generelle og sentrale samfunnsstrukturer som vi mener at både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger leder i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner kjennetegnet av å være *demokratiske direkte valgte storskalainstitusjoner* der stemmeretten hviler tungt på *individuell selvidentifisering*, og hvor politikken i stor grad har en *funksjonell territorialitet*. Denne type institusjonalisering vil ha ulike konkrete løsninger og uttrykk innenfor ulike typer av demokratiske rettsstater.

Samfunnsstrukturene vi mener presser i retning av slike selvbestemmelsesinstitusjoner er for det første den økte betydning av *internasjonal rett* som politisk ressurs. Internasjonaliseringen innebærer at de samme demokratiske rettssikkerhetsprinsippene som ligger i menneskerettighetene også vil måtte gjelde for organiseringen av urfolkspolitiske fellesskap. Samtidig vil bruken av denne politiske ressursen styrke koblingen til staten fordi urfolksinstitusjoner i stor grad kommer til gjennom prosesser utenfra og ovenfra tradisjonelle lokale og regionale fellesskap, noe som betyr begrensede muligheter for utvikling av en egen urfolksbasert samfunnskontrakt mellom individ og institusjon innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet. Det utvikles rettigheter, men staten er forankrer av disse samtidig som urfolks medborgerlige plikter primært vil foreligge overfor staten.

For det andre skjer det for urfolk en økende *integrering i staten* både individuelt og kollektivt. Urfolksindivider har rett til et statlig medborgerskap, og er i økende grad deltakere i og mottakere av det statlige systemet. Urfolksmobiliseringen nødvendiggjør en kollektiv samhandling med staten, noe som trekker de inn mot staten. Denne tilbakevirknings- eller selvforsterkingseffekten betyr da også at det ikke er åpenbart hva som er integreringsprosessenes årsak og virkninger. Disse prosessene for en meningsfull kollektiv samhandling med staten driver urfolksinstitusjoner mot samtidige oppskalerte organisasjonsformer.

For det tredje forutsetter urfolks selvbestemmelse at det skjer innenfor staten og dermed blir den viktige *territorielle dimensjonen* i praksis forskjøvet i retning av en relasjonell dimensjon med en anerkjennelse av private kollektive rettigheter, og ikke suverenitet og territoriell autonomi. Den viktige territorielle dimensjonen i urfolkspolitikken trekker derfor mot at urfolk må institusjonalisere seg for å kunne forhandle fram og deretter internt forvalte private kollektive land- og ressursrettigheter.

For det fjerde tar urfolk del i den voksende *urbaniseringen* som medfører mindre etnisk tykkelse, men som likevel kan styrke urfolksidentitet som et politisk omskapt uttrykk for

anerkjennelse av kulturell forskjellighet. Denne utviklingen gjør den territorielle dimensjonen uklar som grunnpremiss for grensetrekningen av hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet. Vekten vil i større grad flyttes over på individuell selvidentifisering, som forutsetter sterk kobling til internasjonal rett og samspillet med og mot staten.

Disse generelle strukturendringene er mønstre som altså har gjensidige og selvforsterkende virkninger. Det betyr likevel ikke at det nødvendigvis leder fram til oppskalerte selvbestemmelsesinstitusjoner. Hvordan de historiske sekvensene spiller seg ut, om det oppstår kritiske hendelser som åpner mulighetsrommet, og ikke minst hvordan aktørene selv forstår dette mulighetsrommet er avgjørende for hva som skjer. Når og hvordan internasjonalisering og statlig integrering har foregått og forståelser av hva etnisitet og selvbestemmelse er i de politiske omgivelsene, er ulikt for Canada og Norden. Dette har virket til at kritiske hendelser knyttet til store energiutbyggingsplaner fikk ulike institusjonelle resultater. Mens det i Canada ledet til anerkjennelse av landrettigheter, ledet det i Norge, Sverige og Finland til anerkjennelse av politiske rettigheter i form av egne oppskalerte demokratiske representative institusjoner (Falch & Selle 2018; Wilson et. al. 2020). Dette har så ledet til ulike utviklingsprosesser der det i Canada har blitt vanskelig å forme breie demokratiske representative urfolksinstitusjoner, mens det i Norden har vært vanskelig å få anerkjent landrettighetene.

Vårt anliggende har i denne artikkelen ikke vært å foreta en detaljert komparativ analyse av likheter og ulikheter i urfolks institusjoner for selvbestemmelse i Canada og Norden. Vi har i stedet søkt å vise at utviklingen av visse strukturelle mønstre gir et mulighetsrom for selvbestemmelse som peker mot en generell type av institusjoner. Selv om dette rommet er begrenset, er det likevel ikke tilfeldig at det er i demokratiske rettsstater som Canada og i Norden urfolkspolitikk er sterkest og har utviklet seg mest, om enn med variasjon. Dette er en utvikling som fortsatt er svært dynamisk og som skjer i et komplekst samspill mellom aktører på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Det er viktig å understreke at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner bare et stykke på veg kan forstås analogt til statlige systemer. Medlemmene i det urfolkspolitiske fellesskapet vil fortsatt delta i statlig politikk, andre samfunnsinstitusjoner og i felles økonomiske markeder. Deres bindinger og med det lojalitet til egne selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor være grunnleggende annerledes enn medborgernes bindinger til staten (Falch & Selle 2022a). Dette innebærer at staten også har et betydelig ansvar for å legge til rette for å sikre at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner utvikles. Legitimiteten til urfolksinstitusjoner kan derfor ikke

bare være avhengig av medlemmenes tillit, men også av rettsstatlige bindinger fra internasjonal og nasjonalstatlig lovgiving som temmer og påtvinger staten dens støtte og forpliktende samhandling.

## Referanser:

- Abbot, Andrew, 1997. "Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School", *Social Forces*, 74 – 4, s. 1149-1182. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/75.4.1149>
- Abizadeh, Arash, 2012. "On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem", *American political Sciences Review*, 106-4, s. 867-882. <https://doi.org/10.1017/s0003055412000421>
- Åhrén, Mattias, 2016. *Indigenous people's status in the international legal system*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001>.
- Alfred, Taiaiake, 2009. *Peace, Power, Righteousness. An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.
- Allard, Christina, 2015. *Renskötselrätt i nordisk belysning*. Makadam förlag.
- Anaya, James & Puig, Sergio, 2017. "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples", *University of Toronto Law Journal*, 67-4, s. 435-464. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.67.1>
- Anaya, James, 2009. *International human rights and indigenous peoples*. Aspen Publishers Wolters Kluwer.
- Archer, Margaret S., 2010. "Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action", *The British Journal of Sociology*, 6-1, 225-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01245.x>
- Barth, Fredrik, 1969. "Introduction", s. 9-39. I Barth, Fredrik (red.) *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*, Universitetsforlaget.
- Benhabib, Seyla, 2002. *The claims of culture: equality and diversity in the global era*. Princeton University Press.
- Berg-Nordli, Mikkel, 2018. "The governance of urban indigenous spaces: Norwegian Sámi examples", *Acta Borealia*, 35-1, s. 49-72. DOI: <https://doi.org/10.1080/08003831.2018.1457316>
- Berntzen, Einar, 2020. "Historical and Longitudinal Analyses", i Berg-Schlosser, Dirk, Badie, Bertrand & Morlino, Leonardo A. (red.), *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>.
- Bingham, Tom, 2011. *The Rule of Law*. Penguin Books.
- Bjørklund, Ivar, 2016. «'Er ikke blodet mitt bra nok?' Om etniske konstruksjoner og identitetsforvaltning i Sápmi». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33-1,2, s. 8–20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2016-01-02-02>.
- Borrows, John, 2016. *Freedom and Indigenous Constitutionalism*. University of Toronto Press.
- Breen, Michael G., 2020. "Federalism, constitutional recognition and Indigenous Peoples: how a new identity-based state can be established in Australia", *Australian Journal of Political Science*, 55 - 3, s. 311–327. DOI: <https://doi.org/10.1080/10361146.2020.1766416>.

- C169,1989. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Tilgjengelig på [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_COD E:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_COD E:C169)
- Cairns, Allan C., 2000. *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Cambou, Dorothee, 2019. "The UNDRIP and the legal significance of the right of indigenous peoples to self-determination: a human rights approach with multidimensional perspectives", *The International Journal of Human Rights*, 23-1, 2, s. 34-50. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1585345>
- Castellino, Joshua & Doyle, Cathal, 2018. "Who Are 'Indigenous Peoples'? An Examination of Concepts Concerning Group Membership in the UNDRIP". I Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.) *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0002>
- Coakley, John, 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy". *Ethnopolitics*, 15-1, s. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101842>
- Cobo, José Martínez, 1982. *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*. United Nations, tilgjengelig på <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>
- Collier, David & Munck, Gerardo L., (red.), 2022. "*Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*". Lanham-Maryland: Rowman & Littlefield.
- Collier, David & Munck, Gerardo L., 2017. "Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures", *Qualitative & Multi-Method Research*, 15-1, s. 2-9.
- Cornthassel, Jeff, 2012. "Cultural Restoration in International Law: Pathways to Indigenous Self-Determination", *Canadian Journal of Human Rights*, s. 93-126.
- Coulthard, Glen S., 2014. *Red skin, white masks. Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press. DOI: <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816679645.001.0001>.
- Crossen, Jonathan, 2017. "Another Wave of Anti-Colonialism: The Origins of Indigenous Internationalism", *Canadian Journal of History*, 52-3, s. 533-559. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjh.ach.52.3.06>.
- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Dahl, Robert. A. & Tuftte, Edward R., 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Doyle, Cathal. M., 2015. *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315780665-8>

- Dubois, Janique, 2011. "Beyond Territory: Revisiting the Normative Justification of Self-Government in Theory and Practice", *Indigenous International Policy Journal*, 2 – 2, s. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.18584/iipj.2011.2.2.1>
- Eisenberg, Avigail, 2009. *Reasons of identity. A normative guide to the political and legal assessment of identity claims*. Oxford University Press.
- Elliott, Michael, 2018. "Indigenous Resurgence: The Drive for Renewed Engagement and Reciprocity in the Turn Away from the State", *Canadian Journal of Political Science*, 51-1, s. 61-81. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423917001032>
- Eriksen, Thomas. H., 2010. *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183h0h1>
- Evans, Linda, 2011. *Power from powerlessness. Tribal governments, institutional niches, and American federalism*. Oxford University Press.
- Falch, Torvald & Selle, Per, (2021). «Finnmarkseiendommens selvstendighet. Om representasjon av private rettigheter, politiske interesser og etnisitet», I Hernes, Hans-Kristian & Selle, Per (red.) *Finnmarksloven – En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*, s. 145-192. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2018. *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022a. "Et rettighetsfellesskap. Samisk systembygging i den norske enhetsstaten», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1-2022, s. 44-63. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2022-01-03>
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022b. "Sametingets relevans og rekkevidde», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, s. 43-59. DOI: <https://doi.org/10.18261/nst.38.2.1>.
- Falch, Torvald, 2022. «Samisk selvbestemmelse som motmakt - en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten», *Lov og Rett*, 61-9, s. 547-565. DOI: <https://doi.org/10.18261/lor.61.9.3>
- Fraser, Nancy, 2009. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.
- Gover, Kirsty, 2019. "When Tribalism Meets Liberalism: Human Rights and Indigenous Boundary Problems in Canada", *The University of Toronto law journal*, 64-2, s. 206-242. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.0312>
- Gregg, Benjamin, 2019. "Indigeneity as Social Construct and Political Tool", *Human rights quarterly*, 41-4, s. 823-848. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0063>
- Habermas, Jürgen, 2001. "Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles?", *Political Theory*, 29-86, s. 766-781. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1177/0090591701029006002>

- Hill, Richard S., 2016. "New Zealand Maori: The Quest for indigenous Autonomy", *Ethnopolitics*, 15-1, s. 144-165. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315667140-8>
- Howard, Heather A. & Proulx, Craig, 2011. *Aboriginal peoples in Canadian cities: Transformations and continuities*. Wilfrid Laurier University Press. DOI: <https://doi.org/10.1080/2201473X.2019.1603605>
- Human Right Council, 2019. Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015.
- Imai, Shin & Gunn, Kathryn, 2018. "Indigenous Belonging: Membership and Identity in the UNDRIP: Articles 9, 33, 35 and 36", I Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.) *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford university Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0009>
- Junka-Aikio, Laura, 2016. "Can the Sámi speak Now? Deconstructive research ethos and the debate on who is a Sámi in Finland", *Cultural studies*, 30-2, s. 205-233. DOI: <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.978803>
- Kingsburry, Benedict, 2001. "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *New York University journal of international law & politics*, 34-1, s. 189-250.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 2001. *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199240981.001.0001>
- Kymlicka, Will, 2016. "Federalism, Nationalism, and Multiculturalism", I Karmis, Dimitros & Norman, Wayne (red.) *Theories of Federalism: A Reader*, s. 269-292. Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-137-05549-1\\_24](https://doi.org/10.1007/978-1-137-05549-1_24)
- Macklem, Patrick, 2001. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781442627901>
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2010. A Theory of Gradual Institutional Change, I J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 1-37. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003>
- Mamdani, Mahmood, 2020. *Neither Settler nor Native. The Making and Unmaking of Permanent Minorities*. The Belknap Press.
- Merlan, Francesca, 2006. "Beyond Tradition", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7-1, s. 85-104. DOI: <https://doi.org/10.1080/14442210600554507>
- Merlan, Francesca, 2009. "Indigeneity. Global and Local", *Current Anthropology*, 50-3, s. 303-333. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1086/597667>
- Mörkenstam, Ulf, Selle, Per & Valkonen, Sanna, 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

