



# Ettpartidominans i et flerpartisystem: Norske Samers Riksforbund i Sametinget

## One-party dominance in a multi-party system: The Norwegian Sámi Association in the Sámi Parliament.

Torvald Falch

*Stipendiat, Institutt samfunnsvitenskap, UiT Norges Arktiske Universitet. Utredningsleder, Sametinget*

[torvald.falch@uit.no](mailto:torvald.falch@uit.no)

[torvald.falch@samediggi.no](mailto:torvald.falch@samediggi.no)

Per Selle

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

[per.selle@uib.no](mailto:per.selle@uib.no)

### Sammendrag

Norske Samers Riksforbund (NSR) har dominert Sametinget siden Sametinget ble etablert med et flerpartisystem i 1989. Ved hvert valg har NSR vunnet flest representanter, de har for det meste vært hovedaktøren i dannelsen av same-tingråd og de har formet den samepolitiske dagsordenen. Artikkelen analyserer ved hjelp av teoriretningen historisk institusjonalisme hvorfor NSR fikk sin dominerende posisjon og hvordan den har blitt konsolidert. Selvfosterkende mekanismer mellom det å være den nye samepolitikkenes utformer og den toneangivende samiske sivilsamfunnsaktøren på den ene siden, og et valgsystem med en parlamentarisk styringsform som favoriserer det største partiet på den andre, har så vel vært årsak til og virkning av dominansen. Samtidig som NSR fortsatt dominerer Sametinget, har det de siste 5 årene skjedd dype og grunnleggende endringer i den samiske velgerdemografien og valgmanntallet, som kan utfordre NSRs posisjon og åpne for andre samepolitiske aktører. De selvfosterkingsmekanismene som har gitt NSR dominans, virker nødvendigvis ikke lenger som før. Det setter press på om Sametinget vil fortsette å være en urfolkorientert selvbestemmelsesinstitusjon understøttet av internasjonal rett.

Nøkkelord

Sametinget, ettpartidominans, flerpartisystem, urfolkspolitikk, selvbestemmelse

### Abstract

The Norwegian Sámi Association (NSR) has dominated the Sámi Parliament since its establishment in 1989. At each election, NSR has won the most representatives, the party has with few exceptions been the main actor in the formation of Sámi parliamentary councils, and it has shaped the Sámi political agenda. Using theories of historical institutionalism, the article analyzes why NSR gained its dominant position and how it has been consolidated. Self-reinforcing mechanisms concerning being the primary shaper of the new Sámi political space and at the same time being the leading actor in Sámi civil society on the one hand, and an electoral system with a parliamentary form of governance that favors the largest party on the other, have been both cause and effect of this dominance. While NSR still dominates the Sámi Parliament, there have been deep and fundamental changes in the Sámi voter demographics and the electoral roll during the last five years. This may put pressure on NSR's dominant position and give new political space for other Sámi political actors. The self-reinforcing mechanisms that secured NSR's dominant position no longer necessarily work. This puts pressure on whether the Sámi Parliament will continue to be an institution for indigenous self-determination, supported by international law.

Keywords

Sámi Parliament, one-party dominance, multi-party system, Indigenous politics, self-determination

## Innledning

Norske Samers Riksforbund (NSR) har vært det dominerende partiet siden den nye samepolitikken ble etablert med Sametinget som folkevalgt organ i 1989. NSR har i hvert valg vært partiet med flest representanter i Sametinget, de har for det meste utgjort hovedaktøren i dannelsen av sametingsrådene («regjeringen»), og de har formet den samepolitiske dagsordenen andre aktører har måttet forholde seg til (Falch & Selle, 2018). Dette er sentrale kjennetegn på ettpartidominans i et flerpartisystem (Sartori, 1976; Pempel, 1990; Boucek & Bogaards, 2010).

Vi skal i denne artikkelen analysere hvorfor NSR fikk den dominerende posisjonen i Sametinget og hva som er de viktigste strukturelle og institusjonelle betingelsene for at de har klart å bevare den. En slik analyse av NSR kan ikke gjøres uten at det samtidig er en analyse av Sametinget som politisk system. Sametingssystemet og NSRs posisjon er sterkt sammenvevet. Uten et dominerende parti som NSR, ville vi ikke hatt et Sameting som likner på det som har vokst fram. Samtidig har institusjonaliseringen av den nye samepolitikken, som Sametinget selv i slik direkte grad er uttrykk for, vært med å muliggjøre NSRs dominerende posisjon. Årsaken til NSRs dominans er med andre ord en viktig grunn til virkningene av denne dominansen, og virkningene er helt avgjørende for at NSRs har beholdt sin sterke posisjon over så lang tid.

Når vi analyserer NSRs dominerende posisjon er det samtidig nødvendig å ta med seg at den samiske partistrukturen ikke bare er resultat av interessekamper og konfliktlinjer innenfor det samiske politiske fellesskapet. Det er også i stor grad et resultat av hvordan samspillet er med staten som den samiske mobiliseringen har rettet seg mot, og som man samtidig er avhengig av å spille med. Den samepolitiske systembyggingen har i stor grad handlet om å oppnå anerkjennelse fra staten om retten til kulturell forskjellighet, noe som har gjort det viktig å stå samlet utad selv om det er kulturelle variasjoner og interessemotsetninger innad. En samisk systembygging med en egen partistruktur peker derfor på en helt annen måte enn i utviklingen av massedemokratiene i nasjonalstatene i retning av viktigheten av ett sterkt og drivende parti for å oppnå politisk gjennomslag innenfor og overfor staten samtidig som det hindrer for statlig kooptering (Falch & Selle, 2022a). Derfor vil partiorganiserings betydning i et subnasjonalt politisk system, som Sametinget er uttrykk for, skille seg grunnleggende fra ettpartidominansen som har vært i etablerte nasjonalstatlige demokratier som Sverige og Japan (Pempel, 1990), eller i nye demokratier som Sør-Afrika og Ungarn (Lancaster, 2016).

