



Endringer i Sametingets valgmanntall og den nye samepolitikkenes grunnleggende karakter

Valgdemografiens betydning for utviklingen av samepolitikken som urfolkspolitikk

Changes in the Sámi Parliaments electoral roll and the core character of Sámi Indigenous politics

The importance of electoral demography for the development of indigenous politics

Torvald Falch

Utredningsleder, Sametinget
torvald.falch@samediggi.no

Per Selle

Professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen
Professor, Institutt for samfunnsvitenskap, UiT, Norges arktiske universitet
per.selle@uib.no

Sammendrag

Veksten i Sametingets valgmanntall har på kort tid endret tyngdepunktet fra nord til sør og fra bygd til by. Dette bidrar til å åpne rommet for hva «samiskhet» innebærer, noe som forsterker både veksten og endringene av valgmanntallet. Denne utviklingen gjør at valgmanntallet kommer i stadig større ulikevekt med den nye samepolitikken hvor urfolksrettigheter til land og ressurser i kjerneområdene er den grunnleggende karakteren. En slik ulikevekt presser for endringer av valgdemokratiets regler og praksiser. Vi foretar en politisk sosiologisk analyse av endringene i samspillet mellom *hvem* som står i valgmanntallet, *hvor* den nye samepolitikken har sitt nedslagsfelt, og *hvilke* grunnleggende politiske saker samepolitikken handler om. Vi går gjennom ulike utviklingsscenarier for å møte utfordringene. Utfordringene har ingen enkle løsninger fordi den nye samepolitikken handler om mer enn hvem den skal tjene. Det handler i minst like stor grad om hva som gjør samepolitikk til urfolkspolitikk, og hvor den skal gjelde.

Nøkkelord

Same- og urfolkspolitikk, institusjonell endring, valgordning, demokratisk representasjon, demografi

Abstract

The growth in the Sámi Parliament's electoral roll has in short time changed the center of gravity from the north to the south and from the rural to the urban. This opens the space for what "Sáminess" entails, which reinforces both the growth and the structural changes in the electoral roll. The changes mean that the electoral roll comes into increasing imbalance with a Sámi indigenous policy which, in its core character, is about land rights in the core areas of the north. Such a lack of equilibrium pushes for changes in of the rules and practices of the Sámi electoral democracy. A political sociological analysis is made of the changes in the interaction between *who* are in the electoral roll, *where* Sámi politics has its territorial core, and *which* fundamentally political issues Indigenous Sámi

politics is about. We analyze various development scenarios for meeting the new challenges that put pressure on the political system. There are no easy solutions since Indigenous Sámi politics is about more than who it should serve. It is at least as much about what makes Sámi politics Indigenous and where it should apply.

Keywords

Sámi and indigenous politics, institutional change, electoral system, democratic representation, demography

Innledning

Sametinget er kjerneinstitusjonen i det samiske valgdemokratiet. Dette valgdemokratiet springer ut av valgmanntallet ved at det både forteller hvem som kan innvirke på politiske prosesser ment for samene, og hvor representativ Sametinget er. Valgmanntallet er avgjørende for Sametingets legitimitet, saksoppmerksomhet og politiske gjennomslagskraft. Samtidig er valgmanntallet i vekst og sterk endring. Manntallsdemografien forskyves fra nord til sør og fra bygd til by, og forståelsene av hva «samiskheten» innebærer, endres. Demografisk størrelse, sammensetning og geografisk fordeling er formet av og formende for politikk (McNamee, 2023). Det er derfor grunn til å forvente at manntallsendringer innvirker på politikkenes innhold og form.

For å kunne forstå betydningen av de dyptgående endringene i valgmanntallet må vi forstå valgmanntallet og dets oppbygging. Innenfor urfolksfeltet er det svært ulike forståelser og definisjoner av hvem som inkluderes i de urfolkspolitiske fellesskapene (Niezen, 2003; Gover, 2019; Nilsson, 2020). I Norden har vi endt opp med et system som definerer det samepolitiske demos gjennom å vektlegge et subjektivt kriterium, at en oppfatter seg selv som same, og et objektivt kriterium, at en selv eller ens foreldre, besteforeldre (Sverige og Finland) eller oldeforeldre (Norge) hadde samisk som hjemmespråk i oppveksten (Mörkenstam et al., 2022).¹ Det er altså snakk om en individuell handling å melde seg inn i manntallet der en må kunne vise til et svakt slektsbasert språkkriterium.

Der kjernen i samenes valgdemokrati er valgmanntallet, er kjernen i den nye samepolitikken, som har vokst fram etter Altasaken, en urfolksorientering. Denne urfolksorienteringen innebærer en internasjonalt forankret rettslig anerkjennelse av land- og ressursrettigheter i de områdene samene tradisjonelt har bodd og brukt fra tiden før nasjonalstatens grensetrekning (Åhrén, 2016). Dette er geografiske områder der det er en tett kobling mellom saksområdene ressursrettigheter, næringer, språk og kultur. For analysen av gradvise endringer av den samiske valgdemografien og samepolitikken tar vi utgangspunkt i at de samiske kjerneområdene utgjør Indre Finnmark med kommunene Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby, hvor samene har dominert siden etableringen av den nye samepolitikken, som urfolkspolitikk, etter Altasaken, og hvor det hevdes en samisk eieomsrett til land og vann (NOU 1997: 5; Innst. O. nr. 80 (2004–2005); Falch & Selle, 2021). Dette betyr selvsagt ikke at det ikke er samiske landrettigheter også utenfor disse områdene, også som bruksrettigheter enten det er til reindriften eller befolkningen i enkelte bygder. Hensikten er ikke å foreta en stringent avgrenset definisjon av samiske kjerneområder, men å få fram at dette handler om områder hvor språk, kultur, næringsutøvelse og landrettigheter er gjensidig tvinnert sammen, samtidig som det er i disse områdene den offentlige same- og urfolkspolitikk har sitt omdreiningspunkt. Kjerneområdet blir slik et begrep som gir inntak til å analysere sentrale mønstre og utviklingstrekk (Rokkan, 1987).

¹ I Finland er 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 la 14.12.2023 fram et lovendringsforslag der de objektive manntallskriteriene er tilsvarende som i Norge. Forslaget ligger til behandling i Riksdagen.

Koblingen mellom geografisk område og politisk sak utgjør kjernen i hvor samene skal bestemme, og hva de selv skal bestemme over. Det er denne koblingen, sterkt understøttet av internasjonal rett, som gjør samepolitikken til urfolkspolitikk. Kollektive samiske land- og ressursrettigheter i kjerneområdene kan vi samlet forstå som urfolkspolitikkens hovedkjenntegn, form eller *grunnleggende karakter* fordi det på mange måter er hva hele den samiske mobiliseringen med framveksten av den nye samepolitikken, som urfolkspolitikk, har vært bygget på (Falch & Selle, 2018). Den same- og urfolksrettslige utviklingen har først og fremst vært knyttet til rettsliggjøringen av land og ressursrettigheter (Falch, 2022; NOU 1997: 4; NOU 2007: 13; Ot.prp. nr. 53 (2002–2003); Innst. O. nr. 80 (2004–2005); Ot.prp. nr. 32 (2007–2008); Ot.prp. nr. 52 (2008–2009); Ot.prp. nr. 43 (2008–2009); Prop. 70 L (2011–2012)). I den videre drøftingen kaller vi denne internasjonalserte og rettsliggjorte urfolkspolitikk, hvor land- og ressursrettighetene utgjør den grunnleggende karakteren, og som har vært rådende siden Altasaken, for *den nye samepolitikken*.