- Valkonen, Sanna, Aikio, Áile, Alakova, Saara & Magga, Sigga-Marja (red.). *The Sámi World*. Routledge.
- Murphy, Michael, 2019. "Indigenous Peoples and the Struggle for Self-Determination: A Relational Strategy", *Canadian Journal of Human Rights*, 8-1, s. 67-102.
- Nadasdy, Paul, 2017. *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487515720>
- Niezen, Robert, 2003. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.1525/9780520936690>.
- Olsen, Torjer, 2016. "Kjønn og urfolksmetodologi", *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 40-2 s. 3-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2016-02-02>
- Papillon, Martin & Rodon, Thierry, 2019. "The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lesson from Two Canadian Cases", *International Journal on Minority and Group Rights*, 27-2, s. 314-335. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>
- Papillon, Martin, 2012. "Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States", *The Journal of Federalism*, 42-2, s. 289-312. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjr032>
- Papillon, Martin, 2020. "Nation-to Nation? Canadian Federalism and Indigenous Multi-Level Governance", s. 395-326. I Bakvis, Herman & Skogstad, Grace (red.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. University Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487570460-017>
- Patten, Alan, 2016. "Self-Determination for National Minorities", I. Tesón, Fernando R. (red.) *The Theory of Self-Determination*, s. 120-144. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781316340639.007>
- Peters, B. Guy, 2019. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, Evelyn & Andersen, Chris, 2013. *Indigenous in the city: contemporary identities and cultural innovation*. UBS Press.
- Pettersen, Torun & Sagli, Jo, 2019. «Hand i hand? Om bysamer som tema i valgprogram ved sametingsvalg i Norge 2009-2017», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 35-3, s. 115-140. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-03-01>
- Pettit, Phillip, 1997. *Republicanism: A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Sosial Analysis*. Princeton University Press.
- Poelzer, Greg & Coates, Ken S., 2015. *From treaty peoples to treaty nation. A road map for all Canadians*. UBC Press.



- Rodon, Thierry, 2021. "Land-use-management in Canada: A mixed experience", I Hernes, Hans-Kristina & Selle, Per (red.), *Finnmarksloven – En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Rokkan, Stein, 1974. «Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model», *Social Science information*, 13 -1, s. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>
- Rokkan, Stein, 1987. "Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa", I Rokkan, Stein (red.) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rowe, Caorlyn & Jeffery, Charlie, 2017. "Social and regional interests: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", I Hodson, Dermot & Peterson, John (red.). *The Institutions of the European Union*, s. 378-400. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737414.003.0016>
- Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Rights*, Vol 2. Tilgjengelig på <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>
- Schakel, Arjen H., 2020. "Multi-level governance in a 'Europe with the regions'", *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 – 4, s. 753-766. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
- Scharpf, Fritz. W., 1988. "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public administration*, 66-3, s. 239-278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
- Selle, Per, Semb, Anne J. & Strømsnes, Kristin, 2020. «Urbanisering av det samiske elektoratet: en fremvoksende skillelinje i den moderne samepolitikken?», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61-2, s. 101-123. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2020-02-01>
- Selle, Per, Semb, Anne J., Strømsnes, Kristin & Nordø, Åsta D., 2015. *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, Per, Semb, Anne. J. & Strømsnes, Kristin, 2013. «Citizenship identity among Sámi in core Sámi areas», *Citizenship Studies*, 17-6,7, s. 712-727  
DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2013.834126>
- Semb, Anne J., 2012. "From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? Status, aspirations, and challenges ahead", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 35, s. 1654-1672. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.604131>
- Spitzer, Aron J., 2021. "Approaching the boundary problem: Self-determination, inclusion, and the unpuzzling of transboundary conflicts", *Journal of International Political Theory*, s. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1177/17550882211020386>

- Thuen, Trond, 2015. "‘Slutt på gnålet!’ Om symboler og følelser i debatten om samiske spørsmål", I Bjerkli, Bjørn & Selle, Per (red.) *Samepolitikken utvikling*, s. 309-332. Gyldendal Akademisk.
- Trägårdh, Lars, 2013. "The Historical Incubators of Trust in Sweden: From the Rule of Blood to the Rule of Law", I Reuter, Marta, Wijkström, Filip & Ugglå, Bengt K. (red.) *Trust and Organizations*, s. 181-203. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137368812\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137368812_10)
- Trägårdh, Lars, 2018. "Scaling up solidarity from the national to the global: Sweden as welfare state and moral superpower", I Witoszek, Nina & Midttun, Atle (red.) *Sustainable modernity. The Nordic Model and Beyond*, s. 79-101. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315195964-5>
- Tranvik, Tommy. & Selle, Per, 2003. *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal Akademisk.
- Tully, James, 2008. *Public philosophy in a new key: Volume 1, democracy and civic freedom*. Cambridge University Press.
- 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*.
- UNDRIP, 2007. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Tilgjengelig på [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf)
- Vik, Hanne H., 2016. "Indigenous internationalism, I Sluga, Glenda & Clavin, Patricia (red.) *Internationalism. A Twentieth-Century History*, s. 315-339. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781107477568.015>.
- Watkins, David, 2015. "Institutionalizing Freedom as Non-Domination: Democracy and the Role of the State", *Polity*, 47-4, s. 508-534. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2015.18>
- Weinstock, Daniel M., 2005. "Beyond exit rights: reframing the debate", s. 227-248. In Eisenberg, Avigail & Spinner-Halev, Jeff (red.) *Minorities within minorities*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511490224>
- Whelan, Fredrick G., 1983. "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", I Pennock, J. Roland & Chapman, John W. (red.) *Liberal democracy* s. 13-47. New York University Press.
- White, Graham, 2002. "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards", *Publius*, 32-3, s. 89-114. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004961>
- Wilson, Gary N., Alcantara, Christopher. & Rodon, Thierry, 2020. *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Wilson, Gary. N. & Selle, Per, 2019. "Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway", *Montreal: IRPP*. February 2019, no. 69.

- Wimmer, Andreas, 2013. *Ethnic boundary making. Institutions, power, networks*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199927371.001.0001>
- Young, Iris M., 2004. "Two concepts of self-determination", I May, Steven, Modood, Tariq & Squires, Judith (red.) *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*, s. 176-195. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511489235.009>
- Young, Iris M., 2005. "Self-determination as non-domination: Ideals applied to Palestine/Israel", *Ethnicities*, 5-2, s. 139-159. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468796805052112>.



## Artikel 2





# Et rettighetsfellesskap: samisk systembygging i den norske enhetsstaten

## An indigenous community of rights: Sámi system-building in the Norwegian unitary state

Torvald Falch

Stipendiat, Institutt for samfunnsvitenskap, Norges arktiske universitet, UiT og seniorrådgiver, Sametinget  
[torvald.falch@uit.no](mailto:torvald.falch@uit.no)

Per Selle

Professor, Institutt for sammenlignende politikk, UiB og Institutt for samfunnsvitenskap, Norges arktiske universitet, UiT  
[per.selle@uib.no](mailto:per.selle@uib.no)

### Sammendrag

Artikkelen er inspirert av Stein Rokkans «impossibility theorem», som sier at integreringsmekanismene i den enkelte nasjonalstat er så omfattende at betingelsene for en sterk felles europeisk identitet med et institusjonelt politisk tillitsfellesskap ikke er mulig. Artikkelen snur blikket fra forholdet mellom den enkelte nasjonalstat og et overnasjonalt EU til betingelsene for nasjonsbygging på et samisk subnasjonalt nivå i en enhetsstat som Norge. Den samiske politiske systembyggingen har likheter med Rokkans nasjonsbyggingsmodell, men kjennetegnes også av grunnleggende ulikheter som gjør at det som vokser fram, må karakteriseres som noe annet. Vi argumenterer for at den systembyggingen som skjer, ikke er et tillitsfellesskap i Rokkans forstand (medborgerskap), men et samisk *rettighetsfellesskap*. Internasjonaliseringen og den forsterkede rettsliggjøringen, som den økte sammenkoblingen mellom overnasjonale og subnasjonale institusjoner innebærer, er en annen type politisk ressurs enn de Rokkan var opptatt av. Dette gir et kollektivt samisk politisk mulighetsrom som er av en helt særegen karakter som spiller med og mot staten. Mens nasjonalstaten sikrer brei fordeling for velferd, sikrer det samiske politiske systemet at dette kommer med retten til og anerkjennelse av kulturell forskjellighet.

Nøkkelord

Urfolkspolitikk, selvbestemmelse, nasjonsbygging, flernivåstyring, Sametinget

### Abstract

This article is inspired by Stein Rokkan's 'impossibility theorem', which states that the integration mechanisms in the nation states are so extensive that there is no space for building a European supranational political entity founded on a community of trust (citizenship). We turn the gaze from the relationship between the nation state and a supranational EU to the conditions for Sámi nation-building at a subnational level within the Norwegian unitary state. The Sámi political system-building has similarities with Rokkan's state and nation-building model, but there are also core differences. We argue that the Sámi system-building is not based on a community of trust in the Rokkan's sense, but a *community of rights*. Internationalization, which entails the increased interdependence between supranational and subnational institutions, and the increased emphasis on global Indigenous rights, is a different type of political resource than those found within Rokkan's model. This provides a Sámi political opportunity space of a specific character that simultaneously plays with and against the state. While the nation state ensures broad redistribution for welfare, the Sámi political system ensures that this comes with the right to and recognition of cultural diversity.

Keywords

Indigenous politics, self-determination, nation-building, multi-level governance, Sámi Parliament

## Innledning

I 1975 argumenterte Stein Rokkan i artikkelen «Stemmer teller, ressurser avgjør» for at nasjonaliseringen av medborgerne i den demokratiske velferdsstaten har kommet så langt at det er klare grenser for muligheten for en europeisk integrering (1987a).<sup>1</sup> Maurizio Ferrera (2019) kaller dette resonnementet hos Rokkan for en type «impossibility theorem». Ved å ta utgangspunkt i Rokkan og Ferreras analyser av muligheten for en overnasjonal europeisk integrering snur vi blikket og spør om det er mulig med en samisk nasjonsbygging, og med det utøvelse av selvbestemmelse, innenfor den norske enhetsstaten.

Fra siste del av 1980-årene har det foregått en stadig sterkere institusjonalisering av samepolitikken. Vi betviler ikke at samepolitiske aktører ser mye av mobiliseringen, institusjonsbyggingen og kampen for selvbestemmelse i et slags samisk nasjonsbyggings- og medborgerperspektiv. Spørsmålet er om dette stikker dypt nok til å kunne forstås som reell samisk nasjonsbygging, eller om det må forstås som et samisk «impossibility theorem» der det er umulig med et reelt samisk medborgerskap og dermed et eget demokrati innenfor det norske systemet. Om vi står overfor et samisk «impossibility theorem»: Hva er det da som vokser fram?

Identitet og etnisitet er i høyeste grad fortsatt med på å forme europeisk politikk. Samene er imidlertid ved siden av inuittene på Grønland alene om å være anerkjent som urfolk i Europa, med de internasjonale rettslige forpliktelsene det innebærer.<sup>2</sup> Samtidig som EU kan forstås som et prosjekt som søker å bygge et konstitusjonelt borgerfelleskap som overskrider nasjonale kulturelle identitetsbånd (Habermas, 2001), foregår det også prosesser som tar høyde for regionale identitetsforskjeller og subnasjonale institusjoner. Sammenkoblingen mellom slike overnasjonale og subnasjonale institusjoner og myndigheter har ledet til utstrakt grad av lagvise samstyringsmåter (Hooghe & Marks, 2010; Papillon, 2012; Wilson et al., 2020; Tatham et al., 2021).