Selv om institusjonaliseringen av samepolitikken kan ses å ha konsolidert NSRs dominans, skjer det også gradvise endringer i velgerdemografien og i oppfatningene om hva som er samiskhet, og dermed hva som skiller samepolitikkens innhold fra normalpolitikken. Vi spør derfor videre om betingelsene som har underbygget NSRs dominans, er i en slik endring at denne posisjonen utfordres ved at det tydeliggjøres en konflikt der nye samepolitiske aktører kommer til.

Før vi i del tre analyserer samspillet mellom hvorfor NSRs ettpartidominans dannes og hvordan det konsolideres, og i del fire drøfter hvordan gradvise strukturelle endringer i det samiske samfunnet utfordrer NSRs posisjon og samepolitikkens retning, vil vi i del to skisserer grunntrekkene i teoriretningen historisk institusjonalisme som vi benytter som teoretisk og metodisk verktøy i analysen, og som gir mening til den historiske utviklingen.

## **Teoretisk innramming og historisk utvikling**

Artikkelen har primært et empirisk siktemål, men analysen er teoretisk og metodisk informert og rammet inn av teoriretningen *historisk institusjonalisme*. Vi knytter oss bare i begrenset grad til spesielle retninger og kontroverser innenfor denne brede teoriretningen og vi går derfor ikke systematisk inn i om visse tilnærminger er mer dekkende enn andre (Collier & Munck, 2017, 2022; Berntzen, 2020).

Grunntrekkene i teoriretningen kan sies å være på plass allerede i Lipset og Rokkans (1967) analyse av framveksten av partisystemene i Vest-Europa og hvordan disse ble «fryst» over et lengre tidsspenn. Innenfor historisk institusjonalisme er det teoriretninger som legger særlig vekt på betydningen av kritiske vendepunkt (Collier & Munck, 2022; Berntzen, 2020). Her er det ulike tilnærminger og variasjon i synet på hvor voluntaristisk og aktørorientert vs. deterministisk en skal nærme seg omfattende institusjonell endring og dermed også hvor framtreddende vektleggingen av kausalitet bør være. Mekanismene som fører til omfattende institusjonell endring og virkningene, må uansett sannsynliggjøres og de langsiktige konsekvensene er avgjørende (Bennett & Checkel, 2015). For at noe kan forstås som kritiske vendepunkt, må ettervirkningene være betydelige og gi avgjørende nye rammer for politisk retning over et lengre tidsspenn.

Her er det ikke rom for å gå detaljert inn i de mekanismene som har virket til framveksten av den nye samepolitikken med Sametinget, men ideen om kritiske vendepunkt overført på samepolitikken er likevel et bærende element. Teorier rundt dette bygger på ideen om at det finnes historiske perioder der mulighetsrommet for større og raskere endring enn i tiden både før og etter hendelsen. Det resulterer i dannelsen av nye institusjoner og/eller dyptgripende endring av institusjoner som så gir selvforsterkende retning for utviklingen i etterkant. Forutsetninger for slike strukturelle endringer må selvsagt foreligge, og det har gjerne vært en gradvis endring som så utløser en eller flere kritiske hendelser som fører til rask og grunnleggende kognitiv og institusjonell endring. Den dyptgående endringsperioden trenger ikke være lang, men konsekvensene etterpå må være betydelige og langsiktige med åpning for langt mindre dramatisk og mer gradvis endring. Institusjonaliseringen fører til stivhengighet, selvforsterking og innelukking i forståelsen av hva som er mulig. En hoveddimensjon i denne litteraturen er at det etter en periode med slik omfattende institusjonell endring nærmest er umulig å gå tilbake til noe som har vært, fordi hvert skritt som tas i den politiske retningen som er valgt, gjør den mer attraktiv å følge videre (Pierson, 2000). Det er snakk om varige endringer som gir utviklingen en retning det er vanskelig å bryte ut av, og som vi mener samepolitikken i dag er sterkt preget av (Falch & Selle, 2022b).

Vi mener å finne to grunnleggende endringsprosesser i samepolitikken som kan karakteriseres som kritiske vendepunkt og som denne artikkelen har som omdreiningspunkt, der begge legitimerer og styrker NSRs posisjon. Den første er den helt uvanlig raske og omfattende institusjonelle og kognitive endringen på 1980-tallet som fulgte med konflikten om utbyggingen av Altaelva. På kort tid endret denne konflikten, hvor NSR spilte en avgjørende rolle, ikke bare samepolitikken og relasjonen mellom samene og staten, men også relasjonene internt i det samiske samfunnet på grunnleggende vis. Det ble nedsatt et Samerettsutvalg (1980) som leverte sin innstilling i 1984, og som resulterte i en begynnende rettsliggjøring med en egen bestemmelse om samene i Grunnloven (1988), en samelov (1987) og selve opprettelsen av Sametinget (1989).

Det andre kritiske vendepunktet er den økende betydningen av internasjonal urfolksrett som spilte opp under Altakonflikten og de etterfølgende prosessene. Denne internasjonaliseringen og urfolksorienteringen utviklet seg fra siste del av 1970-årene hvor NSR, særlig gjennom Samerådet, deltok aktivt. Rettsliggjøringen er i dag et hovedkjennetegn ved

samepolitikken. Det er blitt forutsetningen for Sametingets videre framrykking både overfor staten og det lokale og regionalpolitiske nivå (Mahony & Thelen, 2010; Falch 2022). Betydningen av menneskerettighetsdiskursen med selvbestemmelsesrett og landrettigheter står helt sentralt. Dette gjelder særlig rettigheter etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk i selvstendige stater (ILO 169) og FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) (Falch & Selle, 2018).

Disse to kritiske vendepunktene endrer samepolitikken og samenes posisjon innenfor enhetsstaten på en dyp måte, den første veldig raskt med stor institusjonell endring, den andre noe mer gradvis. Begge er avgjørende for å kunne forstå samepolitikken og NSRs dominerende posisjon, fordi de blir referanserammen andre aktører må forholde seg til. Spørsmålet er ikke lenger om samene har rett til selvbestemmelse eller har land- og ressursrettigheter, men hvordan dette skal komme til uttrykk og sikres. Det er ingen vei tilbake til det som var før, selv om det har vært samiske røster som verken ønsket Sametinget eller internasjonaliseringen og rettsliggjøringen av samepolitikken (Semb, 2014; Falch & Selle, 2018).

