



Hvordan forstå fornorskningens politikkens formelle slutt punkt?

How to Comprehend the Formal Endpoint of the Norwegian Assimilation Policy?

Eva Josefsen

professor, Institutt for barnevern og sosialt arbeid, UiT – Norges arktiske universitet
eva.josefsen@uit.no

Else Grete Broderstad

professor, Senter for samiske studier, UiT – Norges arktiske universitet
Else.g.broderstad@uit.no

Sammendrag

Sannhets- og forsoningskommisjonen (SFK) la fram sin rapport 1. juni 2023, og definerer det formelle slutt punktet for statens fornorskningens politikk overfor samene til 1959/1963. Med utgangspunkt i noen sentrale trekk ved historisk institusjonalisme, som stivhengighet og kritisk vendepunkt, tar vi i artikkelen for oss denne tidsfastsettelsen og reiser spørsmålet om hvilken politikk overfor samene som eventuelt ble avsluttet i 1963, og om substansen i endringene som skjedde. I drøftingen blir derfor kommisjonens behandling av etterkrigsperioden fram til Alta-saken og de politiske endringene som skjedde på 1980-tallet, vektlagt. Et sentralt premiss er den historiske anerkjennelsen av samene som urfolk.

Nøkkelord

Sannhets- og forsoningskommisjon, samer, fornorskningens politikk, stivhengighet, kritisk vendepunkt

Abstract

On June 1, 2023, the Truth and Reconciliation Commission (SFK) presented its report. The commission defines the formal endpoint of the Norwegian state's assimilation policy towards the Sámi as 1959/1963. Drawing on key features of historical institutionalism such as path dependence and critical juncture, the article addresses this time determination, raising questions about which policies towards the Sámi were possibly concluded in 1963, and the substance of the changes that occurred. The discussion therefore emphasizes the commission's treatment of the post-war period up to the Alta Affair and the political changes that occurred in the 1980s. A central premise is the historical recognition of the Sámi as an indigenous people.

Keywords

The Norwegian Truth and Reconciliation Commission, Sámi, Norwegianization policy, path dependency, critical juncture

1. Innledning

I 2018 opprettet Stortinget Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen) og oppnevnte tolv medlemmer med akademisk bakgrunn og forskerkompetanse innenfor en rekke områder.¹

Sannhets- og forsoningskommisjonen (SFK) la fram sin rapport 1. juni 2023, og definerer det formelle sluttpunktet for statens fornorskingspolitikk overfor samene til 1959/1963 og overfor kvenene til 1998.² Fornorskingspolitikken rettet mot samene ble formelt avsluttet for skolens vedkommende i 1959.³ «For samenes del ble fornorskingspolitikken formelt avvirket i forbindelse med arbeidet til Samekomiteen av 1956».⁴ Kommisjonen begrunner sluttpunktet 1959/1963 med Stortingets vedtak av lov om folkeskolen i 1959 og Stortingets behandling i 1963 av Samekomiteens *Innstilling fra Komiteen til å utrede same-spørsmål*. Samtidig peker SFK på at fornorskningen fortsatte som et resultat av generelle samfunnsprosesser.⁵

I denne artikkelen spør vi hvordan kommisjonens formelle sluttpunkt for fornorskingspolitikken kan forstås, og hva denne fastsettelsen synes å være bygd på. For å besvare dette har vi for det første valgt å problematisere hvilken politikk som formelt ble avsluttet i 1959/1963. Kommisjonens forståelse av selve fornorskingspolitikken vil her bli berørt. For det andre må vi se på om de endringene som fulgte, var så substansielle at fornorskingspolitikken kan anses som formelt avsluttet.

Kommisjonen er ikke alene om å angi fornorskingspolitikken slutt punkt til tidlig 1960-tall. Jensen omtaler Stortingets behandling i 1963 som «et definitivt brudd med assimileringspolitikken».⁶ I 1980 sier Minde at fornorskingslinja ble forlatt på 1960-tallet.⁷ Det samme gjør Eriksen og Niemi, mens Otnes og Eidheim med flere har lagt vekt på kontinuitet i fornorskingspolitikken og på at myndighetene unngikk prinsipielle spørsmål og ikke aksepterte samene som eget folk.⁸ I 2003 kobler Minde myndighetenes håndtering av Alta-saken til landets koloniale arv og fornorskingspolitikk.⁹ Diskusjonen om når bruddet med fornorskingspolitikken skjedde, er derfor ikke ny, og har inspirert oss til å sette søkelyset på kommisjonens slutt punkt og med utgangspunkt i kommisjonens rapport å problematisere om Stortingets beslutninger på tidlig 1960-tall utgjorde et brudd med fornorskingspolitikken og dermed et paradigmeskifte i norsk samepolitikk.

Kommisjonen redegjør for grunnlaget for Stortingets enstemmige vedtak i 1963, men går ikke i dybden på hvilke politikkområder Stortinget inkluderte i sin behandling, eller hvordan vedtaket ble fulgt opp. Kommisjonen viser at språk og skole var sentrale områder, og at myndighetenes håndtering av ressurskonflikter, som resulterte i svekkede ressursrettigheter, sto sentralt i en fornorskingsramme. Konsekvensene av fornorskingspolitikken i språk og skolefeltet rammet både samer og kvener. Samtidig endret myndighetene synet på samenes «langvarige tilknytning til Norge»,¹⁰ og sjø- og reindriftssamiske næringsrettigheter ble kraftig innskrenket og svekket.¹¹

1 Sannhets- og forsoningskommisjonen [SFK] 2023

2 SFK 2023: 21, se også 300–301, 314, 338, 458

3 SFK 2023: 288

4 SFK 2023: 301

5 SFK 2023: 22

6 Jensen1991: 78

7 Minde 1980: 109

8 Se Eriksen & Niemi 1981; Otnes 1970; Eidheim et al. 1985, alle sitert i Minde 2003: 89

9 Minde 2003: 122

10 SFK 2023: 290

11 SFK 2023: 207–211

Den statsrettslige oppdelingen av samiske områder falt sammen med et allment internasjonalt mønster med kolonisering av folk og land i ikke-europeiske områder.¹² Likevel utgjør Lappekodisillen av 1751 – et tillegg til grensetraktaten av 1751 mellom Danmark-Norge og Sverige/Finland – slik også kommisjonen slår fast, en anerkjennelse av samenes nedarvede rettigheter, herunder bruk av land og ressurser basert på alders tids bruk og grensekryssende sesongflyttinger.¹³ Anerkjennelsen i Lappekodisillen hadde også relevans for samenes sjøfiskerett.¹⁴ Kodisillen var likeverdig med grensetraktaten,¹⁵ og den var ene og alene et arrangement som skulle gjelde samene.¹⁶ Hansen og Olsen påpeker at major Schnitler, som var grensekommisær og la grunnlaget for grensedragningen, betonte samenes urfolksstatus.¹⁷ Denne historiske anerkjennelsen står i kontrast til den senere behandlingen av samiske land- og ressursrettigheter. Fram til begynnelsen av 1800-tallet respekterte staten samiske rettsoppfatninger.¹⁸ Prinsippet om førsterett til sjøfiske for befolkningen i Finnmark ble på 1800-tallet endret til at alle norske undersåtter stilte likt.¹⁹ Samenes status som rettighetsbærere ble «glemt»; fra nå av gjaldt premisset om at nomader ikke kunne erverve rett til land.²⁰ Med fellelappeloven av 1883 og lappekommisjonenes rasistiske syn på reindriften²¹ gikk reindriftslovgivningen «fra å være hevdvunnen bruksrett til å bli tålt bruk».²² Dette synet på samene som et mindreverdige folk uten landrettigheter sto sentralt i fornorskningspolitikken. Etter vår oppfatning kommer man i en diskusjon om det formelle sluttpunktet for fornorskningspolitikken overfor samene derfor ikke utenom myndighetenes behandling av samenes landrettigheter, som igjen er uløselig knyttet til forståelsen av samene som urfolk. Som utgangspunkt for drøftingen av sluttpunktet viser vi derfor til kommisjonens beskrivelse av og diskusjon om samene som opprinnelig folk og urfolk og myndighetenes behandling av landrettighetene. Vårt argument er at myndighetenes forståelse og håndtering av landrettighetsproblematikken før, under og i etterkant av det kommisjonen omtaler som fornorskningspolitikken som politisk program, utgjør et sentralt moment i diskusjonen om sluttpunktet for fornorskningspolitikken overfor samene. Som politisk program ble denne politikken utformet og iverksatt på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.²³