Det er gjort lite forskning om urfolks systembygging innenfor nasjonalstaten. I denne artikkelen tar vi for oss denne utviklingen for samene i Norge.<sup>3</sup> Det handler om et samisk folk som er sterkt integrert i det nasjonalstatlige politiske fellesskapet samtidig som et eget samepolitisk system er bygget opp for å kunne utøve selvbestemmelse. Med systembygging forstår vi framveksten av egne samiske institusjoner innenfor grunn- og naturressursforvaltning, utdanning, media, språk, kultur og næringer, hvor Sametinget som samenes folkevalgte organ er kjerneinstitusjonen (Selle et al., 2015; Falch & Selle, 2018). Det er snakk om en utvikling som kan ha interesse både i en breiere europeisk og en urfolkspolitisk sammenheng der samstyringsperspektivet står sentralt.

Etter først å ha sammenfattet Rokkans tilnærming til nasjonsbygging foretar vi en inngående analyse av samepolitikken utvikling gjennom å se på hvordan det som har skjedd og skjer, passer med Rokkans hovedfaser i nasjonsbyggingen. Deretter drøfter vi om den samiske urfolkspolitiske systembyggingen, i lys av Rokkans modell for nasjonsbygging, må forstås som en annen type politisk fellesskap enn nasjonalstatens tillitsfellesskap. Vi argumenterer for at det som har vokst fram, er et etnopolitisk «rettighetsfellesskap» der man samtidig spiller mot og med staten for å oppnå bredde og dybde i en kulturell anerkjennelse.

- 
1. Artikkelen ble første gang publisert i 1975 på engelsk i Dahl, O., Bull, E., Hølmebakk G., Maurseth, P. & Mykland, K. (red.), *Makt og motiv. Et festskrift til Jens Arup Seip*, s. 216–225. Samme år ble den publisert på italiensk som 'I voti contano, le risorse decidono' i *Rivista Italiana de Scienza Politica*, 5(1), s. 118–128.
  2. De mest sentrale folkerettslige instrumentene for urfolks rettigheter er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) artikkel 1 og 27, ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) og FNs erklæring om urfolks rettigheter (2007).
  3. Liknende prosesser foregår også for samene i Sverige og Finland, men samepolitikken kan sies å være mest utviklet i Norge.



## Rokkans nasjonsbyggingsmodell

### Dannelsen av nasjonalstatens tillitsfellesskap

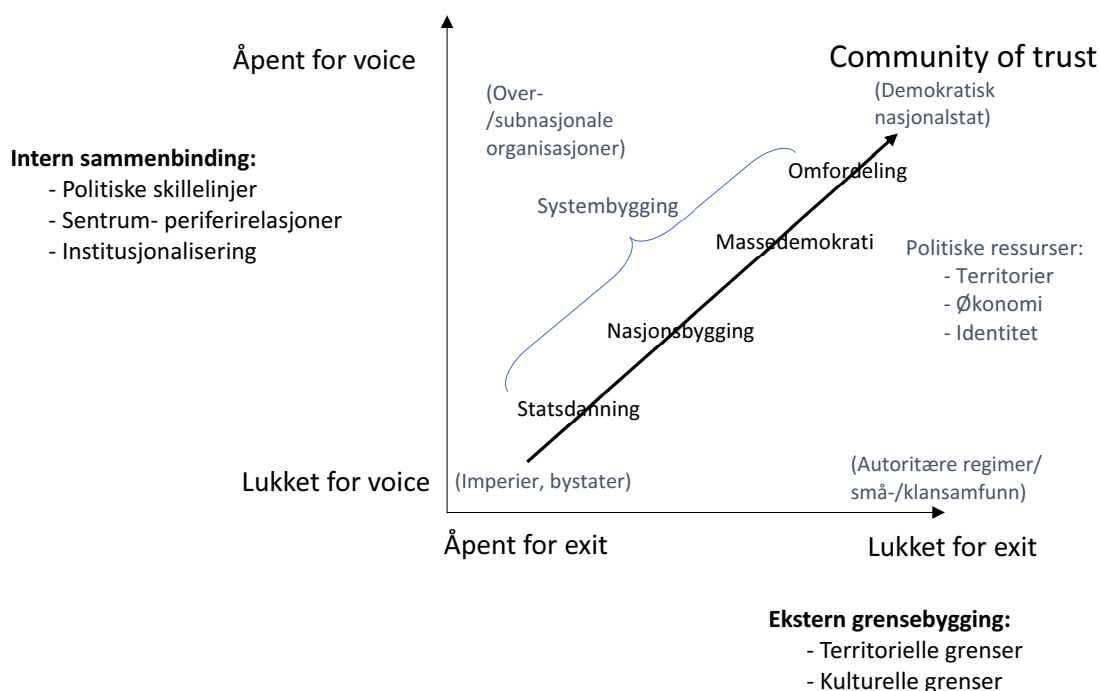
Rokkans modell for framveksten av og variasjonene i demokratiske nasjonalstater bygger på hvordan utviklingen har foregått gjennom ulike historiske faser (Rokkan, 1974a, 1974b, 1987b; Flora et al., 1999; Ferrera, 2019). Fase én står for *statsdanning* ved en politisk, økonomisk og kulturell samling på elitenivå på tvers av lokale maktsentra med utnyttelse av ressurser for å beskytte privilegier. Institusjoner etableres for å legitimere territoriell kontroll samt regulere det økonomiske og politiske system. Fase to innebærer en kulturell integrering ved at breie befolkningslag kobles til systemet gjennom standardisering av språk, religion, obligatorisk skolegang og framvekst av massemedier der det er direkte kommunikasjon over avstander og lokalsamfunn. Det skjer en omskaping til nye politiske fellesskap eller det Rokkan kaller *nasjonsbygging*. Fase tre kan ses som en respons på den penetrering standardiseringen innebærer, og mobiliserer befolkningen og ulike gruppeinteresser inn som aktive deltakere i en politisk samhandling gjennom *massedemokratiet*. Meningsmangfold og meningsorganisering godtas og sikres i lovgivningen og gir periferien muligheter til å motmobilisere og påvirke sin egen utvikling i samhandlingen med sentrum. Dette skjer først og fremst ved at periferiene kan benytte sine stemmer eller numeriske ressurser som ikke er ensidig avhengig av økonomiske og institusjonelle sentrumsressurser. Fase fire representerer et stadium med *omfordeling* som oppleves rettferdig og rimelig nok til at man ser seg tjent med å være knyttet til felles institusjoner. Ressursfordeling og velferdstiltak er knyttet til periferiens krav om en økonomisk rettferdig fordeling (Rokkan & Urwin, 1983).

Disse idealtypiske fasesekvensene i Rokkans modell skjer over flere hundre år. Der det derimot foregår over et kort tidsrom og hvor det skjer en opphoping av spørsmål knyttet til territoriale grenser, nasjonal identitet, politisk deltakelse og økonomisk ulikhet, og der de ulike fasene gjerne ikke kommer i «rett» rekkefølge, mener han å vise at det lett oppstår eksplosive kriser som også påvirker demokratiets form og stabilitet.

Framveksten av demokratiske nasjonalstater skjer altså gjennom en dynamikk der det på den ene siden foregår en stadig sterkere ytre territoriell og kulturell grensetrekning (fase en og to), og på den andre siden en intern forming og sammenbinding av politiske interessekonstellasjoner og skillelinjer fulgt av økende sosioøkonomisk omfordeling (fase tre og fire). Grensetrekningen gjør at det blir vanskeligere å trekke seg ut fra eller gå over til et annet politisk fellesskap. Interessepluralismen innebærer på sin side sosial konflikt og samhandling som trekker grupper og interesser inn i standardiserende prosedyrer og fellesskap som også former og binder sammen det politiske systemet. Konflikter om saker og prioriteringer øker med andre ord integreringen på et høyere og mer generelt nivå. Konflikten og samhandlingen mellom sentrums standardiseringsinteresser og periferiens autonomi- og forskjellighetsinteresse trekker derfor aktørene paradoksalt nok inn mot de samme statlige institusjonene fordi det oppstår en gjensidig avhengighet og behov for kontakt og alliansebygging for å sikre interesser. Systembyggingen virker derfor forsterkende på både ytre grenser og indre differensiering. Inspirert av Albert O. Hirschman (1970) kaller Rokkan dette for en samtidig utvikling med økte muligheter for «voice», som innebærer massedemokratiet med partier og interesseorganisasjoner, men samtidig mindre muligheter for «exit», som innebærer territoriale grenser og sterkere og omformede kulturelle eller nasjonale politiske fellesskap (Rokkan, 1974a, 1974b). Denne gjensidige utviklingen av intern differensiering og ekstern lukking leder fram til det Hirschman kaller «loyalty» og Rokkan et «community of trust». Det er akkurat denne utviklingen eller dybden i integrasjonsmekanismene som også gjør samene til fullverdige medborgere i den norske offentligheten og

det norske demokratiet, og som gjør det så vanskelig å bryte ut og bygge et eget politisk fellesskap. Dette er selve kjernen i Rokkans «impossibility theorem».

Rokkans modell grunnes på en forståelse av at politiske fellesskap er en omskaping av kulturelt særpreg til politiske uttrykk og politisk handling. Etnisitet, eller det Rokkan mest omtaler med et videre begrep som identitet, er dermed en sentral faktor i all politisk systembygging. Politisk mobilisering vil variere ut fra hvor økonomisk avhengig identitetsgrupper er til sentrum, hvor stor politisk-territoriell innflytelse de har, og hvor sterke kulturelle samhandlingsformer med kommunikasjonskanaler, skriftspråk og felles symboler disse gruppene besitter. For Rokkan er selve samspillet mellom dimensjonene økonomi, territorium og identitet avgjørende betingelser, eller ressurser, for periferi- og gruppemobilisering i den vestlige stats- og nasjonsbyggingen (Rokkan & Urwin, 1983). Sammenhengen mellom de ulike delene eller grunntrekkene i Rokkans tenkning har vi forsøkt å synliggjøre i figur 1.



(Flora et. al, 1999; Ferrera, 2019)

**Figur 1:** Stats- og nasjonsbygging.

Gjennom historiske faser skjer det en stadig sterkere integrering med lukking av et politisk fellesskap der det innenfor dette fellesskapet samtidig skjer økte muligheter for meningsmangfold og interessekonkurransen, og hvor de grunnleggende politiske ressursene for denne utviklingen er kontroll over territorier, økonomi og identitet.

### Nye utviklingstrekk – internasjonalisering og urfolksmobilisering

Urfolkspolitikken er et felt Rokkan aldri drøfter selv om han så vidt berører samene som en periferigruppe. Han anser at samene verken har økonomisk styrke, territoriell konsentrasjon eller identitetsmessig «tykkelse» og institusjonalisering nok til å tøyne nasjonalstatens gjennomtrengning av kulturen, og slik hindre en samisk assimilering inn i nasjonalstaten (Rokkan & Urwin, 1983).

Retten etter at Rokkan døde i 1979, eksploderte det samiske spørsmålet med utbyggingsplanene av Alta-Kautokeinovassdraget. Etter hundre år med statlig penetrering av samisk ressurskontroll og kulturuttrykk skjer en mobilisering der det inngås allianser mellom

etniske periferiinteresser og sentrale miljø- og kulturradikale interesser mot regionale og sentrale økonomiinteresser. Samtidig internasjonaleses og rettsliggjøres samespørsmålet i en slik grad at det på kort tid institusjonaleses en urfolkspolitikk med lovvedtak i 1987 om et eget samisk folkevalgt organ – Sametinget – med et åpent mandat. Den samiske urfolksmobiliseringen som en del av menneskerettighetsrevolusjonen med påfølgende politisk systembygging har altså skjedd med små territorielle og økonomiske ressurser og med en politisk identitet med sterke bånd til nasjonalstatens utdannings- og velferdsordninger. Det er snakk om en utvikling som ikke er i pakt med og knapt skulle vært mulig innenfor Rokkans nasjonsbyggingsmodell. Her har det altså vært et rom for en utvikling hvor relasjonene mellom økonomi, territorium og identitet spiller seg ut på en annen måte enn innenfor Rokkans modell.

Den sterke internasjonaleseringen og rettsliggjøringen av urfolkfeltet er andre typer betingelser og ressurser som gjør at samepolitikken ikke bare handler om en stat–same-relasjon; det utgjør også en global-stat–same-relasjon. Det er altså snakk om en annen type relasjon og en annen type politiske ressurser for etnisk politisk mobilisering enn hva Rokkan var opptatt av. Dette endrer forutsetningen for politisk innflytelse og autonomi for et anerkjent urfolk i nasjonalstatens periferi og har konsekvenser for hvilken form for etnopolitisk systembygging som oppstår på subnasjonalt nivå.