Kritiske vendepunkt, som gjerne kommer etter gradvise endringer, åpner rommet for politisk handling, og med det også for dannelsen av utfordrerpartier. Innenfor partilitteraturen blir slike partidannelser gjerne kategorisert ut fra om de vokser fram ved å knytte seg til eksisterende historiske sosiale grupper, eller om det skjer som politisk entreprenørskap der det skapes nye forståelsesrammer. Slike partier kan igjen ha ulik grad av desentralisert organisering (Harmel & Svåsand, 1994; Bolleyer, 2013). Kritiske vendepunkt i samepolitikken kan derfor gi forklaringskraft til å forstå endringen av NSR fra en kulturorganisasjon til å også være et dominerende sametingsparti, og til å kunne forstå seinere framvekst av utfordrerpartier til NSR i Sametinget.

## Strukturelle betingelser for og virkninger av NSR dominans

Den nye samepolitikken

NSR ble dannet i 1968 ved å knytte sammen og omforme lokale sameforeninger som i all hovedsak var etablert i 1950- og 60-årene til én felles organisasjon for alle samer. Kommunikasjon og høyere utdanning, også for samer, økte mulighetene for organisering og mobilisering mot en politikk som i liten grad sikret grunnlaget for samisk kultur og samfunnsliv (Falch & Selle, 2018). NSR etablerte seg som en bred politisk kultur- og interesseorganisasjon der formålet var å «hevde den samiske folkegruppens rettigheter overfor norske myndigheter og overfor den norske allmenheten». Parallelt med denne organiseringen skjer det fra 1971 også en omforming av Nordisk sameråd (Samerådet fra 1992 da russiske organisasjoner blir med) fra en fagpolitisk konferanse, slik det hadde vært siden etableringen i 1953, til et nordisk samisk politisk samarbeidsorgan for de samiske hovedorganisasjonene i Norge, Sverige og Finland (Jernsletten, 1997).<sup>1</sup> NSR var en av hovedaktørene for denne omdanningen. Mens NSR konsentrerte seg om utformingen av samepolitikken nasjonalt, skjedde internasjonaliseringen og urfolksorienteringen først og fremst gjennom Samerådet. De var medstiftere av World Council of Indigenous Peoples (WCIP) i 1975, deltok aktivt i FNs konferanse om bekjempelse av rasisme i 1978, FNs arbeidsgruppe for urfolk (WGIP) fra

1. Samerådets medlemmer er i 2022: Norske Samers Riksforbund (Nor), Norske Reindriftssamers Landsforbund (Nor), Samenes Folkeforbund (Nor), Svenska Samernas Riksförbundet (Sve), Renägarförbundet (Sve), Riksorganisationen Sáme Átnam (Sve), Finska Samernas Centralförbundet (Fin), Kolahalvøyas sameforening (Rus), Murmanskregionens sameforening (Rus).

1982, og var aktive i arbeidet som ledet til en ny ILO konvensjon om urfolk i 1989 (Minde, 2003, 2008).

Internasjonaliseringen av den samepolitiske mobiliseringen innebærer en rettsliggjøring der en urfolksidentitet følger med som noe mer enn etnisitet. Det skjer en omskaping av etnisitet til en klar politisk urfolksidentitet hvor grensetrekningen og samhandlingen med staten både nasjonalt og internasjonalt er avgjørende (Niezen, 2003). Denne omskapingen til en urfolksidentitet inneholder også en forståelse av at det er et eget urfolkspolitisk fellesskap som overskrider og binder sammen variasjoner mellom samiske områder og grupper. Det er disse prosessene som kulminerer og institusjonaliseres med etableringen av Sametinget i 1989, og som kommer til symbolsk uttrykk i form av flagg, nasjonaldag, nasjonalsang og omfattende samisk nyinstitusjonalisering mer generelt.

NSR var den samiske hovedaktøren for institusjonaliseringen av den nye samepolitikken, noe som gjorde de til den historiske vinneren. Dette ga små startkostnader for å omstille seg til også å være et politisk parti som stilte til valg til det nye Sametinget. NSR var best organisert med en sterk forankring i samiske samfunn, samtidig som de sto for det politiske programmet eller den ideologiske posisjonen som var hele begrunnelsen for Sametingets etablering (Vik et. al., 2014).<sup>2</sup> Sametingets eksistens virker med andre ord tilbake for en styrking av NSR og dermed i retning av en stadig sterkere konsolidering av partiets dominans. Sametinget og NSR ble langt på vei to sider av samme sak.

Det er i ettertid lett å ta for gitt at de kritiske vendepunktene med Altasaken og menneskerettighetsrevolusjonen med nødvendighet måtte lede til etableringen av Sametinget med NSR som seierherre. Det var imidlertid uenigheter om veivalget i NSR mellom de som ønsket en sterk urfolksorientert internasjonalisering med rettsliggjøring og selvbestemmelse, og de som ville konsentrere seg om et minoritetspolitisk arbeid for sikring av språk og kultur gjennom interesseorganisasjonskanalen i det etablerte norske styringssystemet (Falch & Selle, 2018). Denne uenigheten resulterte i en splittelse i 1979 ved dannelsen av Samenes Landsforbund (SLF). SLF, som var imot tankene om et eget samisk folkevalgt organ, stilte da heller ikke til sametingsvalg. Hvor sterkt Sametinget som institusjon virker tilbake på organisasjonene ser vi ved at SLF, som i medlemstall var på høyde med NSR, fort mistet aktualitet og med tiden gikk i indre oppløsning etter hvert som all samepolitikk skjedde med Sametinget som kjerneinstitusjon.<sup>3</sup>

I 1985 var det ganske åpent hva utfallet av Altakonflikten ville gi av samepolitisk retning. Valgene som ble tatt kunne vært andre. Samerettsutvalget, som ble nedsatt i 1980, hadde i utgangspunktet landrettigheter som sitt hovedmandat og ikke spørsmålet om et folkevalgt organ. Tilspisningen av konflikten om utbyggingen av Altavassdraget og splittelsen i samebevegelsen om retningen til samepolitikken resulterte i at NSR trakk ut sine medlemmer i Samerettsutvalget. Sammen med Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) frem-

2. Se Vik et. al., 2013 s. 53. Ole Henrik Magga sier i intervju at: «Jeg tenkte at det skal bli en temmelig stor overraskelse hvis vi som har organisert oss så bra på forhånd, ikke skal få innflytelse i en sånn forsamling. Det var egentlig ikke noen diskusjon om det engang. Det var «vi vil ha en folkevalgt forsamling, og den skal uttrykke vår mening og representere samene i Norge».»