Fornorskningspolitikken som ble utformet, gjennomført og institusjonalisert av sentrale og lokale myndigheter, ble tidlig møtt med samisk motstand. Vi argumenterer for at denne motstanden baserte seg på en samisk selvforståelse som urfolk, som til en viss grad gjenspeiles i myndighetenes forhold til samene. Hvis vi legger denne forståelsen til grunn, resulterer Stortingets behandling i 1963 ikke i en substansiell endring i statens politikk overfor samene, men fortsetter, ikke bare som et resultat av generelle samfunnsprosesser, men også som et resultat av beslutninger basert på fornorskningspolitiske hensyn.

Vi starter med å gjøre rede for kommisjonens bakgrunn og mandat. Deretter redegjør vi kort for noen sentrale trekk ved historisk institusjonalisme som teoretisk rammeverk,

12 Hansen & Olsen 2022: 263

13 SFK 2023: 162

14 Pedersen 2008: 327–365

15 Hansen & Olsen 2022: 259

16 Pedersen 2008: 30

17 Hansen & Olsen 2022: 261

18 Pedersen 2001: 371

19 Pedersen 1994: 87–89

20 Oskal 2001: 257

21 SFK 2023: 209–210

22 SFK 2023: 188

23 SFK 2023: 115

det vil si stivhengighet, som innebærer at endringer er vanskelige å oppnå når en politisk retning først er innført, og kritisk vendepunkt, som innebærer permanente institusjonelle endringer som er resultat av bevisst ekstern påvirkning. Før vi tar for oss artikkelens empiri, som er kommisjonens rapport og særlig del II i rapporten, redegjør vi kort for politisk diskursanalyse som metode. Med utgangspunkt i begrepet *politisk endring* drøfter vi til slutt de samepolitiske endringene som starter på 1960-tallet. Her vil vi dessuten vektlegge de prinsipielle vedtak som Stortinget fattet på slutten av 1980-tallet, fordi det etter vår mening først er da Stortinget tar et politisk oppgjør med fornorskningspolitikken, uten at det dermed er sagt at politikken blir avsluttet. Til slutt sammenfatter vi vår argumentasjon i noen oppsummerende betraktninger.

2. Kommisjonens bakgrunn og mandat og dens forståelse av fornorskningspolitikk og fornorskning

Forslaget om en kommisjon ble fremmet i et brev fra Sametinget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015. Det ble blant annet bedt om en kartlegging av fornorskningspolitikken i lys av norsk lovgivning og folkerettslige forpliktelser og av hvilke strukturer fra fornorskningsapparatet som ennå henger igjen i dagens systemer. Departementet ønsket imidlertid ikke å opprette en slik kommisjon.²⁴ Forslaget ble derfor fremmet for Stortinget, hvor også kvenene ble inkludert, begrunnet med at de aller fleste vedtak og instruksjoner fram til mellomkrigstiden var felles for samene og kvenene. Men i forslaget ble det også trukket fram ulikheter mellom de to gruppene:

ved at ideen fra opplysningstida om samene som urfolk med nedarvede rettigheter overlevde, og ved at kvenene ble oppfattet som innvandrere, og, i større grad enn samene, som potensiell trussel for nasjonsbyggingen i grenseområdene.²⁵

Et flertall i Stortinget vedtok i 2017 at det skulle bli utarbeidet et mandat for en slik kommisjon.²⁶

I prosessen som ledet fram til et mandat, ble Sametinget, Norske Kveners Forbund og Kvenlandsforbundet²⁷ konsultert. I konsultasjonene ble sentrale temaer tatt fram, og både Sametinget og de kvenske organisasjonene løftet fram rettighetsproblematikken.²⁸ I Stortingets endelige mandat ble dette temaet ikke inkludert.

Mandatet og kommisjonens sammensetning ble vedtatt i 2018. Mandatet var tredelt: en historisk kartlegging, undersøkning av virkningene av fornorskningspolitikken i dag og forslag til tiltak for videre forsoning. Kommisjonens viktigste oppgave var å «undersøke og beskrive norske myndigheters politikk og virksomhet overfor samer og kvener/norskfinner, lokalt, regionalt og nasjonalt, fra rundt 1800 og frem til i dag».²⁹ Videre var temaet for kommisjonens arbeid «norske myndigheters fornorskningspolitikk overfor samer og kvener/norskfinner, og de konsekvensene denne politikken har hatt for enkeltindivider og grupper og for forholdet mellom majoritetsbefolkningen og kvener/norskfinner og samer.»³⁰ Kommisjonen skulle se på *både* myndighetenes fornorskningspolitikk og konsekvenser og

24 Schanche & Paulsen 2017

25 Representantforslag 30 S (2016–2017): 1

26 Innst. 493 S (2016–2017)

27 Organisasjonen har siden dette endret navn til Kvensk-Finsk Riksforbund.

28 Habbestad 2023: 39

29 SFK 2023: 109

30 SFK 2023: 108

virksomheter av den. Her trekker Stortinget opp et skille hvor forskningspolitikken er et tilbaketrukket stadium, mens konsekvensene er pågående. Kommisjonens rapport er bygd opp etter mandatets struktur.

Kommisjonen skiller i sin rapport mellom forskningspolitikk som et politisk program og forskning som politiske beslutninger og samfunnsendringer som ikke har vært drevet av en intensjon og en målsetting om forskning, men som har hatt til dels betydelige forskende virkninger.³¹ Kommisjonen skiller også mellom formell og faktisk forskningspolitikk, hvor den formelle politikken ble utviklet gjennom stortingsvedtak i 1959/1963, mens forskningen ble videreført gjennom både generelle samfunnsstrukturer og mangel på implementering av politikk og regelverk.³² Kommisjonen sier videre at «det tok tid før forskningspolitikken ble utviklet i praksis» på grunn av innarbeidede holdninger, praksiser og virkemidler og mangel på kunnskap.³³

3. Politiske prosesser og substansiell endring

Vår teoretiske innramming skal bidra til å belyse kommisjonens politikkforståelse og forståelse av samepolitisk endring i etterkrigstiden. Som grunnlag for vår drøfting av kommisjonens forståelse av etterkrigstidens politiske prosesser og av den samepolitiske mobiliseringen og motstanden som etter hvert ledet til substansielle endringer, redegjør vi først for begrepene *politisk endring*, *stivhengighet* og *kritisk vendepunkt* slik disse anvendes i teoriretningen historisk institusjonalisme, før begrepet *agency* kort blir berørt for å fange opp aktørers betydning for politisk endring.