Spørsmålet som da melder seg, er om byggingen av et etnopolitisk fellesskap som innebærer en omskaping til urfolksidentitet, og som kan ha mange likhetstrekk med Rokkans modell for stats- og nasjonsbygging, likevel må karakteriseres som noe annet: som et rettighetsfellesskap. Men før vi går inn i dette komplekse feltet, skal vi med utgangspunkt i Rokkans nasjonsbyggingsmodell vurdere i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte den samiske systembyggingen er fanget i Rokkans «impossibility theorem». Vi går over til å se på samisk grensetrekning og politisk sammenbinding.

## Grensetrekning

Territorialitet – svakt sentrum og diffuse grenser

Territoriell grensetrekning er noe vi forbinder med statsdanning. Territorialitet er imidlertid også helt sentralt for urfolk. Det er tilhørigheten og kontrollen over landområder fra tiden før statsdanningen som gir urfolk en særlig sterk posisjon i møte med staten, og som gjør dem til noe annet enn kulturelle minoriteter.

Det er stor variasjon med hensyn til territoriell institusjonalesering for urfolk i ulike land, men for samene, som i hovedsak har vært knyttet til nomadisk reindrift og jakt, fangst, fiske, jordbruk og kombinasjoner av dette helt fram til andre verdenskrig, har det ikke vært forutsetninger for framvekst av et selvstendig samisk sentrum som har stått for et framstøt for territoriell kontroll. Samenes deling mellom fire ulike stater med ulike former for statlige standardiseringsprosesser har heller ikke gjort det enklere å etablere et samisk sentrum. Selv om de samiske bygdene Karasjok og Kautokeino i Norge vokste med tilflytting fra omkringliggende småsteder etter andre verdenskrig, er det likevel ikke snakk om steder med over 3000 innbyggere. Disse kommunesentrene med et samiskspråklig flertall vokste også fram som deler av den norske offentlige sektor med utstrakt nasjonalstatlig sentrumskontroll, ikke minst gjennom kommuneinstitusjonen. Det er også snakk om to svake samiske sentrum, og ikke ett sterkt eller to relativt sterke og konkurrerende sentrum, slik Rokkan tenker. Dette svekker muligheten for en form for sentrumskontroll. De to svake samiske sentrene har heller ikke opplevd en befolkningsvekst som resultat av den samiske systembyggingen. Dette står i sterk kontrast til den eksplosive befolkningsveksten i Oslo som følge av 1814 og nasjonsbyggingen i Norge (Bull & Maliks, 2014).

I 1968 omorganiserte Nordisk sameråd, opprettet i 1956, seg fra en fagpolitisk konferanse til et nordisk samisk politisk samarbeidsorgan. Samme år ble også Norske Samers Riksforbund (NSR) stiftet. Denne politiske og kulturelle samlingen på elitenivå kan vanskelig forstås å ha skjedd ut fra et klart samisk sentrum. Det skjedde heller ikke ut fra en målsetting om territoriell kontroll i forståelsen av samisk politisk suverenitet, altså det Rokkan forstår som statsdanning. Den samiske mobiliseringen skjedde i relasjon til staten og ikke ut fra behov for å nyttiggjøre naturressurser for å sikre og styrke samiske sentrumsprivilegier, slik Rokkans modell vektlegger. Statsdanningen som en grunnleggende utgangsbetingelse for seinere kulturell standardisering mangler derfor for utviklingen av en samisk nasjonsbygging. Utgangsbetingelsen var nærmest motsatt. Det var ut fra en situasjon der nasjonalstatens sentrumsressurser, massepartier og velferdsordninger har penetrert og oppløst samenes territoriale grenser, eller områder med en form for ressursbruksdominans, den samiske systembyggingen måtte skje. Den samiske systembyggingen måtte derfor ta utgangspunkt i en situasjon der man er under andres politiske og territoriale kontroll, og der det samiske sentrum er veldig svakt.

I urfolkspolitikken og urfolksretten er det en tett kobling mellom kultur, språk, land, ressurser og næring. Utviklingen av moderne urfolkspolitikk er da også drevet fram rundt konflikten om land- og ressursrettigheter der statens behov for nettopp å utøve suverenitet har fratatt urfolk landområder og ressurser. Samtidig har ikke statens rettslige ordninger med private rettighetskategorier tatt utgangspunkt i urfolks ressursbruk, som ofte har vært dominert av ekstensiv nomadisk bruk og jakt, fangst og fiske. I en enhetsstat som Norge har en suverenitetstilnærming til samiske landrettighetskrav ingen gjenklang nettopp fordi det impliserer former for territoriell autonomi. Dette stiller seg noe annerledes i Canada, hvor «treaty»-tradisjonen med vekt på framforhandlede avtaler mellom urfolk og myndigheter står sterkt innenfor føderale arrangementer der former for territoriell autonomi er et systemtrekk (Poelzer & Coates, 2015; Wilson & Selle, 2019; Wilson et al., 2020). Landrettighetstilnærmingen i Norge har derfor hatt utgangspunkt i en forståelse om at det dreier seg om anerkjennelse av kollektive private eier- og bruksrettigheter der den kollektive rettighetshaveren ikke er det samiske folk som sådan, men grupper av samer i lokalsamfunn eller arbeids- og næringsfellesskap. Denne mer private kollektive eiendomsrettslige forståelsen av urfolks territorialitet er ikke direkte koblet til selvbestemmelse og suverenitet som innebærer en territoriell ytre grensedragning. Private kollektive rettigheter er det ikke alltid like lett å foreta grensedragninger av, verken om hvem det omfatter, eller hvor den territoriale grensen går i landskapet. Derfor er da også territorialiteten en vanskelig utgangsbetingelse for bygging av et eget samisk politisk fellesskap. Sametinget er da heller ikke en territorielt avgrenset institusjon, men en institusjon for alle samer uavhengig av hvor i landet de bor, altså en variant av «non-territorial autonomy» (NTA) som utgangspunkt for kulturell standardisering eller nasjonsbygging (Coakley, 2016; Spitzer & Selle, 2020).

Det har aldri vært en samisk politisk retning som i fullt alvor jobber for oppbygging av en samisk stat eller en samisk territoriell autonomi, selv om den økte vektleggingen av selvbestemmelsesretten til urfolk i internasjonal rett også kan tolkes som en rett til suverenitet (Åhrén, 2016). Den økte oppmerksomheten om urfolks rett til selvbestemmelse har innebåret at det er blitt vanligere med politiske programformuleringer som kan tolkes som uttrykk for ønske om en utvikling med sterkere grad av territoriell autonomi. Ambisjoner om et felles parlament for alle samer i Finland, Norge, Russland og Sverige og betoningen av en felles samisk region – Sápmi – hvor den samiske styringen må være tyngre, er uttrykk for dette (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005; Samerådet, 2017; Norske Samers Riksforbund, 2017). Slike programformuleringer, som må leses som ambisjoner om

former for samisk territoriell autonomi, er knyttet til internasjonaliseringen som politisk ressurs og har i tid kommet etter prosesser med en viss samisk kulturell standardisering og demokratiutvikling.

Selv om den internasjonale rettsliggjøringen av urfolkspolitikken kan anspore til ambisjoner om sterkere grad av territorialitet i samepolitikken, er likevel økonomien for svak og for lite selvstendig, sentrum er for svakt, og størrelsen på det samiske samfunnet for begrenset til at en slik sterk ytre grensetrekning er mulig. Spørsmålet er da om hvor langt en samisk kulturell standardisering og integrering kan trekke effektive grenser mot majoriteten og staten for å binde samer til et eget subnasjonalt etnopolitisk fellesskap.

### Kulturell standardisering – flerspråklig likeløp og samisk som del av fellesskolen

Forsøk på kulturell grensetrekning og standardisering er utfordrende siden samene har bodd over et stort geografisk område og med stor kulturell variasjon. Vi skal derfor se på situasjonen innenfor språk og skole som viktige samfunnsområder for å tydeliggjøre slike utfordringer. Dette er også samfunnsområder som er helt sentrale i Rokkans modell.<sup>4</sup>

I dag regnes det med at et er ti samiske språk hvor nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk er offisielle i Norge (Morén-Duolljá, 2010). Språkene bygger på ulik ortografi.<sup>5</sup> Det nordsamiske skriftspråket, som flest samer benytter, har vært gjennom flere rettskrivingsnormer. Fra 1930-årene og fram til det ble vedtatt en felles nordsamisk rettskriving i 1979, var det også to rettskrivingsnormer. Rettskrivingsnormen for sørsamisk og lulesamisk ble fastsatt henholdsvis i 1978 og 1983.

Arbeidet for en eller flere samiske rettskrivingsnormer foregikk i Samisk språknemnd, som var nedsatt av Nordisk sameråd i 1971. Utgangspunktet for dette arbeidet var et felles ønske om en standardisert samisk skriftnorm. Nordisk sameråd hadde imidlertid ikke organisatorisk klarhet og politisk styrke nok til å fastsette hovedprinsippene for en slik standardisering. Konfliktene gikk mellom språkgruppene, men også mellom land (Magga, 1994). Vi ser ganske tydelig at den samiske institusjonaliseringen uten et sentrum med legitimitet er for svakt utviklet til at det lot seg gjøre å gå tungt inn for en sterk språklig standardisering.

Nå kan det sies at det er svært vanskelig å oppnå en felles samisk skriftnorm siden det er relativ stor språklig avstand mellom noen av dem, og da særlig mellom nordsamisk og sørsamisk. Et felles skriftspråk kunne likevel vært mulig, men ville da sannsynligvis innebåret en standardisering i retning av nordsamisk. Verken innenfor det felles samiske språkarbeidet over statsgrensene eller i arbeidet med en egen nordisk samekonvensjon har spørsmålet om en felles skriftnorm og standardisering hatt noen plass. Vektleggingen har heller vært på et likeløp mellom flere samiske språk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Det skal likevel ikke undervurderes at de samiske språkene er nær nok hverandre og forskjellig nok fra nasjonalstatens majoritetsspråk, om enn mindre i Finland enn i Norge og Sverige, til at de oppleves å ha en viss kulturell standardiseringseffekt, selv om de ikke har felles skriftnorm og ortografi.

Den smule språkstandardisering som skjedde på 1970- og 1980-tallet, ble i liten grad fulgt aktivt opp med felles språkkrøkt og språknormeringsarbeid. Først i 2020 er det gitt en

4. Andre aktuelle samfunnsområder som kulturarv, kunst og media vil også være av betydning, men uten at det er plass til å gå inn i disse her. Standardiseringsutfordringene innenfor disse samfunnsområdene mener vi det likevel er grunn til å tro vil være variasjoner av det samme som for språk og skole.

5. Nordsamisk rettskriving fra 1979 benytter sju egne samiske skriftegn (á č đ ŋ š t ž) som ikke benyttes i sørsamisk og lulesamisk, selv om det språkfaglig ikke er noe i veien for dette. Sør- og lulesamisk benytter derimot de tre norsk-dansk-svenske skriftegnene (æ/ä, ø/ö, å), noe som er mulig fordi det ikke er sør- og lulesamer i Finland, som ikke har disse tegnene i det finske språket.

fast organisering og finansiering av et felles samisk språkorgan – Sámi Giellagáldu – mellom sametingene i Finland, Norge og Sverige (Sametinget, 2020).

Vi ser altså at selv om det har skjedd en samisk språknormering og økt vektlegging av arbeidet med samiske språk, skjer dette for alle språkvariantene. Det er i liten grad virkningsfullt for utvikling av en felles samisk språklig kommunikasjon og for en samisk nasjonsbygging. Det finnes ikke et maktfullt sentrum med evne til å påtvinge de mange språkgruppene en felles skriftnorm. I tillegg skaper statsgrensene bindinger til nasjonalstatens majoritetsspråk og kommunikasjonsordninger, som også innebærer at mange samer heller ikke behersker samisk. Språket blir dermed i større grad et symbolsk uttrykk for kulturelt særpreg som kreves anerkjent som en rettighet av staten enn et instrument for subnasjonal kommunikasjon, kulturell standardisering og grensetrekning.

Skole og utdanning står i likhet med språk helt sentralt i Rokkans nasjonsbyggingsmodell og er et annet sentralt samfunnsområde for kulturell standardisering og integrering. Her er likevel statens kontroll langt sterkere. Skolen ble nyttet som redskap for å trekke samene inn i det norske nasjonalstatlige fellesskapet, og fra siste del av 1800-tallet til slutten av 1950-tallet var dette også en uttalt målsetting med skolen i samiske områder (Solstad, 2009; Andresen, 2021; Zachariassen & Ryymin, 2021). Fra 1967 skjedde det en forsiktig utvikling med undervisning for å lære samisk for elever med samiskspråklige foreldre som krevde det (Bongo et al., 2009).