3. Deler av SLF brøyt ut og dannet Samenes Folkeforbund (SFF) i 1993. SFF har stilt til valg til Sametinget gjennom sin politiske enhet Samenes valgforbund (SVF) og har vært representert med en og to representanter i perioden 1993–2005. Fra 2017 har de stilt til valg som SFF med lister som dekket alle områdene de har lokallag unntatt Sør-Norge, men uten å bli representert. I 2017 var det 714 betalende medlemmer (bare NSR er større) og de fikk 204 stemmer, i 2021 hadde SFF 718 betalende medlemmer og fikk 200 stemmer. Hvordan sammenhengen er mellom det relativt høye medlemstallet, den lave tilstedeværelsen i samisk samfunnsdebatt og den svært lave valgoppslutningen, er et stort og ubesvart spørsmål.



met de krav om at Alta-utbyggingen måtte stanses til et valgt samepolitisk organ hadde tatt stilling til saken, og at Samerettsutvalget derfor måtte prioritere å utrede grunnlovs- og organisasjonsspørsmålet. Regjeringen gikk i 1981 med på å prioritere utredning av et samisk folkevalgt organ, men ikke å stanse utbyggingen, noe som var tilstrekkelig til at NSR igjen trådte inn i Samerettsutvalget arbeid (Vik et.al., 2014; Magga, 2006; NOU 1984: 18). I Canada, som i samme tidsperiode hadde lignende konflikter om energiutbygginger som Altasaken i Norge og hvor urfolksrepresentanter aktivt arbeidet på internasjonalt nivå for å legitimere sine krav (Crossen, 2017), var utfallet regionale landrettighetsavtaler og bare i begrenset grad egne styringsordninger, og ingen av dem for hele urfolksgrupper med representasjon gjennom partier (Wilson et. al, 2020).

Motstanden mot et direkte samisk folkevalgt organ fra flertallet av kommunene i Finnmark, fylkesstyret i Finnmark Arbeiderparti, Fylkesrådmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Finnmark, SLF og i siste runde fra NRL (fordi NRL ikke fikk garantert egne reindriftsmandater) kunne tilsi at samepolitikken ikke ble institusjonalisert med et direkte valgt sameting. Finnmark fylkesting med flertall av representanter fra Arbeiderpartiet gikk likevel inn for dette (Finnmark fylkeskommune, 1985; Ot.prp. nr. 33, 1986-87; Bottolfsen, 1990). Det at utfallet ble som det ble, kan i stor grad tilskrives et tidssammenfall med andre utviklings-trekk i norsk politikk som spilte på lag med kravet om eget folkevalgt organ. Det var en tid med økende statlig internasjonalt engasjement for menneskerettighetene samtidig som det var sterk vekt på korporative løsninger og ideer om deltakelse og demokratisering.

Når Sametinget ble hovedsvaret, ble også grunnen lagt for NSRs dominerende posisjon i Sametinget. Det ble få muligheter for alternative posisjoner uten at man framsto som systemmotstandere, og da også som motstander av statens samepolitikk. En slik motstand er en ensom og kostnadskrevende posisjon å stå i over tid. Andre partier som stilte til sametingsvalg, måtte forholde seg til de politisk programmatisk rammene som lå bak etableringen av Sametinget og som NSR hadde vunnet fram med. Dette gjaldt også Arbeiderpartiet som ble hovedmotstanderen til NSR. Arbeiderpartiet i Sametinget, som huset personer som både hadde vært aktive i NSR og arbeidet for å nyorientere Arbeiderpartiets samepolitikk (Falch & Selle, 2018), framsto lenge med en mer pragmatisk og praktisk tilnærming til urfolksrettigheter i arbeidet med å styrke samisk kulturs situasjon (Mellingen, 2004). Ved regjeringens forslag til lov om forvaltningen av land og ressursrettigheter (Finnmarksloven) i 2003 sto imidlertid Arbeiderpartiet på Sametinget sammen med NSR i sin kritikk og sine krav (Ot.prp. nr. 53, 2002-203; Sametinget, 2003). Når Arbeiderpartiet kom til posisjon i sametingsrådet i 2007 gikk det heller ikke lang tid før de også fullt ut argumenterte rettslig med vekt på selvbestemmelsesretten slik NSR gjorde. Dette viser også at det for Arbeiderpartiet var vanskelig å bryte ut av den samepolitiske retningen, med vekt på folkerettslig begrunnet rett til selvbestemmelse og kollektive landrettigheter, som etableringen av Sametinget innebar.

I Arbeiderpartiet var det da også en spenning der partiet både på fylkes- og nasjonalt nivå mente sametingsgruppa hadde gått for langt i å innta NSRs standpunkter og dermed frasi seg muligheten til å framstå som et reelt politisk alternativ (Olli, 2014; Sara, 2022). Noen forsøk på etablering av samiske partier har også framstått som varianter av programmet til NSR. Både Árja og Áarjel-Saemiej Gielh (ÅSG) var typiske lederstyrte entreprenørpartier uten at de klarte å bygge partiorganisasjoner som virket til intern koordinering og rekruttering, slik det legges vekt på i partilitteraturen om utfordrerpartier som har oppslutning over tid (Harmel & Svåsand, 1993; Bolleyer, 2013). Selv om Árja og ÅSG oppnådde en viss oppslutning med henholdsvis fire og to representanter på det meste, framsto de likevel ikke som grunnleggende annerledes alternativer til NSR, heller ikke når de samarbeidet med Arbei-

derpartiet. Etter tre perioder (2009-2021) falt de også begge ut av Sametinget.<sup>4</sup> Nordkalott-folket (NKF), som fikk sitt gjennombrudd ved valget i 2021 med 18.3 prosent oppslutning og 9 mandater fra seks av sju valgkretser, har imidlertid stått fram som grunnleggende annerledes enn NSR.<sup>5</sup> NKF avviser hovedforståelsen som NSR sin politikk og dermed hele den nye samepolitikken har vært bygget på. Som vi skal komme tilbake til kan NKFs gjennombrudd forstås som uttrykk for nye utviklingstrekk som endrer de mekanismene som har underbygget NSRs dominans.