Vi skal foreta en politisk sosiologisk analyse av utviklingen i samspillet mellom *hvem* (mantallet), *hvor* (geografiske områder) og *hva* (politiske saker) i den nye samepolitikken, og hvordan endringene i disse dimensjonene beveger seg i ulike retninger, og dermed setter press på så vel valgdemokratiet som den nye samepolitikken grunnleggende karakter. Gjennom å analysere mantallets kriterier, funksjon og konsekvenser får vi et inntak til å forstå den nye samepolitikken strukturelle posisjon og utfordringer innenfor den norske enhetsstaten. Det siste tiåret har det skjedd en gradvis demografisk endring av valgmann-tallet og en kognitiv forskyvning i forståelsen av det. Velgerne blir flere med ulike forståelser av samiskhet (hvem), et annet geografiske tyngdepunkt (hvor) og potensielt en annen saksoppmærksomhet (hva).

Vil endringene av valgmann-tallet være så betydelige at det vil påvirke den nye samepolitikken grunnleggende karakter? I hvilken grad vil den nye samepolitikken kunne tilpasse seg de store endringene i mantallets sammensetning og fordeling? Er en ny «likevekt» mulig der man klarer å balansere den nye samepolitikken tilpasning til mantallets nye hovedtrekk? Og, ikke minst, hvor avgjørende er den nye samepolitikken grunnleggende karakter, med sin vekt på landrettigheter i kjerneområdene, for at den fortsatt kan framstå som urfolkspolitikk?

Vi vil gå gjennom ulike endrings- og utviklingsscenarioer for det samiske valgdemokratiet som vi tror mantallsutviklingen vil presse fram diskusjoner og kontroverser rundt. Før vi diskuterer slike ulike scenarioer i del fem, redegjør vi nærmere i del to for det teoretiske rammeverket analysene tar utgangspunkt i. I del tre tydeliggjøres de store endringene i mantallet og hvorfor mantallet og grunntrekkene i mantallskriteriene er så avgjørende for hvem samepolitikken er til for. Vi drøfter deretter i del fire skismaet som er i ferd med å skje i det samiske valgdemokratiet mellom individuelle stemmerettigheter og den nye samepolitikken kollektive grunnleggende karakter. Dette skismaet setter press på så vel valgdemokratiet som på hvordan samepolitikken kan opprettholdes ikke bare som samepolitikk, men også som urfolkspolitikk. Det er dette skismaet som presser fram diskusjoner om endringer av Sametingets valgordning og politiske nedslagsfelt. I del seks konkluderer vi og tydeliggjør at den nye samepolitikken står overfor utfordringer uten enkle løsninger.

Institusjonell endring og demokratisk representativitet

Analysen av hvordan sammenfallet av valgmann-tallet (hvem) og den nye samepolitikken grunnleggende karakter (hvor og hva) endres og virker, tar utgangspunkt i teorier fra politisk sosiologi om institusjonell endring og demokratisk representasjon.

Teorier om institusjonell endring inngår som del av retningen historisk institusjonalisme. I denne teoriretningen har det vært stor vekt på at ytre kritiske vendepunkt har åpnet muligheten for at aktører kan foreta valg og etablere nye institusjonelle strukturer, som så gir en selvforsterkende retning for en utvikling det er vanskelig å bryte ut av. Hvert skritt som tas i den politiske retningen som er valgt, gjør den mer attraktiv å følge videre (Pierson, 2004; Berntzen, 2020; Collier & Munck, 2022).

James Mahoney og Kathleen Thelen (2010) har rettet oppmerksomheten mot hvordan endringer ikke bare skjer etter ytre sjokk og kritiske vendepunkt, men også noe som gradvis skjer innenfra fordi det hele tiden pågår en kamp om makt og ressurser innenfor og mellom institusjoner. Slike spenninger med tilhørende gradvise endringer kan kulminere i en kritisk vending, men kan også medføre løpende tilpasninger for å opprettholde en stabilitet som samtidig er konsekvensrik. Dette er særlig tilfellet for institusjoner som er resultat av kompromisser, slik Sametinget må sies å være. Sametinget er etablert ved lov uten et definert mandat med klare oppgaver, hvor nettopp den gradvise utviklingen har formet og fortsatt former Sametinget (Falch & Selle, 2018; Falch, 2022).

Mahoney og Thelen (2010) trekker fram to variabler som samvirker for hvilke idealtypiske gradvise institusjonelle endringer som er sannsynlige. Den ene variabelen er *institusjonelle kjennetegn* knyttet til muligheten for tolking, praktisering og gjennomføring av institusjonens regler, slik vi kan forstå praktiseringen av Sametingets valgmanntall. Den andre variabelen er *politisk kontekst* og er knyttet til i hvilken grad andre institusjoner man inngår i et samvirke med, kan blokkere for endringer eller ikke, slik vi kan forstå det tette samspillet mellom statlige myndigheter og Sametinget i utformingen av den nye samepolitikken. Mahoney og Thelens idealtypiske institusjonelle endringer kan komme i form av at institusjonen enten driver av gårde etter bevisst mangel på tilpasning til endrede omgivelser (drift), får tillegg eller justering av regler (layering), forflyttes (displacement) eller omformes (conversion). Ulike kombinasjoner av institusjonelle kjennetegn og politiske kontekster legger også til rette for ulike typer endringsaktører. I del fem kommer vi tilbake til betydningen av disse dimensjonene når vi drøfter ulike scenarier for å møte endringene som skjer i valgmanntallet.

Endringer i forholdet mellom det individuelle valgdemokratiet og den nye samepolitikens kollektive grunnleggende karakter har stor betydning for hvordan man sikrer representativiteten og responsiviteten til Sametinget. Det sentrale kjennetegnet på demokratiet er at alle medborgerne er likeverdige inkludert i beslutningene som berører dem (Dahl, 1998). Dette betyr også en sterk individorientering der hver stemme er like mye verdt, og at de valgte skal fremme velgernes interesser og holdes ansvarlig av de som velger dem (Pitkin, 1967). Samtidig kan ikke den valgte bare direkte oversette velgernes preferanser til politikk, men må også gi sine vurderingsbidrag for sikring av demokratiske prinsipper knyttet til for eksempel vern av minoriteter (Peters, 2018). Det kan derfor hevdes at det ligger en spenning i teoriene om demokratisk representasjon. På den ene siden understrekes det individuelle likhetskravet for politisk deltakelse (Dahl, 1998), som kan resultere i at grupper konsekvent er i en tapersituasjon. På den andre siden framheves nødvendigheten av rettslige skranker som sikrer mot ukontrollert dominerende av minoriteter (Pettit, 1997; Kymlicka, 1995), som kan resultere i at flertallsinteresser for endring ikke uten videre kan gjennomføres.