Vi tar utgangspunkt i at det er et komplekst forhold mellom institusjoner, ideer og aktører når politiske endringer skal forklares.³⁴ Forholdet mellom struktur og *agency* står sentralt i debatter om historisk institusjonalisme.³⁵ I historisk institusjonalisme setter man søkelyset på tidligere veivalg, i dette tilfelle sammenfallet mellom norsk nasjonsbygging og forskningspolitikken som ideologi. Med sine normer, verdier og tradisjoner er institusjonene stivhengige.³⁶ Her er lange historiske linjer og tidsforløp sentrale for å forstå nåtidig politikk. Denne stivhengigheten gjør at det er lite vilje til politisk omstilling og endring. Steinmo trekker fram følgende faktorer som kan forklare vedlikehold av systemets likevekt: En regelendring eller systemendring vil gi konsekvenser for andre institusjoner, langtidseffekter av regelendringer kan være vanskelige å forutse, endring kan skape motstand hos dem som har investert mye i eksisterende regler eller systemer, og ikke minst kan aktører foretrekke eksisterende institusjonelle arrangementer fordi det er det man er vant til.³⁷ Politisk endring vil her være et resultat av at likevekten punkteres, at det inntreffer kritiske vendepunkt som endrer retning på utviklingen. Et slikt vendepunkt er et resultat av en eksternt påført krise mellom institusjon og dets omgivelser³⁸ som leder til at det over en kort periode skjer signifikante endringer med langtidskonsekvenser for påfølgende politikk.³⁹ Dette vil ha en institusjonell fornyelse hvor systemer skapes og endres og valg av løsninger åpnes opp, som resultat.⁴⁰ Kritiske vendepunkt vil da medføre en vedvarende

31 SFK 2023:117

32 SFK 2023: 22

33 SFK 2023: 301

34 Peters et al. 2005: 1297

35 Greener 2005: 65

36 Greener 2005: 62

37 Steinmo 2008

38 Steinmo 2008: 129

39 Collier & Collier 1991, sitert i Fioretos et al. 2016: 10

40 Collier & Munck 2022

endring av den institusjonelle retningen. I samisk sammenheng illustrerer Alta-saken dette. Alta-saken innebar et paradigmeskifte i norsk samepolitikk hvor stortingsvedtak i andre halvdel av 1980-tallet samlet sett kan forstås som et kritisk vendepunkt med hensyn til overordnede prinsipper i forholdet mellom stat og samene som folk.

Endring som kritisk vendepunkt har blitt supplert med en forståelse av institusjonell endring som en gradvis endring av regler, normer og prosedyrer som et resultat både av interne institusjonelle prosesser og av eksterne aktørers påvirkning.⁴¹ Slike gradvise endringer vil da ikke rukke ved den institusjonelle likevekten. Hvordan ulike variabler og faktorer påvirker hverandre – i vårt tilfelle med hensyn til prosesser knyttet til endringer i fornorskningspolitikken – er viktig for å forklare politiske beslutningsutfall. Eller sagt med Falch: «Det er ikke historien i seg selv, men hvordan prosesser spiller seg ut over tid som er sentralt for å forklare politiske utfall.»⁴² Når vi nå problematiserer kommisjonens slutt punkt for fornorskningen av samene, ser vi på sentrale myndigheters behandling av samiske saker i etterkant av Stortingets 1963-behandling av Samekomiteens innstilling og fram mot 1980-tallet, og vi belyser dette gjennom behandlingen av landrettighetsproblematikken og den rollen sentrale politiske aktører spilte i disse prosessene. Det gjør vi ved å trekke inn noen forhold ved begrepet *agency* som er relevante i vår diskusjon. Selv om prinsipper, institusjoner og prosesser er strukturer og kontekst som kan begrense sosial handling og være vanskelige å endre, har individer og grupper evne og kapasitet – *agency* – til å påvirke og forandre disse strukturene, som kan manifestere seg som aktivisme eller påvirkningsarbeid (*advocacy*).⁴³ *Agency* som motstand uttrykkes gjennom protester og aktivisme. *Agency* som påvirkningsarbeid er dannet og avgrenset av strukturer.⁴⁴ Samebevegelsens mobilisering og motstand mot fornorskningen kan forstås som begge deler. Page og Petray påpeker at «(i)ndividual and collective agents can influence, resist, and accept the state, and the state can accept, dominate, or respond to this social action».⁴⁵ Samtidig minner Howlett på at all sosial aktivitet (*agency*) skjer innenfor et eksisterende sett av sosiale strukturer, som innebærer at historien har betydning, og at distribusjonen av ressurser og interesser som over tid er strukturelt fastlagte, kan både muliggjøre og begrense *agency*.⁴⁶ Samisk «*agency*» ledet til et kritisk vendepunkt, som igjen førte til statlig institusjonell fornyelse i samepolitikken. Og her var urfolksforståelsen, som vi skal komme tilbake til, en viktig faktor for utøvelsen av *agency*.

Vi poengterer at selv om strukturer kan begrense individuelle og kollektive aktørers muligheter, er betydningen av nettopp samisk *agency* og aktørenes innsats sentral i den langvarige samiske rettighetskampen med linjer tilbake til andre halvdel av 1800-tallet og starten av 1900-tallet. I hvilken grad og på hvilken måte kommisjonen omtaler aktørene og det politiske innholdet i både protester og påvirkningsarbeid, kan bidra til å belyse hvordan fornorskningspolitikken – og endringer i denne – kan forstås.

4. Metode

I vår analyse tar vi for oss hvordan kommisjonen forstår fornorskningspolitikken, og hvilke elementer som blir tematisert i kommisjonsrapporten. Det er dermed teksten som diskurs vi er ute etter og hvordan kommisjonens definisjon av et formelt slutt punkt blir forklart.

41 Mahoney & Thelen 2009; Streeck & Thelen 2005

42 Falch 2023: 58

43 Petray 2012

44 Page & Petray 2016: 90

45 Page & Petray 2016: 90

46 Howlett 2009: 7

Vi har en bred tilnærming til kommisjonsteksten og har identifisert hoveddiskurser og pekt på hvilke perspektiver og tilnærminger som er mindre vektlagt. Kommisjonens rapport kan forstås som et politisk dokument i den forstand at den er utarbeidet som et beslutningsunderlag for Stortinget og dermed som et autoritativt bidrag i en offentlig diskurs om fornorskningens politikkens innhold og form – og dermed også som en autoritativ tekst på samisk, kvensk og skogfinsk historie. Å se på hvilke historiske elementer kommisjonen vektlegger, handler om at tekster som sosiale realiteter er utvalg og fortolkninger, konsepter, ideer og til og med teorier.⁴⁷ For eksempel ser vi på hva kommisjonen bygger sin konklusjon på med hensyn til urfolksrettigheter og minoritetsstatus. Et hovedspørsmål blir da om kommisjonen klargjør premissene for de perspektiver som blir presentert i rapporten.

Siden kommisjonen i all hovedsak har bygd sin rapport på allerede eksisterende forskning, vil vi i vår analyse ta utgangspunkt både i kommisjonens valg og fortolkning av historiske tekster og i vår fortolkning av kommisjonens fortolkninger. Vi vil vektlegge del II i kommisjonsrapporten og se på hvordan fornorskningens politikk blir redegjort for, særlig kommisjonens beskrivelse av bakgrunnen for, og det faktiske innholdet i, fornorskningens politikkens formelle sluttspunkt. Her vil vi forholde oss til kapittel 7–10, særlig kapittel 9, «Brytningstid (1940-1963)», hvor vi vil se på kommisjonens beskrivelse av beslutninger om samepolitikken som danner grunnlaget for å sette et formelt sluttspunkt, og kapittel 10, «Mot en ny urfolks- og minoritetspolitikk (1963-2010)», hvor vi vil se på kommisjonens beskrivelse av utviklingen de neste 20 årene fram til Alta-saken og tiåret etter.