Når NSRs politiske program har blitt institusjonalisert med Sametinget, har rommet for alternative politiske retninger vært lite og dermed muligheten for konsolidering av ettpartidominansen tilsvarende stor. Dette er kanskje særlig tilfellet i et urfolksparlament som Sametinget hvor institusjonens betydning for velgerne først og fremst er knyttet til å få synliggjort kulturell tilhørighet og anerkjennelse av forskjellighet, og ikke så mye knyttet til å prioritere mellom konkrete tjenester som uansett leveres av det breiere nasjonalstatlige politiske fellesskapet man også inngår i (Falch & Selle, 2022b).

Den tette sammenvevingen av NSR og Sametinget henger også sammen med hvordan NSR inngår i det samiske sivilsamfunnet og dermed hva slags type institusjon Sametinget forstås å være.

### Sivilsamfunnet og Sametinget

Det samiske sivilsamfunnet er preget av små, medlemsfattige, personavhengige og lite institusjonaliserte samiske organisasjoner (Bjerkli & Selle, 2004; Falch & Selle, 2022b). NSR og NRL har framstått som unntakene. De er relativt godt organiserte med lokallag og medlems-tall på rundt henholdsvis 1000 og 500.<sup>6</sup>

Historisk har det vært et tett samarbeide mellom NSR og NRL. De skilte riktignok lag i synet på etableringen av Sametinget i forbindelse med det endelige forslaget til sameloven fordi NRL ikke fikk gjennomslag for egne mandater til reindrifta, men grunnsynet om nødvendigheten av et folkevalgt organ for å sikre samisk selvbestemmelse og landrettigheter hadde de felles.

På grunn av institusjonaliseringen av reindriftspolitikken med deltakelse fra NRL fra tiden før utformingen av den nye samepolitikken klarte NRL å bevare sin posisjon som samisk næringsorganisasjon selv om de valgte å ikke aktivt forholde seg til Sametinget i sitt arbeid.<sup>7</sup> Med Sametingets økte makt, ikke minst i arealsaker ved vedtakelsen av Finnmarksloven og konsultasjonsprosedyrene i 2005, (Innst. O. Nr. 80, 2004-2005; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005) og ny plan- og bygningslov i 2009 (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008), ble det i stadig større grad viktig for NRL å samarbeide med NSR og Sametinget for å sikre sine interesser og rettigheter.

Samerådet kan, som nevnt, langt på vei forstås som NSRs internasjonale arm. Samerådet er primært en organisasjon som ideologisk understøtter og målbærer NSRs urfolkspolitikk internasjonalt, men de har også en viss urfolkspolitisk påpasserrolle overfor NSRs politikk

4. Árja stilte til valg i 2021 uten å få representanter. ÅSG leverte ikke inn valglister innen fristen og stilte dermed ikke til valg i 2021. En slik «glipp» kan nettopp forstås som uttrykk for partiets fravær av organisering, et inntrykk som forsterkes av at partigrunnlegger Ellinor M. Jáma i 2021 både var sametingsrepresentant (2009-2021), leder av NRL (2014-2021) og kommunedirektør i Røyrvik kommune (2021-).

5. Nordkalottfolket (NKF) hadde en representant under navnet Finnmarkslista i perioden 2005-2013. I 2013 stilte de til valg som NKF og fikk inn tre representanter og tre representanter ved valget i 2017.

6. SFF er en tredje slik breiere organisasjon, se fotnote 3.

7. I 1976 ble den første reindriftsavtalen mellom NRL og Landbruksdepartementet inngått og i 1978 ble ny reindriftslov med reindriftas deltakelse i Reindriftsstyret og Områdestyrene vedtatt (NOU 2001: 35).

fra Sametinget. Den krasse og negative reaksjonen fra Samerådet på det NSR-ledede same-tingrådet sin godkjenning av framforhandlet forslag til en Nordisk samekonvensjon i 2017 er et eksempel på dette (Samerådet, 2017).<sup>8</sup> Om relasjonen mellom NSR og Samerådet til tider kan være komplisert, er det likevel ingen tvil om at det ofte er de samme personene som arbeider fra begge organisasjonene og at de står for det samme samepolitiske programmet.

Samiske kunstnerorganisasjoner har også tette bånd til NSR. I den samiske mobiliserin- gen fra siste halvdel av 1970-årene virket kunstnere som Nils-Aslak Valkeapää og Synnøve Persen i å forme et kulturuttrykk i kampen for å bygge et samisk urfolkspolitisk fellesskap. NSR inngikk i et nettverket av kunstnere og politiske aktivister (Kalstad, 2017). Dette er et nettverk og en kobling det er grunn til å mene at eksisterer også i dag, selv om mye er forandret gjennom Sametingets framvekst. Samiske kultursentre, museumsinstitusjoner og festivaler er også tett koblet til NSR siden de i stor grad er resultat av initiativ fra lokale same-foreninger tilhørende NSR. I dag er disse grunnfinansiert og blir styreoppnevnt fra et NSR- dominert sameting.