Retten til undervisning i og på samisk ble først fullt ut fastsatt i opplæringsloven av 1998, og et eget samisk læreplanverk for grunnskolen kom først i 1997 og ble fornyet i 2006 og 2020. På et overordnet ideologisk plan uttrykker de samiske læreplanene målsettinger om styrking og standardisering av «det samiske» og «det samiske samfunnet» i undervisningen. Formuleringer i læreplanverket fra 1997 om at «[s]amisk skole består av de kunnskaper, tradisjoner og verdier som knytter sammen det samiske fellesskapet», samt at det er en skole der urfolksperspektivet skal være gjennomgående, må klart leses som uttrykk for ambisjonen om skolen som arena for samisk kulturell standardisering (Hirvonen & Keskitalo, 2004). Også i det samiske læreplanverket fra 2006 er det formuleringer om opplæring med basis i og for styrking av samisk identitet med språk, kultur og samfunnsliv (Bongo et al., 2009).

Det er likevel ikke en skole under samisk politisk styring og kontroll som utvikles fra slutten av 1990-tallet, selv om Sametinget etter opplæringsloven er gitt en begrenset myndighet til å utarbeide og fastsette samiske læreplaner (Falch & Selle, 2018). Det er snakk om en samisk del av fellesskolen under stram statlig regi, men hvor undervisningen i samiske språkforvaltningskommuner skal kunne skje på samisk og ut fra noen samiske verdier der anerkjennelsen av samene som urfolk understrekes som et viktig perspektiv for undervisningen. Samiske læreplaner er da også sterkt samordnet og er i store trekk lik de generelle læreplanene (Bongo et al., 2009). Der spørsmålet om språkstandardisering først og fremst er et internt samisk anliggende, er kulturell standardisering gjennom skolen i mye sterkere grad styrt av enhetsstatens fellesskole. Dette tydeliggjør begrensninger i muligheten for samisk autonomi innenfor en statsformasjon som den norske, der kombinasjonen av samiske interne og statlige eksterne begrensninger er ulike innenfor forskjellige samfunnsfelt.

Det samiske læreplanverket må i stor grad forstås som en type inkludering av det samiske i fellesskolen, og ikke som utforming av en egen samisk skole. Kommunene som skoleeiere, med ansvar for konkretisering og gjennomføring av planverket, er også sterkt og direkte påkoblet det statlige styringssystemet. En stor andel av samiske barn går på skoler utenfor samiske forvaltningskommuner og følger dermed ikke det samiske læreplanverket.

Disse vil ikke ta del i tilløpet til en samisk standardisering som ligger i dette. Det kan derfor synes som at virkningen av det samiske læreplanverket minst like mye er av symbolsk betydning for anerkjennelsen av samers forskjellighet med rettigheter som urfolk som det er av en instrumentell betydning for bygging av et samisk tillitsfellesskap (Gjerpe, 2017).

Et samisk standardiseringsframstøt gjennom et felles samisk læreplanverk for en egen samisk kulturell integrering har altså sine klare begrensninger. Det er likevel snakk om en standardisering med visse virkninger, noe motstanden noen steder mot innføringen av dette læreplanverket vitner om. Motstanden har vært begrunnet i at planverket ikke har vært tilpasset lokale kulturelle variasjoner, så vel som at de ikke tar hensyn til påkoblingen mange opplever å ha til det norske fellesskapet (Sollid & Olsen, 2019). Fra et samisk systembyggingsperspektiv er imidlertid hensikten nettopp en standardisering som er lokaloverskridende og sammenbindende der det er begrenset plass for variasjoner og ulike historiske erfaringer. Det kan se ut til at det ikke er samisk sentrumsmakt nok til å overstyre og bryte ut av spenningen mellom det lokale og varierte til fordel for det mer standardiserte som er så sentralt i Rokkans tenkning.

Språk og skole er helt sentrale faktorer innenfor Rokkans nasjonsbyggingsmodell. Styrkingen av samisk språk i offentligheten og etablering av skoler og høyere utdanningsinstitusjoner har sett ut til å gjøre det samiske fellesskapet mer overlokalt og i noen grad også mer autonomt. Denne virkningen er likevel begrenset av samepolitikkenes sterke statsorientering og integrering i den statlige styringsformasjonen med et tilhørende svakt samisk sentrum. Det samiske systemet er derfor i liten grad i stand til å gjøre ulike samiske lokalsamfunn til en naturlig del av en felles samiskhet. Skolen er i all nasjonsbygging særlig betydningsfull for kulturell standardisering. Samtidig uttrykker situasjonen på skolefeltet selve samspillet mellom integrering og autonomi for samene innenfor den norske enhetsstaten. Samenes sterke velferdsintegrering innebærer at skolen på avgjørende vis er koblet til den norske offentligheten. Den samiske kulturelle standardiseringen handler derfor først og fremst om å innlemme en bevissthet om samisk kultur som internasjonal rettslig anerkjent urfolkskultur i den norske fellesskolen og mindre om å bryte ut i autonome samiske skoler koblet til en egen samisk offentlighet (Cairns, 2000; Semb, 2012).

Systembygging forutsetter, som vi har sett, ikke bare dimensjonen territoriell og kulturell grensetrekning. Det forutsetter også en situasjon med økte muligheter for en intern forming og sammenbinding av interesser og tjenester. Dette bringer oss over til tredje og fjerde hovedfase i Rokkans modell kalt demokratisering og rettferdig fordeling gjennom tjenesteyting. Dette berører det vi kan kalle for politikkenes deltakelsesside og tjenesteside, der begge er sentrale for utvikling av lojalitet eller tillit til det politiske fellesskapet (Rothstein, 2011; Selle & Wollebæk, 2015).

## **Politisk sammenbinding**

Demokratisering – institusjonalisering av politiske interesser

Med etableringen av Sametinget er det utviklet et eget samisk deltakerdemokrati. Det er gjort innenfor et valgdemokrati som minner om det norske, og der samene samtidig har fulle demokratiske medborgerrettigheter i staten (Falch & Selle, 2018).

Sametinget velges med 39 representanter fra sju valgkretser hvert fjerde år av stemmeberettigede samer i hele landet. Stemmeberettigede er personer over 18 år som oppfatter seg som same, og som selv har hatt samisk som hjemmespråk i oppveksten, eller at en av foreldrene tilbake til oldeforeldrene har hatt samisk som hjemmespråk i oppveksten, og som ønsker å registrere seg i Sametingets valgmannstall. Det er valgmannstallet som langt på vei

definerer medlemskapet i det samepolitiske systemet. Valgmanntallet har økt til hvert valg fra 5500 i 1989 til 20 500 i 2021. Hvem som definerer et slikt etnopolitisk medlemskap, og hvor bredt det er, har mye å si for hvilken standardisering og dermed hvilken type politisk fellesskap som kan utvikle seg. Hva som er «det samiske vi», er derfor en inngående del av samepolitikken og den samiske systembyggingen, noe vi ser i for eksempel debattene om viktigheten av å beherske samisk språk for sametingsrepresentanter og sametingspresidenten (Thrane et al., 2021).<sup>6</sup>

Sametingets valgordning er innrettet som forholdsvalg i store valgkretser der det fordeles flere mandater (Falch & Selle, 2018). Dette sikrer stor grad av numerisk representativitet slik at det er relativt likt antall stemmer bak hver representant. Valgordningen støtter opp under institusjonalisering av lister/partier. En slik partiinstitusjonalisering er et svært viktig kjennetegn og uttrykk for en ordning som er ment å bygge fellesskap over avstander og kulturelle variasjoner, og begrenser en synliggjøring av ulike språk, områder og næringstilpasninger innenfor det samiske samfunnet. Dette er klassiske trekk knyttet til massedemokratiets sammenbindende og integrerende virkning. Sametinget som et direkte valgt og representativt organ er med andre ord helt sentral i den samiske systembyggingen, selv om dens endelige beslutningsmyndighet er relativt begrenset. Gjennom demokratiske valg trekkes flere samer inn i et samisk politisk fellesskap, selv om det også kan medføre konflikt mellom ulike grupper av samer. Her må det tilføyes at norske partier også deltar i sametingsvalget, noe som synliggjør at det samtidig også skjer en integrering av det samiske inn i den norske offentligheten.

Den kulturelle standardiseringen, eller nasjonsbyggingsfasen etter Rokkans begrepsbruk, foregikk i begrenset grad før det samiske deltakerdemokratiet med Sametinget var etablert. Omskapingen til et samisk etnopolitisk fellesskap har først fått fotfeste nettopp ved etableringen av Sametinget. Det er derfor gjennom demokratiseringsfasen en viss kulturell standardisering har vært mulig. Situasjonen med flerspråklig likeløpsutvikling skulle gjerne tilsi at lokal- eller periferiinteresser sterkere kom til uttrykk i det samiske valgdemokratiet. Det samme kunne det være grunn til å forvente med en organisering av Sametinget etter en parlamentarisk modell hvor nettopp interne politiske skillelinjer er ment å komme skarpere til uttrykk. Konflikter mellom tradisjonelle næringer og ny industriutbygging, mellom et samisk sentrum og en samisk periferi og mellom ulike språkgrupper er likevel ikke særlig sterke i det samiske valgdemokratiet (Mörkenstam et al., 2017; Falch & Selle, 2018). Dette kan skyldes at det rett og slett ikke er et sterkt nok samisk sentrum som oppleves å reelt utfordre og omforme samiske lokal- og periferiinteresser, og dermed ikke sterkt nok til å bygge reell avstand til det norske. I tillegg kommer det at den samiske mobiliseringen i hovedsak har vært rettet mot staten for anerkjennelse av kulturell forskjellighet. Da har det vært svært viktig å stå politisk samlet utad, selv om det er betydelige variasjoner innad. Samiske konfliktlinjer kan med andre ord ikke forstås uten at den også leses i lys av posisjonen i forhold til staten (Falch & Selle, 2018).

Sametingets doble funksjon gjennom en samtidig nasjonalstatlig integrering og subnasjonal systembygging peker ikke i retning av et sterkt samisk nasjonsbyggende demokrati i Rokkans forstand. Statsavhengigheten er systemisk, som her er særlig tydeliggjort innenfor utdanningsfeltet. Koblingen til staten, så vel for den enkelte same som for Sametinget som den samiske kjerneinstitusjonen, er derfor helt avgjørende for hva som er mulig å få til innenfor en enhetsstat som den norske.

Dette blir enda tydeligere når vi ser at det er et lite omfattende og lite differensiert sivilsamfunn som har vokst fram som del av det nye samiske deltakerdemokratiet. Tyngde-

6. For en diskusjon av manntallets betydning og utfordringer knyttet til det, se Falch og Selle 2018, kap. 5.



punktet av organisasjoner er innenfor kunst og kultur-feltet, som i begrenset grad har et direkte politisk engasjement (Selle & Strømsnes, 2021). Det som er av frivillige organisasjoner, er oftest små, medlemsfattige og personavhengige og dermed lite institusjonaliserte. Det aller meste av det som er av direkte politisk engasjement, er blitt trukket inn i selve Sametinget (Selle & Strømsnes, 2015, 2021). Forholdet mellom Sametinget og samisk sivilsamfunn gjør det samiske deltakerdemokratiet helt særegent med en utviklet og moderne numerisk kanal og en nesten ikke-eksisterende samisk korporativ kanal med svake interesseorganisasjoner for politiske beslutninger. Dette betyr at det komplekse samspillet mellom «stemmer teller, men ressurser avgjør», som Rokkan anså som et sentralt trekk ved nasjonsbygging (Rokkan, 1987a), bare i svært begrenset grad spiller seg ut i samisk sammenheng.

Selv om vi ser trekk av differensiering, konfliktlinjer og alliansebygging som binder sammen et samisk politisk fellesskap, er hovedbildet likevel at den korporative kanalen inn mot Sametinget er lite utviklet, selv om de samiske sivilsamfunnsorganisasjonene får betydelig finansiell støtte og hjelp av Sametingets administrasjon i konkrete saker som angår dem (Selle & Strømsnes, 2021). En slik kontakt for å motta en type tjenester fra Sametinget er imidlertid noe annet enn politisk påvirkning.

Statsavhengighet, diffus territorialitet og at samene i antall tross alt er få og dermed med betydelige kapasitetsutfordringer, medfører at samiske interesser først og fremst forholder seg til staten for å oppnå anerkjennelse og rettigheter, og da er Sametinget stedet å være. Sametinget kan derfor oppfattes av velgere og omgivelser like mye som en litt snever interesseorganisasjon inn mot staten som en styringsaktør overfor det samiske samfunnet. Det vi ser, er en utvikling av et politisk fellesskap av en annen karakter enn det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet.

Forholdet til staten mer generelt legger med andre ord rammer og føringer på hvor langt den samiske systembyggingen kan gå i retning av nasjonsbygging. Men mulighetsrommet er selvsagt også påvirket av i hvilken grad det samiske systemet gjennom egen tjenesteproduksjon har nok selvstyre til å styrke et eget samisk etnopolitisk fellesskap, altså Rokkans fjerde fase kalt fordeling.