5. Kort fortalt – kommisjonens fortelling om fornorskningens politikk

5.1. Kommisjonens beskrivelse av fornorskningen 1852–1900

I sin rapport omtaler Sannhets- og forsoningskommisjonen fornorskningens politikk som et «politisk program» forankret i nasjonsbygging, sikkerhetspolitikk og rasetenkning⁴⁸ og som målrettede, *statlige, regionale eller lokale tiltak* utformet og iverksatt på *ulike politiske nivåer*.⁴⁹ I rapporten står det at fornorskningens politikk som politisk program ble utviklet fra 1852 til 1900 til en helhetlig politikk som omfattet det geografiske nedslagsfeltet og virkemidler, og hvor målet var raskest mulig språklig og kulturell assimilering i skolen,⁵⁰ og politikken var på 1920-tallet «inkorporert i de fleste samfunnsområder». ⁵¹ Stortingsvedtaket i 1848 om å utrede samenes norskopplæring blir omtalt som «startskuddet for fornorskningens politikk». ⁵² Skolen og kirken var sentrale redskaper i nasjonsbyggingsprosjektet, og med Finnefondet i 1851 ble det etablert et økonomisk fundament for denne politikken. ⁵³ Fra 1880-tallet var målet med politikken et språkskifte innenfor de såkalte «overgangsdistriktene», uttrykt gjennom skolelov og Wexelsen-plakaten; norsk skulle være undervisningsspråk i alle skolefag. ⁵⁴

Kommisjonen viser til at fornorskningens politikk også var virksom på andre samfunnsområder. Mellom 1860 og 1883 ble samiske barn på Røros tatt fra foreldre. ⁵⁵ Det var sterke

47 Bergström & Boréus 2017; Fairclough & Fairclough 2012

48 SFK 2023: 188

49 SFK 2023:115

50 SFK 2023: 212–213

51 SFK 2023: 252

52 SFK 2023: 183

53 SFK 2023: 188

54 SFK 2023: 196–197

55 SFK 2023: 201–203

protester mot at samisk og kvensk språk ikke kunne brukes i skolen.⁵⁶ Tross samiske protester ble sjøsamiske næringsrettigheter svekket med innføringen av prinsippene om fritt hav.⁵⁷ Med grensestengninger og lovreguleringer ble reindriftssamenes rettigheter kraftig innskrenket, og bruk av landområder til reindrift ble ansett som tålt bruk.⁵⁸ På tross av beskrivelsene i kapittelet av innskrenkninger av næringsrettigheter sier kommisjonen at «(f)ornorskingspolitikken hadde før 1900 primært vært rettet mot tiltak i skolen, og i noen grad kirken», og at det først var «etter 1900 at andre samfunnsområder ble trukket inn i en samordnet innsats».⁵⁹

5.2. Kommisjonens beskrivelse av fornorskningen 1900–1940

I denne delen av kommisjonsrapporten blir det redegjort for raseideologien. Dernest blir sikkerhetspolitikk og grensesikring tematisert og kvenenes jordbrukskolonisering særlig i Sør-Varanger beskrevet. Skoltesamenes tap av land og rettigheter fra midten av 1800-tallet og 1920-tallet blir omtalt og koblet til etablering av gruve i Sør-Varanger og til skoltesamene som et grensekryssende folk.⁶⁰ Over 16 sider blir så skole og språksituasjonen til samer og kvener i Nord-Troms og Finnmark samt i sørsamisk område⁶¹ beskrevet, før kirke, misjon og læstadianismen blir tematisert.⁶² Kommisjonen redegjør videre for fornorskning på flere arenaer, som jordbruket, fisket og industrien, og for Stortingets vedtak av jordsalgsloven i 1902.⁶³ Den nye 1919-reinbeitekonvensjonen fra 1923, som resulterte i at den grenseoverskridende reindriften mistet adgang til beiteområder på norsk side og ledet til tvangsflytting av samer på svensk side, blir tatt opp. Samisk politisk mobilisering og motstand mot fornorskingspolitikken de tre første tiårene av 1900-tallet blir deretter beskrevet, før skogfinnens språksituasjon på 1940-tallet blir tematisert til slutt.⁶⁴

5.3 Kommisjonens beskrivelse av fornorskningen 1940–1963

I kapittelet om etterkrigstiden er næringene ikke viet oppmerksomhet i egne delkapitler. Den samiske organisasjonsbyggingen, som tok seg opp igjen etter andre verdenskrig, blir derimot satt inn i en nordisk og global ramme, og starten på den offentlige institusjonelle oppbyggingen med Samisk råd for Finnmark og etterfølgeren Norsk Sameråd blir redegjort for. Den første hendelsen kommisjonen mener markerte slutten på den formelle samepolitikken mot samene, var Stortingets vedtak av folkeskolen i 1959, hvor det i § 37 punkt 8 heter: «Etter avgjørd av departementet kan det nyttast samisk til opplæringsmål i skolen», og den samtidige opphevelsen av de tidligere retningslinjene for fornorskingspolitikken som var nedfelt i Wexelsen-plakaten.⁶⁵ Den andre hendelsen var Stortingets behandling av Samekomiteens innstilling i 1963.

Samekomiteens innstilling var et oppgjør med fornorskingspolitikken og pekte ut en ny statlig samepolitisk vei. I innstillingen ble det fremmet forslag som berørte «samisk språk i skolen, rådgivende organer i samespørsmål, rett til erstatninger ved industrielle inngrep, konsolidering av et samisk kulturområde, øke samiske sendinger i NRK, en bedre

56 SFK 2023: 204–206

57 SFK 2023:207–208

58 SFK 2023: 208–211

59 SFK 2023: 216

60 SFK 2023: 220–221

61 SFK 2023: 221–237

62 SFK 2023: 238–241

63 SFK 2023: 241–248

64 SFK 2023: 248–253

65 SFK 2023: 281

rettsordning, tiltak innen de ulike primærnæringene og andre næringer». Som Sannhets- og forsoningskommisjonen påpeker, vektla komiteen språk, men «(s)amenes rettigheter til land og vann ble også løftet fram».⁶⁶ Forslagene ble behandlet av Kirke- og undervisningskomiteen, og det er denne komiteens innstilling Stortinget enstemmig bifalt, og som viser hva Stortinget faktisk støttet av ny samepolitikk.⁶⁷ Kommisjonen finner at Stortinget i debatten om Samekomiteens forslag i 1963 var positiv til forslagene som gjaldt språk, kultur og næringer, men ikke til dem som gjaldt territorielle og rettslige spørsmål.⁶⁸ Stortingets enstemmige vedtak omfattet heller ikke om og eventuelt på hvilken måte Stortinget skulle følge opp sitt vedtak i henhold til sine lovgivende, budsjetterende og kontrollerende funksjoner. Et eksempel er Stortingets enstemmige vedtak hvor de sa seg tilfredse med at ny reindrifsløvs var under revisjon, slik Samekomiteen sier, «i samsvar med den utviklingen som har foregått i reindrifsnæringen»⁶⁹. Ny reindrifsløvs ble vedtatt i 1978. Som kommisjonen påpeker, stadfestet loven at reindriften ikke hadde et selvstendig rettsgrunnlag,⁷⁰ og i forbindelse med de store vannkraftutbyggingene på 1960-tallet var reindriften fortsatt å regne som tålt bruk, «og måtte godta utbygging og inngrep uten rett til ekspropriasjonserstatning (...)».⁷¹

5.4 Kommisjonens beskrivelse av fornorskningen 1963–2010

I kapittelet som omhandler perioden 1963–2010, retter kommisjonen blikket mot velferdsstatens framvekst og konsekvenser samt institusjonaliseringen av samepolitikken gjennom blant annet Norsk Sameråd og Norsk kulturråd, Nordisk Samisk Institutt i Kautokeino og samiske museer. Det er velferdsstatens ideologiske fundament om likhet og individuelle rettigheter samt om modernisering, sentralisering, og urbanisering som hadde fornorskende konsekvenser som ble aktualisert.⁷² Kommisjonen trekker fram at det på 1960- og 1970-tallet ble iverksatt ulike tiltak, og peker på at dette imidlertid var enkelttiltak:

Å bryte ned hegemoniet som hadde rådet siden rundt 1850-tallet lot seg ikke gjøre med et enkelt stortingsvedtak eller noen lovvedtak. Det trengtes politisk kamp fra gruppene selv, og målrettet arbeid på ulike nivåer og i ulike sektorer over tid.⁷³