Den sterke koblingen mellom NSR og det øvrige samiske sivilsamfunnet henger også sam- men med at NSR har en dobbeltrolle i å både være et parti og en kultur- og interesseorgani- sasjon. I tillegg til at NSR har tette bånd med det øvrige organiserte samiske sivilsamfunnet, så er de også selv en helt sentral del av dette sivilsamfunnet. NSR er ikke organisert som et ordinært parti. De er en kultur- og interesseorganisasjon som også stiller lokale lister i de enkelte valgkretsene til sametingsvalgene, og hvor representantene konstituerer seg som en gruppe etter at de er valgt inn på Sametinget. NSRs dominerende av sivilsamfunnet er der- for en viktig forutsetning for å dominere i Sametinget, som igjen gir grunnlag for å prege meningsdanningen i et sivilsamfunn som i utgangspunktet er begrenset og lite mangeartet. På denne måten begrenser også NSR for muligheten til å utvikle en egen samisk korporativ kanal inn mot Sametinget fordi her verken er aktører eller variasjon nok. For NSR er dette en god sirkel av selvforsterkinger, men det medfører også tendenser til innelukking i politisk tenking og begrenset kommunikasjon med andre samiske interessebærere som i større grad kommer fram gjennom norske organisasjoner og institusjoner, som norske partier, Norges Fiskarlag, Norges Bondelag, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Museumsforbund o.l, kanskje særlig på lokalt og regionalt nivå (Falch & Selle, 2018; Selle & Strømsnes, 2021).

En viktig forutsetning for at NSR kan fortsette sin dobbeltfunksjon som henholdsvis parti og kultur- og interesseorganisasjon, er at Sametinget har økonomiske støtteordninger til NSR som en samisk interesseorganisasjon.<sup>9</sup> Gjennom å holde på dominansen i Sametinget har NSR tilgang på økonomiske ressurser for politisk arbeid gjennom å inneha flere heltids- politikere i same-tingrådet og gjennom å sikre tilskuddsordninger til NSR som brei kultur- og interesseorganisasjon. På denne måten sikrer de gode betingelser for å konsolidere sin dominans.<sup>10</sup>

8. 17. januar 2017 sender Samerådet ut en pressemelding der de sier at: «Konvensjonsforslaget utradere det samiske folks rett til selvbestemmelse». Før dette var det også gitt beskjed til same-tingspresidenten fra Samerådets folke- rettsjurister om at forslaget var uakseptabelt. I desember 2016 ble NSR kastet fra same-tingsrådet og i opposisjon gikk de imot forslaget de selv hadde støttet i posisjon. Arbeidet med en Nordisk samekonvensjon har etter dette stoppet opp.

9. Sametinget støtte til samiske interesseorganisasjoner er avgrenset mot det som kalles samiske hovedorganisasjo- ner som må være landsomfattende med bredde i aktivitetene slik at det ikke er avgrenset til et samfunnsområde. For å få støtte må organisasjonene ha revisorbekreftet dokumentasjon på at de to år før budsjettåret hadde minst 500 betalende medlemmer. NSR ble i 2022 tildelt 2.058.000 kr og SFF 1.482.000 kr.

10. NSR har til gjengjeld ikke tilgang på statlig partistøtte som gis på grunnlag av antall stemmer ved stortings-, fylkestings- og kommunevalg. Nordkalottfolket (NKF) får etter søknad støtte etter antall stemmer gitt dem ved fylkestingsvalg som de har stilt til. For øvrig offentliggjør ikke NKF sine medlemstall.



Den dominerende posisjonen til NSR både i og utenfor Sametinget medfører at store deler av det som er av samisk organisering og meningsdanning skjer i fra et NSR-dominert sameting (Falch & Selle, 2022b). Sammenvevingen mellom NSR og Sametinget innebærer da også at dobbeltheten til NSR i både å være et styringsparti og en kultur- og interesseorganisasjon virker inn på forståelsen av hva Sametinget er, og gjennom det forsterker NSRs dominans.

Akkurat som NSR opererer både gjennom valgkanalen og den korporative kanalen kan Sametinget forstås å både være en samisk offentlig styringsaktør og en interesserepresentant overfor staten (Falch & Selle, 2022b). Det at Sametinget velger å kommunisere institusjonen som enhetlig (Falch & Selle, 2018), og ikke som et demokratisk politisk styringssystem med flere beslutningsorganer med plenum, råd og faglig forvaltning, kan være med på å forsterke oppfatningen av Sametinget som en interesseorganisasjon der det kan være ulike meninger innad, men enighet utad. NSR har for eksempel ikke fremmet krav om at den offentlige reindriftsforvaltningen eller statlige eide samiske skoler skal legges inn under Sametingets myndighet. Uten slike oppgaver unngår man å måtte foreta vanskelige prioriteringer som i sin tur vil åpne rommet for politiske alternativer og andre aktører i Sametinget.

### Valgsystem og styringsform

Valgordningen, som likner på den til stortingsvalg, er basert på proporsjonal representasjon som favoriserer de største partiene med «ekstra» mandat (Sainte-Laguës metode).<sup>11</sup> Selv om NSR ikke får et flertall av stemmene, gjør valgordningen at de får et tillegg som styrker muligheten for å ha en dominant posisjon. Det blir forsterket av at ingen av opposisjonspartiene er i nærheten av NSR i størrelse, der Ap som lenge var det største opposisjonspartiet, har hatt betydelig tilbakegang. Det er snakk om en moderne valgordning som bygger på numerisk representativitet (en person en stemme) og i mindre grad på representasjon fra ulike samiske grupper, slik NRL gikk inn for med egne reindriftsmandater da sameloven ble vedtatt i 1987.

Endringene i valgordningen i 2009, der man gikk fra at de 39 mandatene ble fordelt på 13 valgkretser med tre mandater hver til 7 valgkretser hvor mandatene ble fordelt etter størrelsen på manntallet i kretsen, forsterket den numeriske representativiteten. Valgordningen støtter opp under en lokaloverskridende partiinstitusjonalisering der vekten er på det urfolkspolitiske fellesskapet som strekker seg over avstander og kulturelle variasjoner (Falch & Selle, 2022b). Valgordningen understøtter dermed ikke bare NSRs ideologi om et større samisk urfolkspolitisk fellesskap, men også NSRs relativt sterke organisering i hele landet. NSR har en desentralisert organisering med 25 lokallag, noe som gjør de rigget for koordinering og rekruttering slik at de kan kjøre nominasjonsprosesser og valgkamper som er forankret i alle valgkretsene.