For urfolk er denne spenningen i demokratiet mellom prinsippene om lik representasjon av velgerne og vern mot dominerende særlig utfordrende og synlig (Kymlicka, 1995; Spitzer, 2022). Urfolk forstås som egne politiske fellesskap innenfor staten fordi de som gruppe er noe mer enn en samling individer med felles politiske interesser. Det er snakk om et etnopolitisk fellesskap der den territorielle dimensjonen, med anerkjennelsen av land- og

ressursrettigheter, står helt sentralt og ikke kan ses uavhengig av språk og kultur (Falch & Selle, 2022b). Det individuelle likhetskravet må derfor suppleres med at et urfolkspolitisk fellesskap sikres en kollektiv plass gjennom rettslige mekanismer i og overfor staten (Falch, 2022). Samtidig står et urfolkspolitisk fellesskap overfor de samme representasjonskravene som staten gjør overfor sitt eget demos, om de skal være demokratiske. Som vi skal se, kan det oppstå representativitetsutfordringer når identitetsforståelsen og velgerdemografien beveger seg bort fra det som er selve grunnlaget for at man er urfolk og har etablert et eget politisk system.

Valgmanntallet og valgordningen

Den ujevne veksten i manntallet er nært knyttet til demografisk endring, men også til at stadig flere definerer seg som samer, selv med varierende og gjerne vag tilknytning til samisk kultur og samiske fellesskap.² Mens manntallet ved det første valget i 1989 utgjorde ca. 5 500 personer er det ved oppdateringen i 2021 ca. 20 500 registrerte.³

Kjerneområdenes numeriske dominans er blitt borte. Samtidig som det er tilbakegang i folketall og svak tilbakegang i manntallsregistrerte i kjerneområdene, er det vekst i byer og i Sør-Norge. I 2021 hadde Tromsø 1 824 manntallsregistrerte, Alta 1 672, mens tallet for Oslo var 1 155. Kautokeino og Karasjok hadde til sammenligning henholdsvis 1 573 og 1 378 manntallsførte. En viktig konsekvens er at byene også utgjør en stadig større del av manntallet i de ulike valgkretsene. I valgkretsen Gáisi er nærmere 60 prosent bosatt i Tromsø, og for hele Sør-Norge er 30 prosent bosatt i Oslo og med en betydelig andel i de andre storbyene. Ser vi på hele kommunesektoren, er det generelt i byene de høyeste tallene finnes og veksten er sterkest, men det er også vekst i mer rurale områder utenfor kjerneområdene. I Sør-Norge har det vært en betydelig vekst, som særlig var sterk i perioden 2017–2021, da en tredjedel av den totale manntallsveksten skjedde. Sør-Norge er også nå den valgkretsen med størst antall i manntallet med 4 244 foran Ávjovárri, som dekker Kautokeino, Karasjok og Porsanger, med sine 3 769 registrerte. Mandatfordelingen til Sametinget skjer etter antall registrerte i manntallet ved forrige kommunevalg. Sør-Norge vil gå opp fra seks til syv mandater på bekostning av kjerneområdene ved neste valg i 2025 og tydeliggjør med det endringens styrke og karakter.

At denne akselererende endringen vi her ser, har stor symbolsk og reell betydning, kan det være liten tvil om. Samlet innebærer veksten av samer i byer og i Sør-Norge grunnleggende endringer i manntallets demografi som det er grunn til å forvente at over tid vil påvirke politikens innhold og form. Migrasjon i kombinasjon med at institusjonaliseringen og synliggjøringen av den nye samepolitikken har bidratt til at stadig flere vil tilkjenne sin samiskhet, har bidratt til utviklingen. Det skjer med andre ord en endring i hvem Sametinget representerer.

Kombinasjonen av det individuelle subjektive kriteriet og det vide objektive slektsbaserte språklige kriteriet for å være registrert i valgmanntallet gjør at det er mange som i teorien kan melde seg inn om man velger å oppfatte seg selv som same. Hva annet man oppfatter seg som, blir det ikke spurt om. Grensene for det samepolitiske demos blir utydelig og flytende, der det er rom for personer med svært ulike etniske forståelsesformer og bakgrunner. Det åpner for konflikt rundt kriteriene. Denne debatten har lenge vært

2 Dette er ingen detaljert analyse av endringen i valgmanntallet. Det er heller snakk om gjennom eksempel å kaste lys over hovedtrekk ved det nye som vokser fram. Valgordning, valgresultat og manntallsutvikling er detaljert framstilt på Sametingets websider under valg (www.samediggi.no).

3 Oppdaterte registrerte i valgmanntallet i 2023 var 23 488 personer, der de utviklingstrekkene vi her beskriver, bare er blitt forsterket.

framtrædende i Finland og dels Sverige og har den senere tiden også kommet til overflaten i Norge. (Hætta, 2007; Bjørklund, 2016; Junka-Aikio, 2016; Nilsson, 2020; Berg-Nordlie, 2022; Mörkenstam et al., 2022). Nyhetsoppslag i 2022 om at personer har registrert seg i valgmannstallet uten å være same, eller uten at de nødvendigvis oppfatter seg som same, resulterte i en flertallsmerknad i Sametinget om at det må gjennomføres en anonym kartlegging blant velgere om hvorvidt både de objektive og subjektive kravene for registrering er oppfylt (Hesla, 2022; Nystad et al., 2022; Sametinget, 2022b). Oppfølgingen av dette med en bestilling av et forskningsoppdrag har resultert i sterke reaksjoner fra opposisjonspartiet Nordkalottfolket (NKF), som hevder at det er en mistenkeligjøring av samer, som vil undergrave Sametingets legitimitet (Larsen, 2024).

Den akselererende endringen av demografisk fordeling og sammensetning av valgmannstallet har allerede satt i gang konfliktfylte politiske prosesser om manntallets legitimitet og samepolitikkenes retning. Hovedstrømningen i debatten om hvem som skal kunne stå i manntallet, har i Norge vært preget av at jo flere som står i manntallet, jo sterkere står samepolitikken fordi et sterkt valgdemokrati forventes å styrke den nye samepolitikkenes posisjon og gjennomslagskraft i det norske politiske systemet. Oppslutningen om kriteriene har da også vært relativt stor både blant samer og ikke-samer, der bare rundt 10 prosent av de manntallsregistrerte ønsker mer eksklusive kriterier, mens rundt en fjerdedel kan tenke seg enda mer inkluderende kriterier (Selle et al., 2015; Pettersen, 2017; Pettersen & Saglie, 2021).

I praksis betyr dagens kriterier for manntallsregistrering at man verken trenger å ha særlig samisk kulturell kompetanse eller en tydelig tilknytning til samiske områder og miljøer. Dersom den enkelte finner ut at hun har god nok slektsbasert språktilknytning og velger å se på seg selv som same, er hun same god nok til å inngå i det samiske valgdemokratiet.

Med veksten i manntallet med et flyttet geografisk tyngdepunkt reises i økende grad spørsmål om betydningen av kulturell tilhørighet og kompetanse for å avgrense for registrering i manntallet (Bjørklund, 2016). Om det som en konsekvens av urbaniseringen og forskyvningen mot sør i betydelig grad skulle vektlegges kulturell kompetanse og tilknytning til samiske områder og miljøer for å kunne registrere seg i valgmannstallet, måtte kriteriene endres grunnleggende. Det vil igjen påvirke valgordningen. Samtidig vil det bety å ta politiske rettigheter fra noen slik at den enkelte samiske velgerens inkludering både formelt og reelt blir ulik, noe vi vet vil være konfliktskapende fordi det bryter med grunnprinsippene om demokratisk representativitet.

Valgordningen med manntallskriteriene bygger på individuell representasjon der selve utgangspunktet er «én person, én stemme». Med de demografiske endringene blir manntallets sammensetning og samiske representasjon i økende grad i utakt med selve grunnbetingelsene for opprettelsen av Sametinget. Det sentrale spørsmålet som trenger seg på, er hvor stor avstanden mellom manntallskriterier og valgordning på den ene siden og den nye samepolitikkenes grunnleggende karakter på den andre siden kan være om systemet skal kunne overleve med legitimitet som et urfolkspolitisk og ikke et minoritets- eller periferipolitisk system.