Kommisjonen forstår Stortingets behandling av Samekomiteens innstilling som uttrykk for «et stemningsskifte» i statlig samepolitikk, men skriver samtidig: «Revitaliserende eller reparerende tiltak i områder utenfor Indre Finnmark var ikke aktuelle, og Stortinget vedtok heller ingen kraftfull nasjonal politikk som entydig brøt med fornorskingspolitikken».⁷⁴ Etter at folkeskoleloven av 1959 ble vedtatt, tok det, tross lokalt press, hele åtte år før departementet åpnet for bruk av samisk i lese- og skriveopplæringen i Karasjok og Kautokeino. «Departementet hadde gitt klare føringer for varigheten av og målsettingen med opplæringen: Samisk skulle bare brukes som opplæringsspråk i småskolen, og målet var at elevene på sikt skulle lære bedre norsk.»⁷⁵ Kommisjonen kommenterer fornorskingspresset slik:

66 SFK 2023: 281

67 Innst. S. nr. 196 (1962–1963); Stortingstidende 1963: 3428–3461; se også St.meld. nr. 21. (1962–1963)

68 SFK 2023: 283–284

69 Kirke- og undervisningsdepartementet 1959: 42

70 SFK 2023: 534

71 SFK 2023: 541

72 SFK 2023: 389

73 SFK 2023: 292

74 SFK 2023: 285

75 SFK 2023: 442

«Fornorskingspolitikkenes tenkemåter, systemer, strukturer, lover og regler var dypt innarbeidet på alle nivåer og i alle sektorer i norsk samfunnsliv.»⁷⁶

Likevel har kommisjonen valgt å konkludere med et formelt slutt punkt. En svakhet er at konklusjonen som gjelder slutt punktet for fornorskingspolitikken rettet mot samene, ikke blir eksplisitt begrunnet. Det er heller ikke tydelig hvilke referanser kommisjonen lener seg på i spørsmålet om fornorskingspolitikkenes formelle slutt punkt.

Om denne perioden, fra 1963 fram til Alta-saken, blir det slått fast at norske styresmakter gjennom flere tiår hadde «avvist alle krav om rettighetsavklaring», og at dette skyldtes spenningen mellom samiske rettigheter til naturressurser og den politiske ambisjonen om industrivekst og modernisering.⁷⁷ Alta-saken blir omtalt av kommisjonen som et vendepunkt, og sakens tidsakse blir trukket opp. Beskrivelsen av organisert sivil motstand og sultestreiker blir viet plass, inkludert i en faktaboks hvor sultestreiken i 1979 og dens deltakere blir presentert, mens navnene på de sultestreikende i 1981 er med i en fotnote. Norske Samers Riksforbund og Samenes Landsforbund blir presentert i egne faktabokser, uten at betydningen av disse eller andre samiske organisasjoner i denne perioden er vurdert i hovedteksten. Deretter blir den rettslige utviklingen viet plass gjennom Samerettsutvalgets og Samekulturutvalgets arbeid på 1980-tallet, grunnlovsvedtaket om samene, sameloven og kongens unnskyldning i 1997. Sametinget, som den viktigste institusjonen for en kollektiv samisk stemme, nevnes sporadisk gjennom teksten i dette kapitlet. I kapitlet blir det redegjort for fornorskingspolitikken mot kvener og skogfinner, kvensk og skogfinsk mobilisering fra 1980-tallet og betydningen av Stortingets ratifisering av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i 1998 som fornorskingspolitikkenes endelige slutt punkt.⁷⁸ Skoltesamene blir også viet plass, før reindriftens rettsutvikling, organisering og organisasjoner blir redegjort for.⁷⁹ I det siste kapitlet før avslutningen av del II i rapporten blir det redegjort for urfolks og nasjonale minoriteters rettigheter, herunder internasjonal folkerett og nasjonal lovgivning, og rettighetskrav. Videre blir høyesterettsdommer, finnmarksloven og konsultasjonsavtale, Samerettsutvalget II og Kystfiskeutvalgets utredning omtalt.⁸⁰ Den substansielle betydningen av rettsutviklingen og nyere lovgivning blir ikke tematisert.

6. Fornorskningens formelle slutt punkt? Hva tok slutt, og hvordan skjedde det?

6.1. Innledning

I dette kapitlet svarer vi på hvordan kommisjonens fastsatte formelle slutt punkt for fornorskingspolitikken kan forstås. Drøftingen er strukturert som følger: Først drøfter vi hva som blir vektlagt i redegjørelsen av det formelle slutt punktet. I denne sammenheng tar vi opp det vi mener kommisjonen ikke har vektlagt, nemlig landrettighetsproblematikken, og vi vil, basert på historisk forskning, vise at norske myndigheter i mange år etter 1963 fortsatt hang fast i fornorskingspolitikkenes tankegodt. Dette drøfter vi i lys av begrepet *stivhengighet*. Som kommisjonen viser, startet de politiske endringene på tidlig 1960-tall, og vi vil drøfte substansen i disse igangsatte endringene. Minde har pekt på at de foreslåtte endringene møtte motstand, og at det som han omtaler som et maktsegment, sto

76 SFK 2023: 292

77 SFK 2023: 292

78 SFK 2023: 297–301

79 SFK 2023: 301–309

80 SFK 2023: 310–314

mot endringer av institusjonelle verdier og systemer.⁸¹ Det er først med de alvorlige konfliktene rundt Alta-saken at vendepunktet kommer som følge av aksjoner og samepolitisk organisasjonsarbeid. Hva disse politiske endringene førte til, drøfter vi i tredje del, hvor vi har 1980-tallets begynnende samepolitiske institusjonalisering i fokus. Vi argumenterer for at det først er nå endringene framstår som substansielle, både når det gjelder innholdet i samepolitikken, og når det gjelder institusjonalisering av denne.

Før vi går i gang med selve drøftingen av det formelle sluttpunktet, vil vi poengtere bruken av urfolksperspektivet i rapporten. Kommisjonen viser at samene både rundt 1920 og på 1970- og 1980-tallet omtalte egen tilværelse i et særskilt urfolksperspektiv og anså at de hadde felles skjebne og felles interesser med andre urfolk.⁸² Kommisjonen omtaler den samiske avisen *Waren Sardne* (1910–1913 og 1922–1927) som en viktig kanal for samisk motstand. I vår gjennomgang av avisen ser vi at samiske ledere brukte begrepet urfolk om samene i sine politiske innspill og krav til norske myndigheter.⁸³ Og allerede i 1862 omtalte 101 samer i Kvænangen seg som «landets urbeboere» i et skriv til myndighetene.⁸⁴ Her er det ikke rom for ytterlige refleksjon omkring urfolksbegrepet verken i et historisk anerkjennelsesperspektiv eller i lys av samenes egen selvforståelse som urfolk. Statens syn i fornorskingsperioden var at:

Finmarken, det gamle Skatteland uden fastboende jordbrugende Indvaanere, er som bekjendt taget i uindskrænket Besiddelse og koloniseret af selve Kronen. Den fuldt organiserede Stat underlagde sig det herreløse af Nomader gennem farne Land som Eiendom, og benyttede denne Eiendom ganske som en Privatmand, der ikke er bunden af andres Rettigheder.⁸⁵

Oskal diskuterer synet om at urfolks bruk av land og ressurser ikke ble ansett som rettighetskapende, med utgangspunkt i Lockes tenkning om hva som erverver privatrettslige rettigheter og konstituerer politiske samfunn.⁸⁶ I Lockes tenkning hadde urfolk ikke en praksis som kvalifiserte dem som rettighetsbærere. Deres samfunn var heller ikke på et så sivilisert utviklingsstadium at det kvalifiserte dem som politisk organiserte samfunn.⁸⁷ Det er nettopp denne diskvalifiseringen av elementære rettigheter som ellers gjaldt for andre, som gjør urfolk til rettighetsbærere i folkerettslig forstand, både når det gjelder politisk deltakelse, og når det gjelder rettslig vern mot inngrep og statlig regulering i tradisjonelle bruksområder for urfolk.⁸⁸

Som vi skal se under, levde fornorskingspolitikken tankegodt om «tålt bruk» videre også etter Stortingets behandling av Samekomiteens innstilling i 1963 til tross for nye signaler fra norske myndigheter.