Av andre partier enn NSR som stiller til sametingsvalg, har Arbeiderpartiet en form for lokal og regional organisering, men denne er så sterkt koblet til den øvrige partiorganiseringen at det ikke alltid er like klart om disse lokallagene representerer partiets sametingsvelgere eller hele lokallag. Den usikre samiske dimensjonen i lokallagene til Arbeiderpartiet medfører at koordineringen av partiets samepolitikk er vanskelig. I praksis er det derfor sametingsgruppa til Arbeiderpartiet som utformer den politiske retningen i partiets samepolitiske fløy (Falch & Selle, 2018). NKF har formelt etablert regionlag som

11. Til forskjell fra stortingsvalget er det ikke utjevningsmandater til sametingsvalget, noe som ytterligere favoriserer større partier.

dekker valgkretsene. Det synliggjøres liten aktivitet i de regionale lagene, noe som gjør at NKF så langt framstår som et ledelsesdominert hierarkisk entreprenørparti med liten grad av reell desentralisert struktur. I motsetning til de andre utfordrerpartiene Árja og ÅSG, foregår det likevel forsøk på organisasjonsbygging i NKF. En slik organisasjonsbygging sammen med endrede utviklingstrekk og at NKF står for en alternativ politisk retning enn NSR, kan gi grunnlag for at de sikrer oppslutning over tid.

Den organisatoriske oppskaleringen som følger med urfolksidentiteten og som NSR står for, har blitt institusjonalisert gjennom Sametingets valgsystem, og bare NSR er organisert for å utnytte systemet fullt ut, selv om NKF også har søkt å tilpasse seg systemet med en regional organisering etablert av partiledelsen. Selvførsterkingen mellom NSRs organisering og Sametingets valgsystem er så stor at det blir svært vanskelig å bryte ned NSRs dominans. Dette blir ytterligere forsterket i måten Sametinget har organisert sitt politiske arbeid.

Sametinget har en parlamentarisk styreform der flertallet av representantene velger presidenten som danner sametingsrådet. Som det største partiet har NSR alltid sittet i førersetet for å danne flertall enten alene eller sammen med andre mindre partier som i praksis har vært å regne som lokale lister. Da Arbeiderpartiet kom til rådsrett i 2007 var det fordi NSR ga fra seg makten. Fram til da hadde det alltid vært flertallsråd, men uenigheter om posisjoner i rådet tilknyttet sametingspresidentens morspermisjon medførte at flertallssamarbeidet gikk i oppløsning. NSR mente da at de ikke kunne styre som et mindretallsråd, og ga derfor støtte til et mindretallsråd fra Arbeiderpartiet i stedet (Olli, 2014, Falch & Selle, 2018). Denne litt overraskende manøveren var nok medvirkende til at NSR sin dominans som styringsparti ble svekket og at andre samiske partier som Árja og ÅSG ble valgt inn på Sametinget i 2009. I 2013 dannet NSR alene et mindretallsråd, men ble i desember 2016 kastet av Arbeiderpartiet, Árja, ÅSG, NKF, Høyre og Fremskrittspartiet som støttet et nytt mindretallsråd bestående av Arbeiderpartiet, Árja og Høyre som satt i 10 måneder. Selv om NSR ikke lenger satt i sametingsrådet, var det likevel i store trekk NSRs politiske program som ble videreført, og fra valget i 2017 har NSR igjen dannet flertallsråd i samarbeid med mindre partier (ÅSG (2017-2021), Flyttsamelista og Senterpartiet (2017-)).

Selv om NSR i dag bare har en oppslutning på rundt 1/3 av stemmene, virker både det proporsjonale valgsystemet og den parlamentariske styringsformen til at de som suverent største parti hele tiden innehar en strategisk fordel ved å inngå allianser og forhandle seg til rådsposisjoner, som igjen resulterer i en politikk som forsterker NSRs ideologiske posisjon og mulighet for fortsatt dominans.

Denne dominansen fra NSR skjer likevel ikke uten at det skjer justeringer av politikken for å imøtekomme nye utviklingstrekk i velgergrunnlaget. Spørsmålet er imidlertid hvor langt NSR kan gå i slike justeringer uten at det samtidig åpner rommet for en samepolitisk aktør som NKF, som kan utfordre NSRs dominans.

## Nye utviklingstrekk og nye utfordringer

Endringene i velgergrunnlaget er i sametingspolitikken mer transformerende enn i den nasjonalstatlige politikken fordi det ikke bare kommer til nye generasjoner av velgere, men helt nye grupper av velgere.<sup>12</sup> De nye velgergruppene oppfyller kriteriene for å registrere seg i valgmannstallet, men uten at de nødvendigvis har en særlig stor kulturell samisk tilknytning og kompetanse. Sametingets suksess er knyttet til at det har oppnådd økt politisk makt og at

12. Innvandring innebærer også nye velgere i det nasjonalstatlige systemet, men disse utgjør i antall likevel ikke så mange at de kontinuerlig endrer betingelsene for partisystemet på samme vis som i sametingspolitikken.

samiskheten har fått brei anerkjennelse. Dette har resultert i at stadig flere både engasjerer seg i Sametinget for å påvirke politikken og at flere velger å registrere seg i valgmanntallet for å uttrykke sin samiske tilhørighet, selv om samiskheten ikke alltid forstås å være like entydig og knyttet til kulturell kontekst, og der de ikke alltid er like opptatt av konkret samepolitikk (Falch & Selle, 2022b).

Mens manntallet ved det første valget i 1989 utgjorde ca. 5 500 personer var det ved valget i 2021 ca. 20 500 registrerte. Svært mange i de samiske kjerneområdene, ikke minst i Kautokeino og Karasjok, meldte seg tidlig inn i manntallet slik at vekstpotensialet her er begrenset. Lenge dominerte disse områdene manntallet og de to kommunene hadde rundt 40 prosent av manntallet i starten, mens tallet nå er rundt 15 prosent. 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 har Tromsø 1 824, Alta 1 672 og Oslo 1 155 manntallsregistrerte. Kjerneområdene Kautokeino og Karasjok har til sammenligning henholdsvis 1 573 og 1 378 registrerte i manntallet. Byene utgjør også en stadig større del av manntallet i de ulike valgkretsene. I Sør-Norge har det vært en betydelig vekst, særlig sterk i perioden 2017-2021 hvor mer enn en tredjedel av den totale manntallsveksten skjedde. Sør-Norge er da også nå den valgkretsen med størst antall i manntallet med 4 244, foran Ávjovárri som dekker de samiske kjerneområdene Kautokeino, Karasjok og Porsanger med sine 3 769 registrerte. Dette er dyptgripende endringer av manntallets struktur og symbolske verdi, som åpner for nye aktører som utfordrer NSRs dominans, og som vil kunne være svært omformende for samepolitikken innhold og form.