Skisma i det samiske valgdemokratiet

Sametinget, med Norske Samers Riksforbund (NSR) som dominerende parti, har så langt klart å kombinere den moderne individualiseringen som valgdemokratiet uttrykker med den nye samepolitikkenes grunnleggende karakter, hvor altså kollektive samiske land- og ressursrettigheter i kjerneområdene er avgjørende (Falch & Selle, 2023a). Balanseringen av denne kombinasjonen blir satt under press når utviklingen av manntallet forandrer

styrkeforholdet i velgernes områdetilknytning, og med det også den definerende sakstilknytningen til den nye samepolitikken. Spriket blir stadig større og vanskeligere å håndtere fordi det er gjennom valgdemokratiet Sametinget skal representere samenes både felles og ulike interesser (Falch & Selle, 2022a).

Samiske kjerneområdene mister numerisk terreng, og samer i byer og særlig i Sør-Norge utgjør en stadig større del av manntallet. Geografisk tilhørighet har lenge vært en sentral faktor i studiet av forskjeller i politiske holdninger (Lipset & Rokkan, 1967; Stein et al., 2021). I den begrensede forskningen som er gjort om dette, er det i dag lite som peker i retning av at bysamer har helt grunnleggende andre holdninger til samepolitikken enn velgerne i kjerneområdene, selv om det er forskjeller (Selle et al., 2020; Stein & Pettersen, under publ.). Selv om det i dag er et visst samsvar i samepolitiske holdninger hos samer i byer og i kjerneområdene, er ikke de strukturelle betingelsene for å vedlikeholde slike holdninger over tid nødvendigvis de samme, noe surveyundersøkelser også viser (Selle et al., 2020). Det er grunn til å forvente at den valgdemografiske endringen over tid vil påvirke den politiske saksoppmerksomheten i retning av en mer individuell identitetspolitikk med stadig svakere kobling til kjerneområdene og landrettighetene der.

En endring av hva som er avgjørende uttrykk for samiskhet, åpner samtidig for de som har en mer flytende forståelse av samisk etnisitet der det avgjørende ikke er etnisk forskjellighet i nord, men forskjelligheten fra sør (Falch & Selle, 2023b). Dette er en politisk strømning som alltid har vært der, men som tapte kampen om den nye samepolitikken med Sametingets framvekst (Semb, 2014). NKF, som fikk sitt gjennombrudd ved valget i 2021 med 18,3 prosent oppslutning og 9 mandater, har mobilisert på en slik flytende etnisitetsforståelse, særlig fra de mest fornorskede kystområdene i Nord-Troms og Finnmark. Det er derfor mulig å forvente at endringene i velgerdemografien mot byer og sør også kan komme til å endre brede oppfatninger av hva som er samiskhet i nord, og dermed oppfatninger av hvilken makt Sametinget skal ha i lokal, regional og statlig politikk. Endringene i forståelsen av hva som er akseptert «samiskhet» for å stå i valgmanntallet, uten at selve kriteriene endres, er allerede med på å endre betingelsene for hva samepolitikken skal være, og hvordan den skal komme til uttrykk.

Samtidig som kjerneområdene mister numerisk terreng, er de store stridsspørsmålene mer enn noen gang knyttet til land- og ressursrettighetsspørsmålene i nord og for reindriften mer generelt, noe Høyesteretts dom i Fosensaken er et tydelig uttrykk for. Dommen sier at vindkraftutbyggingen på Fosen har så store vesentlige negative konsekvenser for kulturutøvelsen at inngrepet medfører et brudd på det vernet som følger av FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 (HR-2021-1975-S). Ved siden av reindriftens arealvern er land- og ressursrettighetsspørsmålet særlig framme i Finnmark gjennom Finnmarksloven av 2005. Nye sentrale institusjoner for anerkjennelsen av landrettighetene er etablert i Finnmark. Disse er Finnmarkseiendommen som et samstyringsorgan, mellom Sametinget og fylkestinget, av grunnen og ressursene i Finnmark, Finnmarkskommissjonen som et kartleggingsorgan av de faktiske rettighetshaverne i Finnmark, og Utmarksdomstolen som særdomstol over landrettighetskrav. Det foreligger allerede to høyesterettsdommer om slike rettigheter i Finnmark fra henholdsvis Stjernøya og Nesseby, og eiendomsrettsspørsmålet i Karasjok er oppe til behandling i Høyesterett i mars 2024 (Hernes & Selle, 2021; Ot.prp. nr. 53 (2002–2003); Innst. O. nr. 80 (2004–2005)). Dette er helt sentrale prosesser for samenes mer overordnede posisjon i den norske enhetsstaten.

Valgmanntallets svakere numeriske tyngde i kjerneområdene, samtidig som det mer enn noen gang er her den store diskusjonen om same- og urfolkspolitikkens innhold, ekspansjon

og grenser foregår, tydeliggjør det nye dilemmaet der denne politikken i økende grad blir dratt i ulike retninger.

Avklaringer av land- og ressursrettigheter er prosesser der rett og politikk er sterkt sammenvevd, og gjerne bare vagt knyttet til representativiteten som ligger i valgdemokratiet. Dette forsterker et skisma i den nye samepolitikken. Valgdemokratiets individualisering og representativitet på den ene siden og de rettighetsbaserte kollektive landrettighetsspørsmålene i kjerneområdene på den andre drar i helt ulike retninger og er stadig svakere sammenkoblet. Det spørres om en terskel alt er nådd, der NSR gjennom sin dominerende posisjon i Sametinget har stadig større vansker med å balansere denne økte avstanden (Falch & Selle, 2023a). Det vokser fram en nokså paradoksal situasjon der Indre Finnmark framstår som stadig viktigere for samiske ressursrettigheter og selvbestemmelse samtidig som disse områdene er mindre direkte koblet til manntall og valgresultat. Den nye samepolitikken kommer i en strukturell ulikevekt. Dette driver fram behov for at nye grep må tas, og dermed diskusjoner og konflikter rundt hvilken retning en skal gå.

Endringene av valgmanntallet er systemiske, akselererende og transformative. De er svært vanskelig å tilpasse seg fordi det vil innebære en omfattende institusjonell endring. Dyptgripende demografiske endringer i samfunnet med tilhørende strid om hva som er samiskhet, kan derfor rive fra hverandre det samepolitiske fellesskapet som har vokst fram gjennom sametingssystemet. Samepolitikk som urfolkspolitikk kan ikke bare flytte tyngdepunktet fra nord til sør og fra bygd til by, selv om valgmanntallet gjør det. Dette presser i retning av en gjennomgripende nytenkning rundt manntall og valgordning som utfordrer grunnleggende demokratiske prinsipper om representativitet.

Endringer av valgdemokratiet – scenarier

Som vist i del to kan gradvise endringer skje som et resultat av spenninger i og mellom institusjoner (Mahoney & Thelen, 2010). Hvor lett eller vanskelig det er å endre Sametingets valgmanntall og praktiseringen av det, er et *institusjonelt kjennetegn* som kan gi ulike former for endring. Selv om de formelle reglene for hvem som kan registrere seg i valgmanntallet, kan forstås som klare, er de ikke nødvendigvis det for den enkelte. Praktiseringen av reglene vil derfor kunne være gjenstand for endringer. Dette gjelder betydningen av hva kulturelt miljø betyr (hvor), men også i forståelsen av hva som er «samiskhet» (hvem). Endringer av slike forståelser kan endre praksiser for hvem som finner det naturlig å registrere seg i valgmanntallet og inngå i det samiske politiske fellesskapet.