### Fordeling – politiske resultater og forvaltningstjenester

Graden av omfordeling og likebehandling er en helt sentral dimensjon i utviklingen av tilliten til det systemet man er en del av. I samisk sammenheng er da spørsmålet om bredden og dybden i Sametingets autonomigrad er stor nok i forhold til det norske, og om det man bestemmer og innvirker på, er viktig og annerledes nok i forhold til det som det mer overordnede norske demokratiet leverer.

Sametinget kan sies å levere resultater og tjenester på to måter. Det ene er gjennom politikutvikling som handler om å få staten til å anerkjenne og legitimere rettigheter gjennom lovgivning og tiltak. Det andre er å selv gi direkte tjenester gjennom forvaltning av lover, regelverk og økonomisk fordeling. Denne todelte måten å ha relevans på synliggjør same-nes doble politiske tilknytning til henholdsvis nasjonalstaten og sitt etnopolitiske fellesskap i et komplekst samspill.

Politiske gjennomslag forutsetter utstrakt samhandling med staten. Det handler om å få et lovverk som synliggjør og tar hensyn til samiske rettigheter og interesser, forsterket av urfolkfeltets internasjonale rettsliggjøring. Det innebærer både en stor grad av symbolsk anerkjennelse av identitet og forskjellighet og reell sosioøkonomisk omfordeling. Rokkan kaller dette doble settet av rettigheter for retten til røtter og retten til muligheter, der politikken alltid søker å finne et balansepunkt mellom disse (Rokkan & Urwin, 1983). Denne balansen, mellom det som også er kalt for anerkjennelsesrettferdighet og fordelingsrettfer-

dighet (Fraser, 2008), preger det politiske arbeidet til Sametinget. Det er ofte snakk om lange og seige prosesser med små umiddelbare virkninger for hvordan samene kan leve sine liv. I arbeidet med ulike lover og lovendringer som Finnmarksloven (2005), reindriftsloven (2007) og fiskerilovgivningen (2012) kombineres i litt ulik grad fordeling for like økonomiske muligheter til livsutfoldelse med en anerkjennelse av samisk etnisitet.

Samepolitikken skjer imidlertid innenfor en velferdsstat der det ikke er en tydelig etnisk sosioøkonomisk skjevfordeling (Selle et al., 2015). Det gjør at samepolitikken i særlig grad blir opptatt av rettigheter der det sosioøkonomiske aspektet er nedtonet. Samene har på linje med den øvrige befolkningen lik tilgang til offentlige tjenester som skole, helse, arbeidsliv og infrastruktur. Dette, sammen med relativt små geografiske avstander, mangel på territoriell autonomi og at samene i antall er få, har integrert samene i nasjonalstaten og gitt små muligheter for en samisk politisk systembygging på bekostning av staten og hvor institusjonalisert tillit utvikles.

For de fleste samer har det ikke vært noe ønske om et separat velferdstjenestetilbud fra et eget samisk politisk system, men et behov for respekt og anerkjennelse av samisk kultur i fordelingen av velferdstjenestene. For Sametinget har det dermed vært av større viktighet å få til en inkludering og anerkjennelse av samiske perspektiver, kulturforståelser eller fotavtrykk innenfor norske institusjoner enn å selv styre og gi slike tjenester, noe skoleorganiseringen er et tydelig eksempel på. Dette gir Sametinget primært en påvirker- og medvirkerrolle overfor staten med klare korporative trekk framfor en «mellommannsrolle» overfor det samiske samfunnet der alt som gjelder samene, skal gå via Sametinget. En slik korporativ rolle ser i begrenset grad ut til å utvikle et genuint og eget samisk tillitsfellesskap der det med rett følger en plikt, det Rokkan forstår som helt essensielt for nasjonsbygging og medborgerskap.

For Rokkan er identitet og kulturell forskjellighet først og fremst en politisk ressurs for å oppnå sosioøkonomisk likhet. I samepolitikken har dette riktignok spilt en viss rolle blant annet gjennom sikringen av retten og tilgangen til naturgrunnlaget, men egenverdien av anerkjennelsen av betydningen av kulturell forskjellighet er langt mer framtreddende når den sosioøkonomiske skjevfordelingen er liten. Her skiller situasjonen til samene seg grunnleggende fra den situasjonen de fleste andre urfolk befinner seg i. Det Sametinget dermed i hovedsak tilbyr, er retten til å være same. Gjennom «retten til rettigheter» kan forskjellighet sikres. Dette innebærer tung vekt på det symbolske og synliggjøringen av å være urfolk og med det gjerne vekt på tradisjonelle kulturuttrykk og næringsutøvelse.

Selv om Sametinget ikke forestår mange direkte tjenester overfor det samiske samfunnet, har det likevel også en viss forvaltende og tjenesteutøvende rolle. Dette skjer gjennom finansiering og økonomiske tilskudd til samiske institusjoner og tiltak og gjennom myndighetsforvaltning etter særskilte lover.<sup>7</sup> Sametinget har i 2021 en budsjetttramme på 560 millioner kroner, hvorav om lag 391 millioner er til tiltak og institusjoner og 169 millioner er til drift av politisk og administrativt arbeid. Sametinget utøver lovforvaltningsmyndighet for samiske kulturminner, samisk språk og opplæring. I tillegg har Sametinget oppgaver etter Finnmarksloven, som regulerer rettsforhold og forvaltning av grunn og ressurser i Finnmark samt ivaretar samiske hensyn ved all arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Både tilskudds- og lovforvaltning er underlagt et regelverk som er rammet inn av lover, forskrifter og statlig økonomireglement fastsatt av staten.

Tilskudds- og lovforvaltningsoppgavene som ligger til Sametinget, er av avgrenset betydning for de fleste samers daglige liv. Forvaltningsoppgavene er på få saksområder. De

7. En detaljert gjennomgang av utviklingen av Sametinget tilskudds- og lovforvaltning er gjort i Falch og Selle (2018) kap. 4.3.

styres i stor grad av statlige fastsatte rammer, men gis fra Sametinget ofte inntrykk av å være under sterk samepolitisk kontroll (Falch & Selle, 2018). «Output» er med andre ord avgrenset, og det er vanskelig å se for seg store endringer når det gjelder dette. Dette gir begrensede muligheter for en institusjonell tillitsbygging med stor dybde.

Vi har sett at den samiske systembyggingen har noen felles trekk med de fasene Rokkan oppstiller i sin modell for stats- og nasjonsbygging. Det skjer likevel uten en utgangsbetingelse om sterk sentrumsrett og territoriell kontroll, det skjer over et kort tidsrom, mekanismene er annerledes, og de følger ikke alltid i den rekkefølge modellen oppstiller. De politiske ressursene er i tillegg annerledes, og forholdet mellom økonomi, territorium og identitet spiller seg mer ut fra en situasjon med kulturell og næringsmessig sårbarhet enn ut fra egen styrke. Det er likevel en type politisk systembygging som skjer der autonomi og selvbestemmelse står sentralt. Vi skal derfor drøfte hvordan vi kan forstå den samiske systembyggingen som noe annet enn Rokkans nasjonsbyggingsmodell, men likevel med Rokkans fasemodell som ramme. En helt grunnleggende dimensjon her er urfolkspolitikkens sterke globalisering og rettsliggjøring, som knapt var synlig i den perioden Rokkan skrev.

## Et samisk rettighetsfellesskap

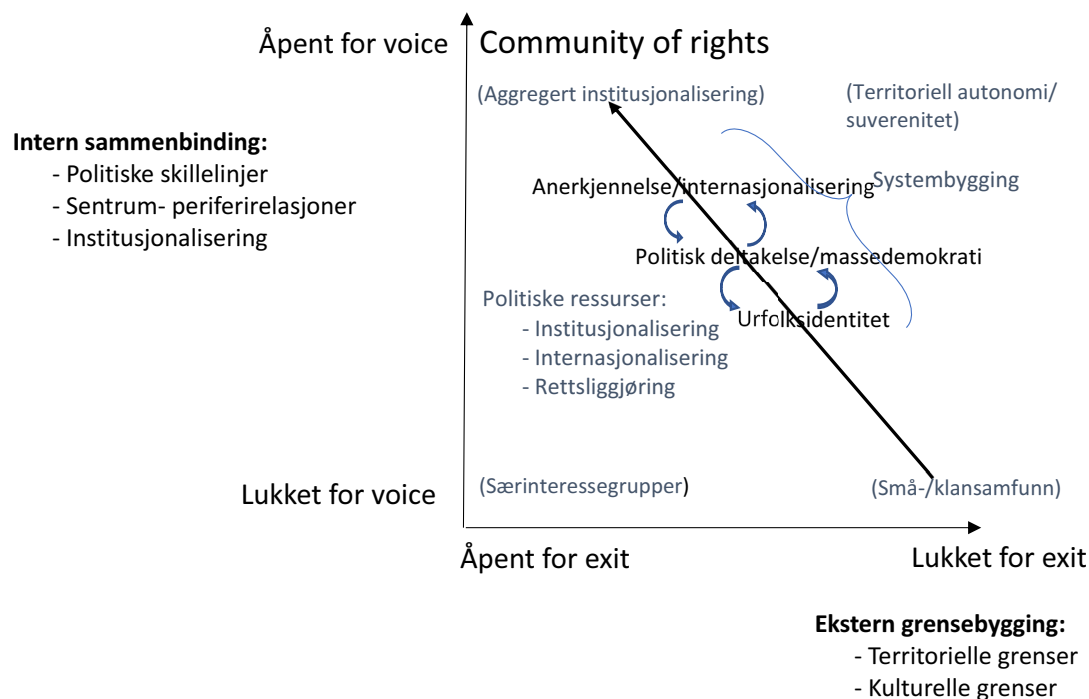
Statens tilstedeværelse og samenes integrering i det norske demokratiet og samfunnet mer generelt er for omfattende og dyp til at en samisk nasjonsbygging med utvikling av et eget tillitsfellesskap er mulig. Samene er en aktivt og fullverdig del av det norske demokratiet og mottar dets velferdstjenester (Selle et al., 2015), og de inngår naturlig i den nasjonalstatlige «community of trust» eller tillitsfellesskap. Et eget samisk politisk fellesskap bygget på institusjonell tillit hvor Sametinget har oppgaven med å levere breie velferdstjenester, er ikke bare noe som framstår nærmest umulig, men også noe som det ikke er fremmet et bredt krav eller ønske om verken fra Sametingets velgere, representanter eller sivilsamfunnsorganisasjoner. Den samiske systembyggingen utfordrer derfor ikke den konsoliderte demokratiske velferdsstaten selv om den kan skape lokale og regionale utfordringer og politisk konflikt. Den samiske subnasjonale systembyggingen kan derfor oppfattes som fanget i Rokkans «impossibility theorem». Til tross for dette er det en samisk systembygging som har foregått siden slutten av 1980-tallet, og som fremdeles foregår. Spørsmålet er da hva slags systembygging og politisk fellesskap dette er.

Den samiske systembyggingen mener vi kan forstås som en utvikling i retning av det som kan karakteriseres som et etnopolitisk «community of rights» eller rettighetsfellesskap. Vi deler analysen av dette i to og ser først på hvordan ressursene og framveksten av et eget samisk etnopolitisk system kan forstås å lede i retning av et rettighetsfellesskap. Deretter analyserer vi hva som er sentrale former eller karaktertrekk til dette rettighetsfellesskapet innenfor den norske enhetsstaten.

### Systemets ressurser og framvekst

I utviklingen mot et samisk rettighetsfellesskap er de politiske ressursene som anvendes, annerledes, og fasene har et annet innhold og andre virkninger enn i Rokkans modell. Denne forskjellen har vi illustrert i figur 2.

Ressursene for systembyggingen er andre, og de kommer i en annen form enn de Rokkan la vekt på. Da blir målsettingen og utfallet også annerledes. Den samiske etnopolitiske mobiliseringen har ingen egen økonomi å bringe inn i maktkampen med nasjonalstatens sentrum. Identitet og territorialitet er nært knyttet sammen, men som vi har sett, er det ikke slik at det er snakk om en form for en sterk og entydig ytre grensetrekning.



**Figur 2:** Samisk systembygging.

Internasjonaliseringen og den økte betydningen til internasjonal rett som en type systembyggingsressurs er grunnleggende annerledes enn i Rokkans modell. Det blir mulig å mobilisere, og i noen grad også å sikre, autonomi uten å ha en sterk økonomi eller et tydelig økonomisk potensial i ryggen. Med menneskerettighetsrevolusjonen fra 1960-tallet, som et tiår senere også omfattet urfolk, kom internasjonaliseringen og rettsliggjøringen inn for fullt for bygging og forming av etnopolitiske enheter der også statens rolle og forståelsesform blir betydelig endret.