81 Minde 2003

82 SFK 2023: 152–153

83 Henrik Kvandahl skriver i *Waren Sardne* 15.12.1924: «Jo mer jeg studerer både i de svenske og norske skrifter, des mere blir jeg overbevist om, at samefolket har en rettfærdig sak å kjempe for. Det er Norges og Sveriges urfolk.» Et annet eksempel er et samisk valgprogram til stortingsvalget i 1927 som starter på følgende måte: «Samefolket er landets urfolk, et fredselkende og religiøst anlagt folk.» *Waren Sardne* 1927

84 Bjørklund 1985: 279

85 NOU 1993: 34: 96. Uttalelsen ble gitt av regjeringsadvokaten i 1864 i forbindelse med en sak om hugstretigheter i Alta, se NOU 1993: 34: 95–96.

86 Oskal 2001

87 Oskal 2001: 246

88 Oskal 2001: 250–251, 257

6.2. Politikforståelse, politikens innhold og fornorskningens sluttpunkt

Kommisjonen etablerer et skille mellom formell fornorskningsspolitikk forstått som enkeltvedtak i Stortinget og fornorskning forstått som resultat av uintenterte virkninger av politiske beslutninger og samfunnsendringer og som mangel på implementering av politikk og regelverk. Kommisjonens konklusjon om fornorskningsspolitikkenes sluttpunkt synes å stå i motsetning til dens vurdering av at Stortinget på denne tiden ikke vedtok noen «kraftfull nasjonal politikk som entydig brøt med fornorskningsspolitikken».⁸⁹ Samtidig forstår kommisjonen fornorskningsspolitikken som et politisk program utformet og iverksatt på ulike politiske nivåer og «inkorporert i de fleste samfunnsområder».⁹⁰ Her kunne kommisjonen tydeliggjort premissene for skillet mellom hvordan fornorskningsspolitikkenes sluttpunkt forstås, og det faktum at Stortinget ikke vedtok en politikk som entydig brøt med fornorskningen. I henhold til Streeck og Thelen vil politiske vedtak medføre en trinnvis og saktegående utvikling av regler, normer og prosedyrer, gitt at endringene ikke utfordrer den institusjonelle stabiliteten.⁹¹ Dette betyr at vedtak i utgangspunktet kan framstå som symbolvedtak, som ferniss rundt regler og systemer.⁹² Departementets manglende implementering av ansvaret for samisk språkopplæring i folkeskoleloven fra 1959 kan eksemplifisere dette, ettersom loven ikke ble fulgt opp før lokal mobilisering presset dette fram.⁹³

Selv om Samekomiteens innstilling også omfattet rettigheter til land og vann, valgte Stortinget å ikke inkludere territoriale og rettslige spørsmål i sitt enstemmige vedtak. Her kan politikk forstås som «ikke-beslutninger». Kommisjonen viser videre til at stortingsvedtaket ga tilslutning til det meste av språk, kultur og næringstiltak i Samekomiteens innstilling.⁹⁴ Hvordan tilslutningen ble fulgt opp av regjeringen og nedfelt i formelle system- og regelendringer, blir i liten grad tematisert av kommisjonen. Dette hadde fortjent en nærmere diskusjon i rapporten.

Vi mener at Stortingets vedtak ikke medførte substansielle endringer for de samiske næringene i regelverk og offentlig styring. Tvert om ble prinsipper fra reindriftsloven av 1933 videreført i 1978. Minde har konkludert med at fornorskningsspolitikken også fortsatte etter 1963, og at denne kontinuiteten «skyldes den spesielle maktstrukturen som rådde og som ble forsterket som en utilsiktet følge av Samekomiteen».⁹⁵ Den maktstrukturen han viser til, omfattet blant annet Arbeiderpartiets hegemoni på det samepolitiske saksfeltet, herunder rollen Finnmark Arbeiderparti spilte. De motsatte seg endringer foreslått av Samekomiteen og fremmet fornorskningsslinja gjennom argumenter om at «valget sto mellom samisk kultur og distrikts- og velferdspolitikken».⁹⁶ Motstanden kan, med henvisning til Steinmo, forstås i lys av at mange hadde investert mye ressurser i gjennomføringen av fornorskningsspolitikken.⁹⁷ Men siden endringer kan skje stegvis, vil vedtak som på kort sikt ikke «passer inn», på lengre sikt kunne tilpasses, slik samisk språkopplæring i Indre Finnmark på 1970-tallet kan illustrere.⁹⁸

89 SFK 2023: 285

90 SFK 2023: 252

91 Streeck & Thelen 2005

92 Brunsson 1989

93 SFK 2023: 442

94 SFK 2023: 283

95 Minde 2003: 94

96 Minde 2003: 96

97 Steinmo 2008

98 SFK 2023: 292

6.3 Statens syn på samiske land- og ressursrettigheter fram til Alta-saken – substansielle endringer?

I vår drøfting av oppfølgingen av vedtaket i 1963 trekker vi veksler på Andresen, som viser at regjering og storting på 1960- og 1970-tallet i behandlingen av sentrale utredninger hvor samiske landrettigheter ble omtalt, anså rettighetsforholdene som irrelevante og fortsatt bygde sin politikk på fornorskningens politikkenes lovgivning.⁹⁹ Andresen har studert offentlige utredninger mellom 1963 og 1980 og tatt for seg at diskusjonen om samenes langvarige tilstedeværelse og bruk av naturressursene ble sett på som rettighetskapende, men ikke av regjering eller av stortingsflertallet.

Etter forslag fra Samekomiteen nedsatte Landbruksdepartementet Reindriftslovkomiteen i 1960, noe Stortinget i sitt vedtak i 1963 sa seg tilfredse med. Reindriftslovkomiteens innstilling forelå i 1966, og i den ble det erkjent at reindriftssamens rettigheter hadde utgangspunkt i «urgammel bruk». Samtidig ble begrepet *alders tids bruk* foreslått tatt inn i loven. Der vitale reindriftsinteresser sto på spill, skulle reindriften beskyttes, og mindre inngrep skulle utløse erstatning.¹⁰⁰ Andresen viser at ved behandlingen av komiteens innstilling ti år etter fant Landbruksdepartementet ikke at historiske forhold var rettsskapende.¹⁰¹ Tross Altevann- og Brekkendommene i Høyesterett i 1968, hvor *alders tids bruk* ble lagt til grunn for reindriftsretten, var det reindriftsloven av 1933, som igjen var basert på 1883-loven, som fortsatt gjaldt for Landbruksdepartementet i 1976. Da lovforslaget ble lagt fram, tok Landbrukskomiteen ikke stilling til reindriftens rettsgrunnlag i sin behandling av saken.¹⁰² Andresen viser videre at den prosamiske fortelling og kraft- eller utviklingsfortellingen sto mot hverandre i Stortingets behandlinger av flere saker, blant andre Alta-saken. I den prosamiske fortellingen ble samisk førsterett og fortrengheten av samene vektlagt, mens utviklingsfortellingen hadde massiv støtte i Stortinget.¹⁰³

Gjennomgangen viser at selv om Stortingets vedtak i 1963 blir vurdert av kommisjonen som en formell endring av fornorskningens politikken, skjer det få faktiske formelle endringer i de institusjonelle rammene, enten det dreier seg om lovgivning eller prinsipper for forvaltningen. Denne videreføringen faller inn under den stivhengigheten som er kjernen i historisk institusjonalisme. Dette handler blant annet om prinsippet i fornorskningstiden om «tålt bruk». Rett nok konkluderer kommisjonen i generelle ordelag med at fornorskningens politikkenes tenkemåter, systemer, strukturer, lover og regler var dypt innarbeidet på alle nivåer og i alle sektorer i norsk samfunnsliv, og at holdninger og praksiser ble videreført lenge etter at fornorskningens politikken formelt var avsluttet.¹⁰⁴ Men kommisjonen diskuterer ikke konsekvensene av dette i sammenheng med samiske rettigheter eller i lys av statens eventuelle nyorientering.