Det at Sametinget inngår i en enhetsstat, utgjør en helt avgjørende *politisk kontekst* for utformingen av samepolitikken. Sametinget inngår i det statlige politiske systemet og spiller derfor samtidig både mot og med staten (Falch & Selle, 2022a). Graden av Sametingets autonomi til staten gir føringer for hva som samepolitisk kan skje. Det samiske valgdemokratiet er fastsatt ved lov, noe som medfører at det er statlige myndigheter som må vedta endringer av valgmanntallet og valgordningen. Samenes integrering i det norske samfunnet og politiske systemet vil også legge rammer for hva man ser som mulige måter å organisere det samiske valgdemokratiet på. Det er derfor ikke tilfeldig at reglene til sametingsvalg i store trekk er lik det til stortingsvalg, og heller ikke at de holdes på samme dag (Falch & Selle, 2022b). Utviklingen må derfor forstås ut fra en kontekst hvor staten aktivt har tatt del i utformingen av den nye samepolitikken, hvor det altså skjer en internasjonalt forankret rettsliggjøring.

Samspillet mellom variablene institusjonelle kjennetegn og politisk kontekst framstiller Mahoney og Thelen i en tabell med idealtypiske endringsformer og aktører (2010, s. 19, 28). Oversatt til samepolitikken kan dette framstilles som i tabell 1 med fire idealtypiske

hovedscenarier for den nye diskusjonen om samepolitikkenes retning som vi allerede ser konturene av. De fire hovedscenariene er bevisst mangel på tilpasning til endrede omgivelser eller nye betingelser (drift), nye lag av institusjoner eller regelendringer (layering), forflytning (displacement) og omforming (conversion) (Mahoney & Thelen, 2010).

		Politisk kontekst	
		Liten autonomi	Stor autonomi
Institusjonelle kjennetegn	Vanskelig å endre praktisering av valgmanntallet	Scenario 1 - Drift - Tilpasser	Scenario 2 - Tillegg - Opportunist
	Lett å endre praktisering av valgmanntallet	Scenario 3 - Forflytning - Undergraver	Scenario 4 - Omforming - Opprører

Figur 1. Institusjonelle og kontekstuelle kilder til scenarier for endring og aktørtyper.

Vi drøfter idealtypiske tilnærminger formet av hva som oppfattes som strukturelle betingelser. I virkeligheten er aktørenes motiver mer komplekse og varierte enn hva drøftingen viser i spenningsfeltet mellom hvordan en forstår mulighetsrommet, og hvilken utvikling en helst ønsker. Forslagene til endring vil selvsagt heller ikke bare komme i form av rene scenarier, men som kombinasjoner av og trekk fra alle, og de vil komme med ulik styrke. De vil alle være konfliktfylte og vanskelig å gjennomføre.

Scenario 1 handler om at utviklingen stort sett får gå sin gang uten at noen forsøker å gjøre drastiske institusjonelle endringer. En utvikling som slik *driver* av gårde (drift), skjer fordi det er vanskelig å endre valgmanntallet i form av å stramme inn mulighetene for å registrere seg uten at det medfører store konflikter i det samiske samfunnet. Samtidig er det her lagt til grunn at regjeringen og Stortinget vil være lite villig til å foreta formelle endringer av samelovens valgregler som avviker fra grunnprinsippene i det numeriske demokratiet om at alle stemmer teller tilnærmet likt. Aktørene har gjerne ikke styrke og ideologisk kapasitet til å gå inn for endringer og kan samtidig se seg tjent med de endringene som driften i seg selv gir, slik det eksempelvis er med på å styrke NSR gjennom demografisk forskyvning til sør og for NKF ved økt åpning for flytende forståelser av samiskhet i nord.

Denne driftstilnærmingen vil som følge av elektoratets nye interesseprofil likevel innebære betydelige endringer som kommer av at valgdemokratiet *drifter bort* fra den nye samepolitikkenes grunnleggende karakter. Vanskelighetene med å endre valgdemokratiet vil derfor kunne resultere i at Sametinget vil miste innflytelse i kjerneområdene til fordel for det kommunale systemet i de samiskdominerte områdene og kanskje også til Finnmarkseiendommen, som jo er grunnlagt på den nye sameretten. Slike institusjoner kan

i økende grad bli arenaer for deltakelse og representasjon av samiske urfolksinteresser hvor selvbestemmelse og landrettigheter er kjerneinnholdet (Hernes & Selle, 2021). Det vil i tilfellet være snakk om en uintendert todeling mellom en mer lokalorientert samisk styring med vekt på land- og ressursrettigheter, og et nasjonalt Sametinget som ført og fremst vektlegger mer individuelle språk- og kulturettigheter. En slik todeling av samepolitikken kan være selvforsterkende og komme til å ha store konsekvenser selv uten stor formell endring.

I *scenario 2* vurderes mulighetene for å endre praktiseringen av valgmanntallet som like vanskelig som i scenario 1, men der en ser større mulighet for å få det statlige politiske systemet med på endringer av den lovfestede mandatfordelingen. Det har blitt foretatt endringer av valgbestemmelsene tidligere (Ot.prp. nr. 9 (1996–97); Ot.prp. nr. 43 (2007–2008)), men da for å styrke den numeriske representativiteten – og ikke motsatt, som vil være konsekvensen om det skal gjøres endringer som styrker kjerneområdene. En slik endring vil innebære en justering eller et *tillegg* av regler (layering) som i noen grad beveger det politiske tyngdepunktet tilbake til kjerneområdene.

Selv om vi ikke skal undervurdere at aktørene også kan ha prinsipielle synspunkter knyttet til synet på representativitet eller Sametingets relevans for kjerneområdene, er det likevel i diskusjoner om en omlegging av mandatfordelingen grunn til å forvente en *opportuniste* fra de forskjellige aktørene, slik at man vil være særlig opptatt av hvordan dette slår ut for egen representasjon. Forslag til justeringer av valgordningen kan forventes å komme på flere måter. Det kan foreslås et avgrenset fast antall mandater bare til Sør-Norge uavhengig av manntallets størrelse der. Valgkretsen Sør-Norge kan oppheves, noe som vil implisere at manntallet ikke lenger er for alle som ser seg som samer etter dagens kriterier, eventuelt med mulighet for at samer bosatt i sør, kan stemme i sine «hjemmeområder». En mulighet kan også være at det etableres faste mandater til alle valgkretser slik det var før 2009, men hvor dette kombineres med justerte valgkretser, og hvor kjerneområdene gis større vekt og mandatutdeling i forhold til sin relative styrke i manntallet.

Alle disse variantene av justeringer eller tillegg til den gjeldende valgordningen innebærer et system med én person, én stemme, men hvor stemmene ikke vil telle likt. Den numeriske representativiteten vil bli svekket, noe som vil være et tydelig brudd med det normative grunnlaget for valg. Det vil også være et brudd med hva som har vært det rådende synet på hvem som er same god nok, og på fullverdig vis en del av det samiske elektoratet (Falch & Selle, 2018). NSR, som har konsolidert sin dominerende posisjon ved å styrke seg i sør og i byene, men som samtidig verner om den nye samepolitikken grunnleggende karakter, har ikke tatt til orde for slike endringer. For NSR vil også slike endringer bryte med en politikk de har vært bæreren av helt fra starten, og som handler om å forene samer over lokalsamfunn og avstander (Falch & Selle, 2023a). Samtidig vil slike endringer kunne svekke deres posisjon i valgsystemet.