Det er en historisk forbindelse mellom liberale medborgerrettigheter og menneskerettighetene. Men denne forbindelsen har i hovedsak vært knyttet til den enkeltes medborgerlige rettigheter i nasjonalstaten. Disse individuelle rettighetene følger med en sosial kontrakt hvor det også er forpliktelser til å bidra så langt man kan med arbeid og skatt for å motta likeverdige tjenester fra staten. Med ekspansjonen av menneskerettighetene til også å omfatte sosiale og kollektive rettigheter, som urfolks landrettigheter og selvbestemmelsesrett, settes det ikke bare press på hva staten kan tillate seg å gjøre overfor det enkelte individ. Det settes også press på hva staten kan gjøre, og ikke minst hva staten er pliktig til å legge til rette for, overfor grupper (Trägårdh, 2018). Urfolks selvbestemmelsesrett og landrettigheter er begge knyttet til det kollektive – til grupper anerkjent som minoriteter og urfolk.

Det er få grupper staten har sterkere menneskerettslige forpliktelser overfor enn urfolk. Denne internasjonaliseringen med en påfølgende nasjonalstatlig lovfesting blir en avgjørende ressurs for omskaping til en ny type gruppesamhold som urfolk. Det er akkurat denne omskapingen av identitet til politisk handling som er selve forutsetningen for møter med og krav overfor staten. Krav om anerkjennelse av forskjellighet og rettigheter knyttet til dette, fremmes overfor staten. Dette skjer med støtte i og ved utvikling av internasjonal rett, og det skjer så vel gjennom staten og forbi staten i internasjonale organisasjoner, der FN er helt sentral. Den politiske ressursen internasjonalisering og rettsliggjøring bygger derfor opp under en annen type samhold enn hva Rokkan legger i nasjonsbyggingsmodellen. Det er snakk om et samhold preget av generelle rettigheter som springer ut av menneskeretts-

tenkningen, der vektleggingen av plikter og kostnad, som står helt sentralt innenfor et tillitsbasert medborgerskap, knapt inngår (Trägårdh, 2018; Falch & Selle, 2018).

Utgangsbetingelser og de historiske utviklingsfasene er i den samiske systembyggingen både andre og mer opphopet enn i Rokkans nasjonsbyggingsmodell. Den samiske systembyggingen tar utgangspunkt i en situasjon der man er territorielt gjennomtrengt av staten. Derfor retter den samiske mobiliseringen seg i større grad mot staten for anerkjennelse, tett koblet til internasjonal rett, enn inn mot egen befolkning for territoriell og kulturell grensetrekning, standardisering og styring.

Formingen av og sammenbindingsprosessene i det samepolitiske systemet er også annerledes enn slik Rokkan har beskrevet. I Rokkans nasjonsbyggingsmodell er det sterke sammenbindingsprosesser der befolkningen gradvis skrues sammen i et nasjonalt politisk fellesskap gjennom en stadig mindre mulighet til å bryte ut både territorielt og kulturelt. Dette er kombinert med en økende mulighet for å nå fram med ulike stemmer og interesser. Det er likevekten mellom på den ene siden territoriell konsolidering og kulturell standardisering (lukking for «exit») og på den andre siden en representativ institusjonalisering (åpning for «voice») som virker til framvekst av demokratiske nasjonalstater som tillitsfellesskap. Utviklingen av den samiske systembyggingen har ikke en slik likevekt i seg. Den samiske systembyggingens kobling til staten der en er fullverdige medlemmer sammen med fravær av egen sterk økonomi, liten territoriell organisering og en svak kulturell standardisering gir økte individuelle muligheter for å bryte ut og ikke forholde seg til det samiske politiske systemet dersom man ikke har interesse for det som skjer eller oppnår det man ønsker der (åpent for «exit»). Mange samer har da heller ikke koblet seg på dette systemet i det hele tatt (Selle et al., 2015). Samtidig har den samiske systembyggingen innebåret en ikke ubetydelig grad av institusjonell sammenbinding med åpning for flere stemmer (åpning for «voice»). Det samiske systemets trekk av samtidig åpning for «exit» og «voice» er altså grunnleggende annerledes enn i Rokkans modell (se figur 2).

Måten det samiske politiske systemet vokser fram på, og ressursene som benyttes, drar altså mot det vi har valgt å kalle et rettighetsfellesskap. Her er det i liten grad snakk om ordinær demokratisk økonomisk omfordeling bygd på en sosial kontrakt mellom stat og medborger. Det sentrale er en kollektiv kulturell anerkjennelse av forskjellighet, styrt av lov og rett og kontrollert av internasjonale organisasjoner nasjonalstaten må forholde seg til (Trägårdh, 2018). Det er altså retten som motiverer og gir autonomi og selvbestemmelse. Dette er en helt avgjørende forskjell fra Rokkans modell. Hva er så formen eller karakteren til dette rettighetsfellesskapet?

### Systemets karakter

I det etnopolitiske rettighetsfellesskapet ligger vekten på menneskerettighetene som grunnlag for kulturell opprettholdelse og utvikling. Dette innebærer en form for rettslig og normativ globalisering der demokratikrav inngår slik at minoriteters og urfolks grunnleggende interesser også ivaretas (Østerud, 2003). Urfolksdemokratiet karakteriseres derfor av å i stor grad være påført utenfra og ovenfra der det ikke er sterke forventninger om medborgerlige plikter, og der det i liten grad er spesifisert hva det mer konkret impliserer i ulike stater med ulike politiske formasjoner (Trägårdh, 2018). Denne type universelle rettigheter er dermed av en helt annen karakter enn de rettigheter som er knyttet til medborgerskapet i demokratiske nasjonalstater. Der er balansen mellom rett og plikt selve grunnstammen i systemet. Karakteren til det samiske politiske systemet preges av at dets idegrunnlag først og fremst hentes fra internasjonale rettslige og normative forpliktelser og forventninger, og i mindre grad av noe som vokser fram nedenfra med utstrakt grense-

trekning, kulturell standardisering og tillitsbyggende politisk deltakelse og tjenesteproduksjon hvor plikter følger med.

Det skjer altså en samisk subnasjonal systembygging som både spiller med og mot det nasjonalstatlige politiske systemet, og som forutsetter en sterk kobling til internasjonal rett og internasjonale institusjoner. Den samiske systembyggingen skjer ikke på bekostning av, men bygger på og er komplementær til og framstår som et nytt institusjonelt lag oppå nasjonalstatens tillitsfellesskap som samene er fullverdige deltakere i (Papillon, 2012; Selle et al., 2015). Dette gir også en systembygging av en særegen karakter fordi den er drevet fram av andre prosesser enn i Rokkans modell. Det er urfolkspolitikkens internasjonale orientering og rettsliggjøring som først og fremst driver fram organiseringen av det samiske systemet, og ikke som i Rokkans modell hvor samspillet mellom territoriell og økonomisk kontroll er avgjørende for prosesser med tung kulturell standardisering og deltakerdemokratisk sammenbinding.

Den samiske systembyggingen kan kanskje sies å ha karakter av å være del av en femte fase i Rokkans modell, «den tolerante velferdsstaten» (Arebrot & Evjen, 2014). Mens det medborgerlige aspektet for samene ivaretas av nasjonalstaten, virker det subnasjonale samiske politiske systemet og dets samspill med internasjonale institusjoner, og da særlig FN, til å sikre samenes «rett til rettigheter» og dermed til forskjellighet. Fordi den samiske systembyggingen ikke bare spiller med, men også mot staten, er det likevel ikke bare snakk om en «tolerant velferdsstat» der staten handler ut fra en generell godhet. Staten bindes og påføres forpliktelser for anerkjennelse av kulturell forskjellighet, som forsterkes gjennom den etnopolitiske institusjonaliseringen. Det er altså snakk om en endring man i noen grad må tilpasse seg enten man vil eller ikke, knyttet til statens internasjonale forpliktelser. Internasjonaliseringen framstår både som en politisk ressurs og som et viktig systemkjenne tegn eller en fase i utviklingen av et urfolkspolitisk fellesskap.

Mens nasjonalstaten sikrer arbeid, utdanning og velferd, sikrer det samiske politiske systemet at denne velferden også kommer med retten til og anerkjennelse av kollektiv kulturell forskjellighet. Det samiske politiske systemet har verken ambisjon om eller kan stå for en allestedsnærværende og sosioøkonomisk omfordelende politikk for samene. Det innebærer at økonomisk fornying og vekst ikke blir et sentralt anliggende for det samiske politiske systemet, og man kan konsentrere seg om å sikre og styrke samisk tradisjon. Rollen som representant for et folk kommer sterkest til uttrykk ved at man konsulterer med staten for anerkjennelse av rettigheter og sikring av økonomiske overføringer som staten kan sies å være folkerettslig pliktig til å gi.<sup>8</sup>

Sametinget som det samiske politiske systemets kjerneinstitusjon gir samene kollektivt en plass i det nasjonale demokratiet gjennom en særegen tilgang til den korporative beslutningskanalen i form av konsultasjoner. Dette avviker også fra Rokkans modell hvor periferi- og identitetsinteresser ble trukket inn i systemet primært gjennom den numeriske valgkanalen (stemmer teller) som motvekt til sentrumsmaktens kontroll over den korporative forhandlingskanalen (ressurser avgjør). Utviklingen av Sametingets forhandlingsrolle overfor staten gir Sametinget en viss relevans og rekkevidde for mange samer, men har karakter av å være en type særinteresseorganisasjon med deltakelse gjennom den statlige korporative kanalen.<sup>9</sup> Det ser ut til å oppnå anerkjennelse for forskjellighet og rettigheter ut

8. Statens folkerettslige konsultasjonsplikt med Sametinget har vært regulert i en egen retningslinje fastsatt ved Kgl.res. 1. juli 2005. I juni 2021 vedtok Stortinget et nytt kapittel 4 i sameloven om konsultasjoner (Prop. 86 L, 2020–2021). Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro med formål om å oppnå enighet og med full informasjon på alle stadier av en sak.

9. Rokkan kaller selv interessegruppers samhandling med staten gjennom deres kontroll over ressurser for «forhandling», selv om disse aktorene ikke sitter på en formell vetomakt (Rokkan, 1987a).

av sårbarhet heller enn ut av styrke, der statens ansvar for å sikre samisk kultur og levesett er sterk og vektlagt innenfor internasjonal lovgivning. Sametinget blir på den andre siden ikke oppfattet som en sentral styringsaktør som på en konkret måte yter tjenester som er avgjørende for samenes individuelle livsmuligheter. Det synes som om vi står overfor to helt sentrale strukturelle trekk som virker samtidig, men drar i hver sin retning, der balanse er vanskelig å oppnå. Den ene retningen gjelder integrering eller samstyre som lett glir over i situasjoner med kooptering i form av statlig styring og kontroll, og den andre retningen er en form for selvstyre eller autonomi som lett resulterer i korporering i form av representasjon av snevre særinteresser (Falch & Selle, 2018).

Det første strukturelle trekket er at Sametingets rolle i den nasjonalstatlige korporative kanalen gir små muligheter for samisk kulturell standardisering, samtidig som dette presser det samiske politiske systemet i retning av intern konsensus med begrenset meningsmangfold og intern differensiering. Dette peker ikke i retning av sterk subnasjonal systembygging, men mer i retning av nasjonalstatlig systemintegrering, kooptering eller det noen vil mene er en form for assimilering. Det andre strukturelle trekket er at det i den samiske etnopolitiske konteksten tross alt skjer en viss standardisering samtidig som en egen valgordning åpner for flere stemmer og differensiering. Det peker i retning av en egen samisk politisk systembygging med en viss grad og type av selvstyre eller autonomi.

Det er med andre ord komplekse prosesser og en dobbelthet som peker i ulik retning, men som likevel ikke er frikoblet hverandre. Disse trekkene i samepolitikken trenger ikke være et nullsumspill der stor grad av politisk integrasjon i form av konsultasjoner eller samstyre med staten gir mindre muligheter for autonomi med et visst selvstyre. Tvert imot er det i samepolitikken slik at disse bygningstrekkene henger sammen og påvirker hverandre. Stor grad av konsultasjoner med staten åpner for økte muligheter for selvstyre, og økt grad av samisk institusjonell autonomi gir muligheter for økt grad av konsultasjoner med staten (Falch & Selle, 2018). Det er likevel ingen tvil om at dette er styringstrekk der det er svært vanskelig å finne en institusjonell likevekt. I et politisk system som det norske stiller det høye krav til de samiske aktørene for å håndtere og utnytte en slik bundet posisjon, men der det likevel er åpninger for framrykking.