De enkelttiltakene som ble iverksatt etter 1963 innenfor samisk språk, kultur og samfunnsliv, utfordret ikke det bestående systemets verdier og normer og medførte ikke dyptgående systemiske endringer. Det er dette Minde omtaler som maktsegment som opprettholder det bestående.¹⁰⁵ Dette kan forstås som uttrykk for stivhengighet hvor endringer harmonerer med eksisterende institusjonelle verdier, noe som sikrer mot uforutsette

99 Andresen 2017

100 Andresen 2017: 124–126

101 Andresen 2017: 141–142

102 Andresen 2017: 143

103 Andresen 2017: 148

104 SFK 2023: 292

105 Minde 2003

langtidskonsekvenser som kan true den institusjonelle likevekten.¹⁰⁶ Vendepunktet kommer med Alta-saken, som innebar et paradigmeskifte i norsk samepolitikk med påfølgende system- og strukturendringer. Det som skjer, kan belyses med teoriretningen kritiske vendepunkt (critical juncture).

6.4 Et kritisk vendepunkt som førte til reelle endringer og institusjonalisering av samepolitikken

Konfliktene rundt Alta-saken resulterte i at sameloven ble vedtatt i 1987, og at Sametinget ble opprettet i 1989. I 1988 vedtok Stortinget en grunnlovsparagraf som i dag har følgende ordlyd: «Dei statlige styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket, som urfolk, kan tryggje og utvikle språket sitt, kulturen sin og samfunnslivet sitt.» I 1990 ble ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) ratifisert. Dette er stortingsbeslutninger som uttrykker tydelige endringer i statlig samepolitikk. Kommisjonen understreker da også at de samiske rettighetskravene førte til en total omlegging av norsk same- og urfolkspolitikk.¹⁰⁷ Endringene i kjølvannet av Alta-saken ble av Førde i stortingsdebatten i forkant av vedtaket om sameloven i 1987 omtalt som en stille revolusjon.¹⁰⁸ Saksordfører Kosmo uttrykte det slik: «(D)agens behandling angir retningen og målet, og det er et klart brudd med tidligere tiders fornorskningsspolitikk.»¹⁰⁹ Statsråd Bøsterud poengterte at lovvedtaket var:

historisk ved at det utgjør den første forpliktende oppfølging fra myndighetenes side i den brede nyvurdering av forholdet til samene, og ved at myndighetenes nasjonale og internasjonale ansvar for videreføring av samisk kultur aldri har vært fastslått så sterkt og klart som det Odelstinget nå er i ferd med å gjøre.¹¹⁰

Som et ledd i denne omleggingen behandler Stortinget hvert år Sametingets årsmelding, og i hver stortingsperiode legger regjeringen fram en stortingsmelding med «retningslinjer for de tiltak som må foretas for å gjennomføre lovens formål».¹¹¹ Her ble politiske prosedyrer etablert for å sikre permanent politisk oppfølging av samiske saker.

Går vi tilbake til Justis- og politidepartementets tilråding og komitebehandlingen i forkant av Stortingets vedtak av sameloven i 1987 om hva statens politikk overfor samene handlet om, understreket begge at dette ikke primært dreide seg om:

distriktspolitikk, velferdspolitikk, sosialpolitikk eller næringspolitikk. Snarere er det tale om forholdet mellom stat og minoritet, hvor det gjelder å tilrettelegge for samisk kulturpolitikk i vid forstand hvor elementene fra nevnte områder, i tillegg til flere andre, inngår i en samlet enhet.¹¹²

Den samepolitiske dimensjonen i Alta-saken var i utgangspunktet et krav om landrettigheter fremmet av samiske organisasjoner og aksjonister, men omfattet etter hvert både språk- og kulturkrav. Sivil ulydighetsaksjon og sultestreik i 1979 utfordret de gjeldende forestillingene om samiske spørsmål i styringssystemet og framsto i henhold til Minde som

¹⁰⁶ Steinmo 2008

¹⁰⁷ SFK 2023: 292–293

¹⁰⁸ Stortingsforhandling (1986–1987): 489

¹⁰⁹ Stortingsforhandling (1986–1987): 479

¹¹⁰ Stortingsforhandling (1986–1987): 495

¹¹¹ St.meld. nr. 52 (1992–1993): 9

¹¹² Ot.prp. nr. 33 (1986–1987): 22; Stortingsforhandling (1986–1987): 479

en styringskrise.¹¹³ I et slikt perspektiv vil endringene ikke kunne forklares ut fra institusjonelle endringer initiert innenfra, men må forklares ut fra innsats og eksterne krav fra den samiske organisasjonskanalen (advocacy) og gjennom aksjoner (activism). Slik sett blir samisk agency en kritisk faktor. Det kan synes som om kommisjonen i begrenset grad forstår samiske organisasjoner som aktive parter i Alta-saken. For eksempel nevnes Norske Samers Riksforbund sporadisk i denne delen av historien, slik som «NSR og NRL opplevde at norske myndigheter tok dem med på råd og lyttet».¹¹⁴ Det blir heller ikke nevnt at det var Norske Samers Riksforbund som brakte inn urfolksbegrepet i den norske diskusjonen, slik Andresen viser til.¹¹⁵ Det var nettopp som en følge av aksjonene og det samiske organisasjonsarbeidet at «trollet sprakk», for å låne et uttrykk fra Minde.¹¹⁶

7. Oppsummerende betraktninger

Vårt utgangspunkt her har vært at selv i den hardeste fornorskningstiden har statens historiske anerkjennelse av samene som urfolk vært et referansepunkt som ikke kunne overses. Dette er historien om samene som et gammelt folk som mistet råderetten over naturressursene.¹¹⁷ Kommisjonen redegjør kort for Lappekodisillen og statens forpliktelser overfor den «Lappiske Nation»¹¹⁸, men relevansen dette har for den samepolitiske og rettslige utviklingen er ikke eksplisitt tatt opp. Det samme gjelder samenes selvforståelse som urfolk som kom til uttrykk i den samiske politiske mobiliseringen i begynnelsen av 1900-tallet. Et bredere søkelys på samenes omtale av seg selv som urfolk, særlig sett i et historisk samepolitisk mobiliserings- og motstandsperspektiv, kunne gitt ytterligere ny innsikt når det gjelder forståelsen av samers og nasjonale minoriteters ulike politiske rettighetsutvikling i nyere tid.

Vi har påpekt at land- og ressursrettigheter, i motsetning til opplæringsrettigheter, språkkrettigheter og kulturelle rettigheter, ikke var en del av Stortingets formelle vedtak i 1963. Videre har vi vist at de saksområdene som var omfattet av Stortingets vedtak, bare i begrenset grad ble fulgt opp eller gjennomført som tiltak for å endre fornorskningspolitikken som politisk program. Etter vår mening var de endringene som ble igangsatt, ikke substansielle nok til å si at fornorskningspolitikken formelt ble avsluttet. Slik sett sammenfaller vårt syn med tidligere forskningsarbeider hvor det er påpekt at fornorskningspolitikken fortsatte etter 1963, at myndighetene unngikk prinsipielle spørsmål, og at samene ikke ble ansett som et eget folk. Vi har her poengtert at myndighetene ikke anså historiske forhold som rettighetsskapende, og at tålt bruk fortsatt var et rådende paradigme hos myndighetene så sent som ved vedtaket om reindriftsloven i 1978.