Selv om de teoretiske mulighetene for endring er mange, er ingen av dem lett å gjennomføre fordi det bryter med den institusjonaliseringen som har funnet sted, og som forteller hvem som er same god nok til å være en del av valgdemokratiet. Det er sterke interesser knyttet til posisjon i det systemet som har vokst fram, og disse vil til og med kunne være økende siden den individualiserte identitetsorienteringen i stadig større omfang knyttes til det eksisterende valgdemokratiet. Samtidig peker velgerne, partiene og sametingsrepresentantenes områdetilhørighet i retning av en sterk interesse for å opprettholde det systemet som har styrket dem (Falch & Selle, 2022b).

Scenario 3 vil oppstå der praktiseringen av hvem som registreres i valgmanntallet, ses som nødvendig og mulig å endre, samtidig som man oppfatter autonomien til Sametinget som for liten til at valgordningen og mandatfordelingen formelt lett kan endres.

I dette scenarioet arbeides det innenfra i Sametinget for å *forflytte* (displacement) Sametingets institusjonelle rolle fra et urfolks selvbestemmelsesorgan til et mer rådgivende periferorgan fra nord. Dette gjøres ved å praktisere de reglene som er i sameloven slik at svært mange i nord kan registrere seg i valgmannntallet. Den økte og breie anerkjennelsen av det samiske har gjort det mer legitimt enn tidligere å registrere seg i Sametingets valgmannntall for de som mener at det ikke er en sterk grensedragning, og dermed forskjellighet mellom samer og andre i nord (Falch & Selle, 2023b). Siden en slik grunnleggende endring med forflytning av den nye samepolitikken er vanskelig, vil aktørene som går for dette scenarioet, framstå som støttespillere til Sametinget, samtidig som de fremmer en politikk som *undergraver* Sametingets posisjon både generelt og ikke minst som urfolksorgan (Falch & Selle, 2023b).

NKF står for en slik politisk retning og ønsker at Sametinget skal ha mindre politisk makt, særlig overfor lokale og regionale myndigheter. De argumenterer for at Finnmarkseiendommen skal være et slags felles politikk- og forvaltningsorgan for Finnmark, kommunene skal selvstendig ivareta samiske arealinteresser der Sametinget ikke har innsigelsesmyndighet som i dag, og urfolksvederlag for mineralvirksomhet skal gå til kommunene og ikke Sametinget. Nettopp fordi den nye samepolitikken er så tungt institusjonalisert gjennom Sametinget, ulike rettslige mekanismer og ikke minst i statens rammer for samepolitikken, arbeides det stegvis for å styrke vekten til velgere i nord som ikke knytter seg sterkt til etnisk grensedragning, internasjonalisering, rettsliggjøring og med det den nye samepolitikken som urfolkspolitikk (Falch & Selle, 2023b). En slik strategi vil også kunne sammenfalle med drift (scenario 1) eller som tillegg i form av forslag om å endre mandatfordelingene (scenario 2) som styrker de med velgertyngde i nord, slik f.eks. NKF har gått inn for.

I *scenario 4* er det snakk om en helt annerledes tenkning der suverenitetsdimensjonen i forståelsen av urfolks selvbestemmelsesrett er selve omdreiningspunktet. Her ser vi for oss en diskusjon der man ikke nøyer seg med å ville fornye valgordningen, men vil gå lenger i å foreta en dyptgripende *omforming* (conversion) av både manntallet og valgordningen for å styrke den nye samepolitikken som urfolkspolitikk. En slik omforming kan knyttes til en overgang fra ikke-territoriell autonomi (NTA) der Sametinget representerer samene i hele landet, slik vi har i dag, til en form for territoriell autonomi (TA) slik mange urfolk, særlig innenfor føderale stater, i dag forfekter og til en viss grad kan sies å ha (Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996; Coakley, 2016; Wilson et al., 2020). En viktig forutsetning for en slik omforming er at det foreligger gode muligheter for å endre praktiseringen av valgmannntallet ved at inkluderingen gjøres territoriell, samtidig som autonomien til staten er stor nok til at formelle regel- og oppgaveendringer kan gjennomføres uten sterk statlig innblanding.

En diskusjon som framhever nødvendigheten av former for samisk territoriell autonomi, innebærer å radikalt bryte med den etablerte individualiseringen bak manntallet og valgordningen, som har hatt vekt på at alle samer i hele landet likeverdig skal inngå i det samepolitiske fellesskapet. Det vil gi kjerneområdene en særskilt grad av territoriell selvbestemmelse innenfor den norske enhetsstaten. En slik urfolkspolitisk *opprørs* retning vil legge helt avgjørende vekt på kollektiv samisk eiendomsrett i Indre Finnmark, der alle som bor i disse områdene, inngår i en form for samisk medborgerskap og dermed anses som samer med de rettigheter og plikter som følger av det. Det er få spor av organiserte opprørstemmer som går for en slik omveltning av systemet, selv om de så smått finnes gjennom foreningen Sohpar i Kautokeino (Utsi, 2022).

Vi kan forestille oss ulike hovedløsninger innenfor et slikt omformingsscenario som vil føre til en intendert todeling av samepolitikken til forskjell fra under scenario 1. En løsning

er at Sametinget, nå med virkelig tyngdepunkt i kjerneområdene, har et slags utvalg for Sør-Norge, storbyene og eventuelt andre områder utenfor kjerneområdene som delegeres visse oppgaver med en viss beslutningsmyndighet innen kultur og opplæring. En annen og enda mer radikal variant vil være at kjerneområdene i økende grad løsriver sin politikk fra Sametinget gjennom i større grad å benytte kommunene, Finnmarkseiendommen eller nye lokale landrettighetsinstitusjoner som vil vokse fram. Sametinget vil med denne varianten i langt mindre grad bli relevant for kjerneområdene og kanskje heller være på en identitetspolitisk ferd ut av det som er den nye samepolitikken grunnleggende karakter.

En omforming av hele det samiske valgdemokratiet tror vi har små muligheter i et system der samene er så individuelt og institusjonelt integrert i det norske politiske systemet (Selle et al., 2015). Rommet for å tolke valgmanntallet territorielt og utvikle samepolitikken statsuavhengig er ikke stort nok til at opprørsaktører lett kan få fotfeste.

Omformingsscenarioet bygger på en modell der selvbestemmelse først og fremst forstås som territoriell suverenitet eller ikke-innblanding, slik det ofte er forstått i mye urfolkslitteratur fra føderale politiske systemer (Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996; Macklem, 2001; Doyle, 2015; Åhrén, 2016; Nadasdy, 2017). Dette er en annen modell enn selvbestemmelse forstått som samhandling med en ikke-dominerende stat, slik den nye samepolitikken i Norge har utviklet seg (Falch, 2022). Det samiske valgdemokratiet er detaljregulert og tungt institusjonalisert med sterke aktører som ganske enkelt kan hindre en slik radikal omforming. Det er med andre ord knapt et skjønnsmessig rom som åpner for en slik omforming, i alle fall på kort sikt. Det er heller ikke mangel på aktører både i Sametinget og i staten som vil arbeide for å hindre en utvikling mot en omforming i retning av samiske suverenitetsområder, siden det vil innebære en konkret lovendring og faktisk overføring av oppgaver som i dag blir ivaretatt av stat, region eller kommune. Det ville i tilfelle være snakk om et dyptgripende brudd med hovedkjennetegnet ved det norske politiske systemet og dets forvaltningspraksis som Sametinget inngår som en naturlig del av.