## Konklusjon

Rokkans «impossibility theorem» anvendt for en samisk subnasjonal systembygging kan sies å være bekreftet. Integreringsmekanismene i nasjonalstaten framstår som for sterke til at et subnasjonalt samepolitisk system med stort omfang og dybde og med stor avstand til det norske kan vokse fram. Inspirert av Rokkans modell har vi forsøkt å forstå og forklare hvilken type mulighetsrom og systembygging den samiske urfolkspolitikken synes å lede til. Her er det selvsagt mer å gjøre for å forstå betydningen av sammenkoblingen mellom overnasjonale og subnasjonale institusjoner, men også hva ulike urfolkspolitiske kontekster innenfor ulike velfungerende liberale demokratiske ordninger gir av betingelser og mulighetsrom for urfolks systembygging og selvbestemmelse. Selv om det er gjort noe forskning av forskjellige selvstyreordninger innenfor de føderale engelskspråklige settlerstatene (Poelzer & Coates, 2015; Nadasdy, 2017; Wilson et al., 2020), er det gjort lite komparativ forskning om urfolks systembygging innenfor ulike nasjonalstatlige politiske systemer (Wilson & Selle, 2019).

Den samiske systembyggingen er ikke en destabiliserende kraft for den norske demokratiske velferdsstaten, selv om det også særlig i politikken knyttet til naturressursene innebærer konflikter både lokalt og regionalt, og særlig i store utbyggingssaker. Den framstår

som et supplement – et rettighetsfellesskap som sikrer anerkjennelse av identitet og forskjellighet og i noen grad det tradisjonelle livsgrunnlaget som samer. Dette rettighetsfellesskapet hviler i stor grad på en systembygging med en særpreget aggregert institusjonalisering av generelle samiske samfunnsinteresser som favner meningsmangfoldet og variasjoner hos samene uttrykt gjennom et eget deltakerdemokrati. Dette er likevel et skjørt fellesskap der risikoen for å være talsperson for snevre samiske særinteresser hele tiden er til stede fordi deltakelsen i det politiske fellesskapet kontinuerlig knyttes til diskusjoner om hva som er de rette kriteriene for å kunne registreres i Sametingets valgmannstall, og dermed for å kunne være same.

For et samisk politisk rettighetsfellesskap som spiller med og mot et nasjonalstatlig til-litsfellesskap, er det en konstant fare for ensidig oppmerksomhet på anerkjennelsesrettferdighet der identiteten fort gir en sosialpsykologiserende egenverdi. Kulturell standardisering er i en slik situasjon ikke så mye knyttet til språk, kultur og historie som trekker lokale variasjoner inn i et omskapt urfolksfellesskap, men til hva som er riktige meninger om ulike rettigheter som same og urfolk. Risikoen er derfor i Rokkans språkdrakt at det ikke bare skjer en utvikling mot å bryte ut av fellesskapet (åpent for «exit»), men også å lukke for flere stemmer (lukking for «voice»). I en slik situasjon er det vanskelig å snakke om et urfolk med et politisk fellesskap i det store og hele. Vi står da overfor elitistiske identitetsorienterte sær-interessegrupper med begrenset relevans for de fleste samer (se figur 2).

Innenfor urfolkspoltikken er så komplekse prosesser i spill at en samisk politisk systembygging med et eget deltakerdemokrati mest trolig ikke er nok for over tid å opprettholdes som rettighetsfellesskap i et samfunn som det norske der integreringsmekanismene er så sterke. Det krever også at samiske urfolksinteresser sikres en tydelig rettsstatlig legitimitet som garanterer samene et eget politisk rom og en plass i det nasjonalstatlige demokratiet. Den rettsstatlige legitimiteten må samtidig stadig utbedres og utvikles, også til hva man bestemmer over, for at et samepolitisk system med et folkevalgt organ som kjerneinstitusjon skal ha mer varig berettigelse. Stopper den samepolitiske idé- og rettighetsutviklingen opp i de demokratiske beslutningskanalene, er det derfor grunn til å forvente at flere saker finner veien gjennom «sannhetskommisjoner» og domstolene. Dette er imidlertid et tveegget sverd fordi det fort individualiserer det som var ment som et folks kollektive rettigheter, og det setter det samiske politiske systemet i fare for å bli en lite relevant aktør for politikutforming av og for det samiske folk.

## Om artikkelen

Takk til Knut Mikalsen, Hans-Kristian Hernes, Einar Berntzen, Sunniva Skålnes og Marcus Buck for kommentarer.

## Referanser

- Aarebrot, F. & Evjen, K. (2014). *Land, makt og følelser. Stats og nasjonsbygging*. Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn1504-2936-2015-02-06>
- Andresen, A. (2021) Det var aldri helt stille 1917–1940. I A. Andresen, B. Evjen & T. Ryymin (red.), *Samenes historie 1750–2010* (s. 219–261). Cappelen Damm.
- Bongo, M., Eriksen, L. & Germetsen, S. (2009). Læreplanverket for kunnskapsløftet 2006 samisk (LK06S) – En analyse. I K.J. Solstad, M. Bongo, L. Eriksen, S. Germetsen, B. Kramvig, K. Lyngsnes & V. Nygaard (red.), *Samisk opplæring under LK06-samisk. Analyse av læreplan og tidlige tiltak for implementering*. NFR.rapport nr. 3/2009. Nordlandsforskning.



- Bull, I. & Maliks, J. (2014). *Riket og regionene. Grunnlovens regionale forutsetninger og konsekvenser*. Akademika forlag.
- Cairns, A. C. (2000). *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Coakley, J. (2016). Introduction. Dispersed minorities and non-territorial autonomy. *Ethnopolitics. Special issue. Non-territorial autonomy and the government of divided societies*, 15(1), 1–24. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315667140-1>
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Ferrera, M. (2019). Disproved or vindicated? Stein Rokkan's 'impossibility theorem' on welfare democracy and European integration. *Journal of European Social Policy*, 29(1), 3–12. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928718804932>
- Flora, P., Kuhnle, S. & Urwin, D. (1999). *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford University Press.
- Fraser, N. (2008). Abnormal Justice. *Critical inquiry*, 34(83), 393–422. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190459239.003.0003>
- Gjerpe, K.K. (2017). Samisk læreplanverk – en symbolsk forpliktelse? En begrepsanalyse av det samiske innholdet i Læreplanverket Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet Samisk. *Nordic Studies in Education*, 37(3–4), 150–165. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-5949-2017-03-04-03>
- Habermas, J. (2001). *The postnational constellation: political essays*. Polity.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press.
- Hirvonen, V. & Keskitalo, H. (2004). Samisk skole – en ufullendt symfoni? I K.J. Solstad & T.O. Engen (red.), *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. Universitetsforlaget.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. I H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (red.), *Handbook on multi-level governance* (s. 17–32). Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00007>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2005). *Nordisk samekonvensjon. Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Ferdigforhandlet forslag til Nordisk Samekonvensjon*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Magga, O. H. (1994). Hvordan den nye nordsamiske rettskrivingsnormen ble til. *Festskrift til Ørnulf Vorren*, s. 269–281. Tromsø Museums skrifter XXV. Tromsø Museum, Universitetet i Tromsø.
- Morén-Duolljá, B. (2010). De samiske språkene: Vakre, unike og uerstattelige. *Bårjås*, 54–65.
- Mörkenstam, U. Nilsson, R., Saglie, J. & Svensson, R. (2017). Politisk skillelinjer i den samiska väljarkåren. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.), *Ett folk, ulike valg i Norge og Sverige* (s. 195–220). Gyldendal Akademisk.
- Nadasdy, P. (2017). *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*. Toronto – University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487515720>
- Norske Samers Riksforbund (2017). *Sametingsrådets tiltredelseserklæring 2017–2021*.
- Papillon, M. (2012). Adapting federalism. Indigenous multi-level governance in Canada and the United States. *Publius: Journal of Federalism*, 42(2), 289–312. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjr032>
- Poelzer, G. & Coates, K.S. (2015). *From treaty peoples to treaty nation. A road map for all Canadians*. UBC Press.
- Prop. 86 L (2020–2021). *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rokkan, S. & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity*. Sage publication Ltd.
- Rokkan, S. (1974a) Politics between economy and culture. An international seminar on Albert O. Hirschman's exit, voice and loyalty. *Social Science information*, 13(1), 27–38.
- Rokkan, S. (1974b). Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model. *Social Science information*, 13(1), 39–53. DOI: <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>
- Rokkan, S. (1987a). Stemmer teller, ressurser avgjør. Refleksjoner over territorialitet versus funksjonalitet i norsk og europeisk politikk. I S. Rokkan (red.), *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987b). Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa. I S. Rokkan (red.), *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.

- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Samerådet (2017). *Tråante deklarasjonen*. Tråante.
- Sametinget (2020). *Sametingets vedtak i Sak SP 020/20 Etablering av Sámi Giellagáldu – Sáme Giellagáldo – Saemien Gielegaaltje*. Sametinget.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2015). Sivilsamfunnet og Sametinget som «støvsuger». I B. Bjerkli & P. Selle (red.), *Samepolitikkens utvikling* (s. 274–309). Gyldendal Akademisk.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2021). Det samiske sivilsamfunnet i Sametinget og i samepolitikken. I J. Saglie, M. Berg-Nordli & T. Pettersen (red.), *Sametingsvalg: tilhørighet, deltakelse, partipolitikk* (s. 101–138). Cappelen Damm. DOI <https://doi.org/10.23865/noasp.137>
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). The Complex Relationship between Civil Society and Trust. *Italian Sociological Review*, 5(3), 273–291. DOI: <http://doi.org/10.13136/isr.v5i3.110>
- Selle, P., Semb, A.J., Strømsnes, K. & Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Semb, A.J. (2012). From “Norwegian citizens” via “citizens plus” to “dual political membership”? Status, aspirations, and challenges ahead. *Ethnic and Racial Studies*, 35, 1654–1672. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.604131>
- Sollid, H. & Olsen, T. (2019). Indigenous Education: Scales, Interfaces and Acts of Citizenship in Sapmi. *The Journal of Thematic Dialogue*, 12-01(20), 29–41. DOI: <https://doi.org/10.34074/junc.20029>
- Solstad, K.J. (2009). Bakgrunn-Perspektiv-Mål. I K.J. Solstad, M. Bongo, L. Eriksen, S. Germetsen, B. Kramvig, K. Lyngsnes & V. Nygaard (red.), *Samisk opplæring under LK06-samisk. Analyse av læreplan og tidlige tiltak for implementering*. NFR.rapport nr. 3/2009. Nordlandsforskning.
- Spitzer, A. & Selle, P. (2020). Is Nonterritorial Autonomy Wrong for Indigenous Rights? Examining the ‘Territorialisation’ of Sami Power in Norway. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10009>
- Tatham, M., Hooghe, L. & Marks, G. (2021). The territorial architecture of government. *Governance*, 1–14. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12603>
- Thrane, T.W., Aslaksen, E. A., Verstad, A.B. & Utsi, J.A (2021). *Presidenten må ikke kunne samisk, mener sju av ti samepolitikere*. NRK Sápmi 21.05.2021. Hentet fra internett 08.11.2021: [https://www.nrk.no/sapmi/sametingspresidenten-ma-ikke-kunne-samisk\\_-mener-sju-av-ti-samepolitikere-1.15484230](https://www.nrk.no/sapmi/sametingspresidenten-ma-ikke-kunne-samisk_-mener-sju-av-ti-samepolitikere-1.15484230)
- Trägårdh, L. (2018). Scaling up solidarity from the national to the global: Sweden as welfare state and moral superpower. I N. Witoszek & A. Midttun (red.), *Sustainable modernity. The Nordic Model and Beyond* (s. 79–101). Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315195964-5>
- Wilson, G. N. & Selle P. (2019). Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway. *IRPP Study*, 69, 4–38.
- Wilson, G.N., Alcántara, C & Rodon, T. (2020). *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Zachariassen, K. & Ryymin, T. (2021). Fornorskningsspolitikk og samepolitisk mobilisering 1852–1917. I A. Andresen, B. Evjen & T. Ryymin (red.), *Samenes historie 1750–2010*, 157–218. Cappelen Damm.
- Østerud, Ø. (2003). Rokkan mot Habermas. *Nytt Norsk Tidsskrift*, (02), 152–160. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn1504-3053-2003-02-04>
- Åhrén, M. (2016). *Indigenous peoples’ status in the international legal system*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.003.0005>

## Artikel 3





# 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](mailto:torvald.falch@uit.no); [torvald.falch@samediggi.no](mailto: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](mailto: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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> Disse tillitsdataene viser for det første at registrerte samer (samer som står i Sametingets valgmannstall) 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,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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).<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Til tross for at det med Sametinget har vokst fram en ny samisk offentlighet, er det likevel snakk om et begrenset og lite mangeartet 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).<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 tilfredsstillende 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, selvfornektende, 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 politikktutvikler 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.<sup>11</sup>

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).<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.



## Artikel 4