Først som et resultat av Alta-saken vedtok Stortinget substansielle endringer og ny lovgivning som endret samepolitikken formelle grunnlag. Samene ble anerkjent som eget folk, en grunnlovsbeskyttelse ble vedtatt, og et samisk folkevalgt organ ble etablert. Behandlingen av samiske saker i det norske politiske systemet ble etter hvert formalisert. Alta-sakens betydning for et paradigmeskifte i norske myndigheters samepolitikk er derfor udiskutabelt. Samtidig kan man spørre om vedtakene ti år etter Alta-saken utgjorde

113 Minde 2003

114 SFK 2023: 297

115 Andresen 2017: 147

116 Minde 2003

117 Andresen 2017: 147

118 Schnitler oppsummerte sine undersøkelser med følgende: «Den Lappiske Nation har i ældgamle Tider været et frit Folk, indtil Naboerne, de Norske, Svenske og Novgorodske Russer have tvunget dem til, at være sig Skatt-Skyldige». Hansen & Olsen 2022: 261

det endelige slutt punktet for for forskningspolitikken. For å fastslå dette må både bredde og dybde i denne politikken som politisk program diskuteres. Med samepolitiske vedtak i Stortinget etter Alta-saken ble nye prinsipper og nye samepolitiske mål for det norske styringssystemet trukket opp. Samtidig må verdien av statens nyorientering de siste tiårene vurderes ut fra hvordan de vedtatte politiske prinsipper omsettes til praksis, og søke lyset må settes på de politiske prosessene. Politikk kan nemlig ikke bare vurderes som formelle beslutninger. Både rammene for offentlige vedtak og hvordan vedtak iverksettes, må belyses. For samene som urfolksminoritet handler dette ikke minst om hvordan menneskerettighetene utgjør skranker for statlig inngripen i samisk sedvanemessig bruk av land og ressurser.

Om artikkelen

Artikkelen er en del av prosjektet TRUCOM, UiT – Norges arktiske universitet, finansiert av Norges forskningsråd (prosjektnr. 302041). Vi takker for de anonyme fagfelle vurderingene, som var nyttige i ferdigstillingen av artikkelen.

Referanser

- Andresen, A. (2017). Å bruke fortiden til å reise seg som folk. Samisk politikk og samepolitikk på 1960- og 1970-tallet. I T. Ryymin (Red.), *Historie og politikk: Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945* (s.122–149). Universitetsforlaget.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2017). Analyzing Text and Discourse in the Social Sciences. I K. Boréus & G. Bergström (Red.), *Analyzing text and Discourse: Eight Approaches for the Social Sciences* (s. 1–22). Sage.
- Bjørklund, I. (1985). *Fjordfolket i Kvænangen: Fra samisk samfunn til norsk utkant 1550–1980*. Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Wiley.
- Collier, D. & Munck, G. L. (2022). *Critical Junctures and Historical Legacies*. Rowman & Littlefield.
- Fairclough, I. & Fairclough, N. (2012). *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students*. Taylor & Francis Group.
- Falch, T. (2023). *Rettigheter og representasjon: Institusjonelle begrensninger og muligheter for urfolks selvbestemmelse* [Doktorgradsavhandling]. UiT – Norges arktiske universitet.
- Fioretos, O., Falleti, T. G. & Sheingate, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. I O. Fiotes, T. G. Falleti & A. Sheingate (Red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (s. 3–28) Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001>
- Greener, I. (2005). The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, 25(1), 62–72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x>
- Habbestad, A. D. (2023). *From ideas to final mandate: An analysis of the process of formulating the Norwegian TRC mandate and the idea* [Masteroppgave]. UiT – Norges arktiske universitet.
- Hansen, L. I. & Olsen, B. (2022). *Samenes historie fram til 1750*. Cappelen Damm Akademisk.
- Howlett, C. (2009, mai). *Indigenous Agency and Mineral Development: A Cautionary Note* [Paperpresentasjon]. The Annual Canadian Political Science Association Conference, Ottawa, Ontario. <https://cpsa-acsp.ca/papers-2009/Howlett.pdf>
- Innst. S. nr. 196 (1962–1963). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Innst. 493 S (2016–2017). *Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag om en sannhetskomisjon for for forskningspolitikk og urett begått mot det samiske og kvenske folk i Norge*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-493s.pdf>
- Jensen, E. B. (1991). *Fra for forskningspolitikk mot kulturelt mangfold*. Nordkalott-Forlaget.

- Kirke- og undervisningsdepartementet. (1959). *Innstilling fra Komiteen til å utrede samespørsmål*. <https://www.nb.no/items/bdde38d2d31fd74303aa22fcbfbeb380?page=0&searchText=Innstilling%20fra%20Komiteen%20til%20C3%A5%20utrede%20samesp%C3%B8rsm%C3%A5l.%20>
- Kvandahl, H. (1924, 15. desember). Til samefolket i Norge. *Waren Sardne*. <https://www.nb.no/items/0d9a46049dab7d1222d7d2eac16d7d0a?page=1&searchText=waren%20sardne>
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A theory of Gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. (s. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Minde, H. (2003). Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise: Kampen for en ny samepolitikk 1960–1990. I B. Bjerli & P. Selle (Red.), *Samer, makt og demokrati* (s 87–123). Gyldendal Akademisk.
- Minde, H. (1980). Samebevegelen, det norske arbeiderparti og samiske rettigheter. I T. Thuen (Red.), *Samene: Urbefolkning og minoritet* (s. 87–115). Universitetsforlaget.
- NOU 1993: 34. (1993). *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*. Justis- og politidepartementet. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014060408192
- Oskal, N. (2001). Political Inclusion of the Saami as Indigenous People in Norway. *International Journal on Minority and Group Rights*, 8(2–3), 235–261. <https://doi.org/10.1163/15718110120908411>
- Ot.prp. nr. 33 (1986–1987). *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*. Justis- og politidepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1986-87&paid=4&wid=a&psid=DIVL798&pgid=a_0573
- Page, A. & Petray, T. (2016). Agency and structural constraints: Indigenous peoples and the Australian settler-state in North Queensland. *Settler Colonial Studies*, 6(1), 88–98. <https://doi.org/10.1080/2201473X.2014.993057>
- Pedersen, S. (1994). Bruken av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig. I NOU 1994: 21. *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv — Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget* (s. 16–133). https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008010400024
- Pedersen, S. (2001). Fra bruk av naturgodene etter samiske sedvaner til forbud mot jordslag til ikke-norsktalende. I NOU 2001: 34. *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget* (s. 291–381). Statens forvaltningstjeneste.
- Pedersen, S. (2008). *Lappekodisillen i nord 1751-1859: Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke* (Diedut 3). Nordisk samisk institutt (Sámi instituhtta).
- Peters, B. G., Pierre, J. & King, D. S (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275–1300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Petray, T. (2012). *Can Theory Disempower? Making Space for Agency in Theories of Indigenous Issues*. School of Arts & Social Sciences James Cook University.
- Representantforslag 30 S (2016–2017). *Representantforslag om en sannhetskommisjon for fornorskingspolitikk og urett begått mot det samiske og kvenske folk i Norge*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2016-2017/dok8-201617-030s.pdf>
- Sannhets- og forsoningskommisjonen. (2023). *Sannhet og forsoning: Grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. (Dokument 19 (2022–2023)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok19-202223.pdf>
- Schanche, T. E. & Paulsen, S. P. (2017, 23. mars). Hemmelig notat avslører hvordan regjeringen vil unngå granskning av fornorskningen. NRK. <https://www.nrk.no/sapmi/hemmelig-notat-avslorer-hvordan-regjeringen-vil-unnga-granskning-av-fornorskningen-1.13437879>
- St.meld. nr. 21. (1962–1963). *Om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning*. Kirke- og undervisningsdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1962-63&paid=3&wid=b&psid=DIVL599&s=False&pgid=b_0772

- St.meld. nr. 52 (1992–1993). *Om norsk samepolitikk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=e&psid=DIVL698>
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. I D. D. Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (s. 118–138). Cambridge University Press.
- Stortingsforhandling (1986–1987). *Forhandlinger i Odelstinget nr. 35. Em. 29. mai – Sameloven*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1986-87&paid=8&wid=a&psid=DIVL13&pgid=a_0482&vt=a&did=DIVL119
- Stortingstidende. (1963, 27. mai). Kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. I W. Streeck & K. Thelen (Red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (s. 1–39). Oxford University Press. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194981>
- Waren Sardne. (1927, mai–juni). Forslag til Samefolkets valgprogram. <https://www.nb.no/items/bc81f13f809f85ffb228237210a77a30?page=0&searchText=waren%20sardne>