Konklusjon – utfordringer uten enkle løsninger

Territoriell representasjon og politisk demografi er politisk viktig. Endringene i Sametingets valgmanntall speiler endringene både i det samiske samfunnet og i samfunnet i stort. Institusjonaliseringen av den nye samepolitikken har vært så vellykket at stadig flere vil tilkjenne sin samiske tilhørighet ved å registrere seg i valgmanntallet, uten at nærheten til tradisjonelle samiske områder eller samiske miljøer nødvendigvis er særlig sterkt. Sametinget med sitt valgmanntall er selv blitt en sentral identitetsmarkør (Falch & Selle, 2022b). I tillegg flytter samer i en akselererende grad fra nord til sør og fra bygd til by.

I et valgdemokrati der Sametinget er kjerneinstitusjonen, må de valgte være lydhør overfor velgerne. Over tid må vi forvente at den utviklingen vi nå ser, vil innebære en dreining av den politiske saksoppmerksomheten over på samers individuelle utfordringer. Sametingets økende saksoppmerksomhet om hets av samer (Sametinget, 2022a), kjønnsidentitet og seksuell orientering (Sametinget, 2018) og godkjenning av helseforskning på samer (Sametinget, 2019) er alle eksempler som kan forstås å handle om en individualisert selvidentifisering hvor det er uklart hva som er uttrykk for toleranse for eller kontroll av forskjellighet. Disse sakene kan leses som tegn på en vending i den sametingspolitiske oppmerksomheten bort fra den nye samepolitikken grunnleggende karakter og over til individuelle identitetsprosjekter. De kan ses som en vending som er særlig tilpasset samer i sør og i byer, der forbindelsen mellom landrettigheter, næring, kultur og språk over tid blir svakere koblet sammen (Selle et al., 2020). Samtidig åpner denne individualiseringen, som understøttes av manntallskriteriene, rommet for hva som er samiskhet, og dermed legitimerer

det registrering i valgmanntallet for dem som ikke ønsker sterk etnisk grensetrekning og forskjellighet i nord.

Samepolitikk som urfolkspolitikk er ikke som ordinær politikk på statlig, regionalt og lokalt nivå der den i stor grad kan flytte seg etter velgernes endrede flertallspreferanser og geografiske tyngdepunkt. Dette handler om noe mer enn hvem samepolitikken skal tjene. Det handler i minst like stor grad om hva som gjør samepolitikken til urfolkspolitikk innenfor enhetsstaten med rettigheter som gir relevans og rekkevidde som sikrer økt reell samisk selvbestemmelse. Dermed handler det også om hvor den skal ha sitt primære nedslagsfelt.

Satt på spissen kan vi si at dersom samepolitikken flytter seg fra nord til sør og fra bygd til by, og dersom grensedragningen mellom samer og andre i nord ikke er mulig, fjerner man seg fra den nye samepolitikken forstått som urfolkspolitikk forankret i land- og ressursrettigheter. Samepolitikken vil da forflyttes til den ordinære politikken hvor den har en toleranseplass innenfor minoritets- eller mangfoldspolitikken. Dette innebærer at dersom samiskheten er uten bredt forståtte og respekterte grenser både individuelt og institusjonelt, er det lite igjen av den nye samepolitikken som urfolkspolitikk.

Endringene av hvor samepolitikken skjer, og for hvem den gjelder, vil derfor svekke rollen til de samiske kjerneområdene og dermed den nye samepolitikken grunnleggende karakter. Det er en rolle vi mener er avgjørende for at samene også i framtiden skal kunne bli forstått som urfolk med støtte i internasjonal rett (Falch, 2022), og ikke framstå som en kulturell minoritet eller politisk periferiinteresse som da ikke trenger et eget sameting (Falch & Selle, 2023b).

Samtidig som de akselererende demografiske og kognitive endringene av valgmanntallet virker transformativt for hva samepolitikken skal være, skjer det også mye med landrettighetsspørsmålet i Finnmark og dermed i de samiske kjerneområdene. Finnmarkskommisjonen kom i 2019 og Utmarksdomstolen i 2023 til at til at innbyggerne i Karasjøk var de rette eierne av grunnen i kommunene (Finnmarkskommisjonen, 2019; Utmarksdomstolen for Finnmark, 2023). Om dette blir stående etter ankebehandling i Høyesterett, og en kommer til liknende resultat i Kautokeino og de nærliggende kommunene, styrkes den lokale og territorielle samiske urfolksposisjonen i Indre Finnmark, uten at Sametinget har noen betydelig rolle å spille (jamfør scenario 4). Dette kan fort ytterligere svekke Sametingets posisjon i kjerneområdene. På den annen side: Dersom lokal og samisk eiendomsrett ikke anerkjennes, svekkes den nye samepolitikken grunnleggende karakter forankret i rettigheter til land og ressurser (jamfør scenario 1).

Det skismaet eller spriket som nå skjer mellom det individuelle valgdemokratiet og den nye samepolitikken kollektive grunnleggende karakter, setter press på muligheten for å opprettholde og utvikle det samiske urfolkspolitiske fellesskapet og dermed forståelsen av samene som ett folk der forskjelligheten og grensedragningsprosesser mot «de andre» er helt avgjørende. Så langt har den nye samepolitikken med NSR i spissen evnet å forene og bygge allianser mellom samer i byer og i kjerneområdene (Selle et al., 2020). Det synes stadig vanskeligere å balansere kjerneområdenes avgjørende betydning og vektleggingen på samisk tradisjon og rett til land og vann med en velgerdemografi som i økende grad, og over tid, vil være opptatt av andre saker og spørsmål knyttet til en individ- og identitetsorientering i økende grad frakoblet geografi og næring.

Samepolitikken står overfor dyptgående utfordringer uten enkle løsninger. Betingelsene for å aktivt gjøre noe med dette økende skismaet er begrenset. Det er derfor god grunn til å tro at de toneangivende samepolitiske aktørene verken vil eller har ideologisk og organisatorisk styrke nok til å foreta grunnleggende endringer, i alle fall på kort sikt. Drift og

tilpasninger av praksis for hvem som kan registrere seg i valgmanntallet med justeringer av mandatfordelingene som beskrevet under scenario 1 og 2, framstår derfor som de mest sannsynlige utviklingstrekkene. Det er heller ikke umulig å se for seg en videre styrking av scenario 3 gjennom et stadig sterkere NKF, mens scenario 4 pr. i dag synes å ha lite mulighetsrom i en enhetsstat som den norske fordi det vil bryte med grunntrekk ved hele det norske styringssystemet. Over tid vil den nye situasjonen, og det vi tror er tiltakende spenninger slik manntallet utvikler seg, kunne splitte det same- og urfolkspolitiske fellesskapet og svekke Sametinget som dette fellesskapets kjerneinstitusjon.

Referanser

- Berg-Nordlie, M. (2022). Sámi in the Heart': Kinship, Culture, and Community as Foundations for Indigenous Sámi Identity in Norway. *Ethnopolitics*, 21(4), 450–472. <https://doi.org/10.1080/17449057.2021.1932116>
- Berntzen, E. (2020). Historical and Longitudinal Analyses. I D. Berg-Schlosser, B. Badie & L.A. Morlino (red.), *The SAGE Handbook of Political Science* (s. 390–405). <https://doi.org/10.4135/9781529714333>
- Bjørklund, I. (2016). «Er ikke blodet mitt bra nok?» Om etniske konstruksjoner og identitetsforvaltning i Sápmi. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33(1), 8–20. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2016-01-02-02>
- Coakley, J. (2016). Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy. *Ethnopolitics*, 15(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101842>
- Collier, D. & Munck, G.L. (red.) (2022). *Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*. Rowman & Littlefield.
- Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.
- Doyle, C.M. (2015). *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315780665>
- Falch, T. (2022). Samisk selvbestemmelse som motmakt: en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten. *Lov og Rett*, 61, 547–565. <https://doi.org/10.18261/lor.61.9.3>
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. & Selle, P. (2021). Finnmarkseiendommens selvstendighet. Om representasjon av politiske interesser, rettigheter og etnisitet. I H.-K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarksloven – en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk* (s. 146–192).
- Falch, T. & Selle, P. (2022a). Et rettighetsfellesskap – Samisk systembygging i den norske enhetsstaten. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(1), 44–63. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2022-01-03>
- Falch, T. & Selle, P. (2022b). Sametingets relevans og rekkevidde. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 38(2), 43–59. <https://doi.org/10.18261/nst.38.2.1>
- Falch, T. & Selle, P. (2023a). Eitpartidominans i et flerpartisystem: Norske Samers Riksforbund i samepolitikken. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(2), 74–90. <https://doi.org/10.18261/nst.39.2.2>
- Falch, T. & Selle, P. (2023b). Populisme på samisk: framveksten av Nordkalottfolket på Sametinget. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(4), 122–141. <https://doi.org/10.18261/nst.39.4.1>
- Finnmarkskommisjonen (2019). *Delrapport 4 Karasjok*. <https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/finnmarkskommisjonen/andre-typer-dokumenter/fk-rapporter/felt-4---delrapport-1/rapport-felt-4-karasjok-bind-1.pdf>
- Gover, K. (2019). When Tribalism Meets Liberalism: Human Rights and Indigenous Boundary Problems in Canada. *The University of Toronto law journal*, 64(2), 206–242. <https://doi.org/10.3138/utlj.0312>
- Hernes, H.-K. & Selle, P. (2021). Finnmarksloven 15 år etter. I H.-K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarkseiendommen – en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*, 15–44.
- Hesla, K.G. (2022). De falske samene. *NRK Sápmi*. <https://www.nrk.no/sapmi/xl/vil-vaere-same-folk-i-frp-melder-seg-inn-i-sametingets-valgmanntall-uten-a-vaere-same-1.16150844>
- HR-2021-1975-S. *Fosendommen*
- Hætta, O.M. (2007). *Samene – et arktisk urfolk?* Davvi girji.

- Innst. O. nr. 80 (2004–2005). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*. Justiskomiteen.
- 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>
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.
- Larsen, V. (2024). *Gullet vårt blir til gråstein*. <https://nordkalottfolket.no/sametingets-valgmanntall-gullet-vart-blir-til-grastein/>
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967). An introduction. I S.M. Lipset & S. Rokkan (red.), *Party systems and voter alignments* (s. 1–64). Free Press.
- Macklem, P. (2001). *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. <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 (s. 1–37). <https://doi-org.mime.uit.no/10.1017/CBO9780511806414>
- McNamee, L. (2023). *Settling for Less. Why States Colonize and Why They Stop*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691237824>
- 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, S. Alakova & S.-M. Magga (red.), *The Sámi World* (s. 294–309). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003025511-21>
- Nadasdy, P. (2017). *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781487515720>
- Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520936690>
- 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>
- NOU 1997: 4 (1997). *Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1997: 5 (1997). *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2007: 13 (2007). *Den nye sameretten*. Justis- og politidepartementet.
- Nystad, E.M., Hesla, G.K. & Utsi, J.A. (2022). Meldte seg som same for å kjempe for gruvedrift. *NRK Sápmi*. <https://www.nrk.no/sapmi/politikere-overrepresentert-i-sametingets-valgmanntall-1.16151770>
- Ot.prp. nr. 9 (1996–97). *Om lov om endringer i lov 12 juni 1987 nr 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*. Kommunaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandel)*. Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 43 (2007–2008). *Om lov om endringer i sameloven*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 43 (2008–2009). *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*. Næringsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Miljøverndepartementet.
- Peters, Y. (2018). Democratic representation and political inequality: how social difference translate into differential representation. *French Politics*, (16), 341–357. <https://doi.org/10.1057/s41253-018-0066-9>
- 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* (s. 41–66). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.137.ch1>

- 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* (s. 147–178). Gyldendal Akademisk.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Sosial Analysis*. Princeton University Press.
- Pitkin, J.F. (1967). *The concept of representation*. University California Press.
- Prop. 70 L (2011–2012). *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Rokkan, S. (1987). Sentrum og periferi, økonomi og kultur: Modeller og data i kliometrisk sosiologi. I S. Rokkan (red.), *Stat, nasjon, klasse* (s. 216–238). Universitetsforlaget.
- Royal Commission on Aboriginal Rights (1996). *Report of the Royal Commission on Aboriginal Rights*, vol 2. <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>
- Sametinget (2018). *Sametingets behandling i Sak SP 059/18 Sametingsrådets likestillingspolitiske redegjørelse om seksuell orientering og kjønnsidentitet*. Sametinget.
- Sametinget (2019). *Sametingets behandling av Sak SP 023/19 Etske retningslinjer og kollektivt samtykke innenfor samisk helseforskning*. Sametinget.
- Sametinget (2022a). *Sametinget behandling av Sak 056/22 Sametingsvalget – styrking av valgarbeidet*. Sametinget.
- Sametinget (2022b). *Sametingets behandling av Sak SP 020/22 Handlingsplan mot samehets*. Sametinget.
- 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.
- Selle, P., Semb, A.J. & Strømsnes, K. & Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Semb, A.J. (2014). Ett folk? Samenes plass. I H.M. Narud, K. Heidar & T. Grønli (red.), *Stortingets historie 1964–2014* (s. 257–282). Fagbokforlaget.
- Spitzer, A.J. (2022). The settler-rights backlash: understanding liberal challenges to Indigenous self-determination. *Territory, Politics, Governance*, 12(5), 573–590. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2060301>
- Stein, J. & Pettersen, T. (under publisering). *Geografiske skillelinjer i politisk holdning blant samiske velgere. Sametingsvalget 2021*.
- Stein, J., Buck, M. & Bjørnå, H. (2021). The centre-periphery dimension and trust in politicians: the case of Norway. *Territory, Politics, Governance*, 9(1), 37–55. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1624191>
- Utmarksdomstolen for Finnmark (2023). *Karasjoksaken, Saksnr. 21-086077tTV-UTMA og 21-086497TVI-UTMA*.
- Utsi, N.T. (2022). Samenes rettigheter kan ikke omdefineres. *Nordlys*. <https://www.nordnorskdebatt.no/samenes-rettigheter-kan-ikke-omdefineres/o/5-124-159102>
- Wilson, G.N., Alcantara, C. & Rodon, T. (2020). *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Åhrén, M. (2016). *Indigenous people's status in the international legal system*. Oxford University Press.