Kriteriene for å stå i Sametingets valgmanntall er ganske åpne ved at det er knyttet til selvidentifisering hvor man opplever seg selv som same (uten å spørre hva annet en oppfatter seg som) og et svakt språklig slektskriterium ved at en selv eller en av ens foreldre, besteforeldre eller oldeforeldre har hatt samisk som hjemmespråk i oppveksten.<sup>13</sup> Dette åpner for varierte tolkninger av hva samiskheten innebærer, ikke minst når det å være registrert i Sametinget valgmanntall for mange i seg selv blir det sentrale uttrykket for sin samiskhet. En slik utvikling kombinert med en stadig sterkere demografisk endring hvor økende andeler av velgerne bor i byer og i sør utenfor de tradisjonelle samiske områdene, setter over tid press på det samepolitiske programmet NSR har stått for, og dermed hele samepolitikken grunnleggende karakter som har landrettigheter i kjerneområdene som sin basis.

NSR har tilpasset seg endringene i velgergrunnlaget ved å ha en relativt styrket oppslutning i byer og i sør, steder som er utenfor kjerneområdene hvor spørsmål knyttet til landrettigheter er avgjørende. Det har da også blitt økende politisk saksoppmerksomhet om samers individuelle identitetsutfordringer. Temaer kjørt fram av NSR som menneskelige konsekvenser som psykiske lidelser av fornorskingspolitikken, hets av samer, kjønnsidentitet og seksuell orientering, immateriell kulturarv og godkjenning av helseforskning på samer er 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 (Sametinget, 2017, 2018, 2019, 2021, 2022). Denne justeringen til en endret velgerdemografi kan sies å ha sikret NSRs fortsatte dominans, men er samtidig uttrykk for grunnleggende strukturelle endringer av det samiske politiske fellesskapet, som igjen virker tilbake på NSRs ideologiske posisjon. Den ideologiske vekten er ikke nødvendigvis lenger så tungt på kollektiv selvbestemmelse og landrettigheter, men mere over på stedløs individuell selvidentifisering som valgmanntallets

13. Sameloven § 2-6 første ledd.

kriterier bygger på. Et slikt endret tyngdepunkt kan være med på å åpne for andre aktørers mer flytende forståelse av samiskhet, aktører som legger mindre vekt på grensedragning mellom folkegrupper i nord og som samtidig er mer frikoblet fra internasjonaliseringen og urfolksorienteringen.

NSR har evnet å forene den kollektive selvbestemmelses- og landrettighetsdimensjonen med den individuelle valgdimensjonen i utformingen av det nye same- og urfolkspolitiske fellesskapet, men de dyptgripende demografiske endringene gjør dette stadig vanskeligere. Spørsmålet nå er om disse endringene er så store og systemiske at det nærmer seg en ny kritisk hendelse for utformingen av samepolitikken. På kort sikt kan det framstå som politisk fornuftig å tilpasse seg velgergrunnlagets endrede saksoppmerksomhet for å opprettholde dominansen. På lengre sikt innebærer slike tilpasninger at NSRs program og ideologiske posisjon endres på grunnleggende vis. Siden det er Sametinget som et urfolkspolitisk system innenfor nasjonalstaten det her er snakk om, så innebærer disse endringene noe mer enn valgtaktiske tilpasninger. Det betyr at hele grunnlaget for den nye institusjonaliserte samepolitikken er i bevegelse bort fra urfolkspolitikkens rettsliggjøring hvor sammenkoblingen mellom språk, kultur, næringer og ressursrettigheter er avgjørende, og over i normalpolitikkens håndtering av minoriteter og mangfold hvor oppmerksomheten er på toleransen for ulike individuelle identiteter. En slik utvikling mener vi åpner det samepolitiske rom for framveksten av nye typer av utfordrerpartier.

Utviklingen kan gå i to retninger. Den ene retningen er konsentrasjon om landrettigheter som kollektiv rett til nye institusjoner i samiske kommuner og kjerneområder med svært løs kobling til Sametinget. Et NSR og et Sameting som vier mindre oppmerksomhet til samiske gruppers landrettigheter, åpner for aktører som heller konsentrerer seg om å utforme landrettighetsinstitusjoner som Finnmarkseiendommen eller lokale grunneierorganisasjoner. En slik utvikling kan bli styrket ved anerkjennelsen av lokale eierrettigheter slik flertallet i Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen har kommet til for innbyggerne i Karasjok og der en gjerne venter liknende konklusjoner i andre deler av de samiske kjerneområdene (Finnmarkskommisjonen, 2019).<sup>14</sup> Selv om det er ideologiske samiske stemmer som taler for en slik tilnærming (Utsi, 2022; Utmarksdomstolen, 2023), er det så langt lite som tyder på at en slik tilnærming har stor politisk oppslutning.

Det andre samepolitiske rommet som åpner seg med bevegelsen i retning tolerant individuell identitetspolitikk, er at stadig flere samer, og ikke minst fra kystområdene i nord, som ikke knytter seg sterkt til urfolksidentiteten og rettsliggjøringen, også finner det aktuelt å engasjere seg inn mot Sametinget. NSRs styrking i sør gjennom økt vekt på individuell identitetspolitikk for å møte de valgdemografiske endringene åpner med andre ord samtidig rommet for de som vektlegger flytende identitetsgrenser i nord og som ønsker en mer lokal/regional og ikke rettighetsfundert samepolitikk. Det er disse utviklingstrekkene som kan forstås å bygge seg opp til en ny kritisk hendelse som gir plass for et nytt sametingsparti, som utfordrer og endrer de selvforsterkingsmekanismene som har sikret NSRs dominans. NKF, med sitt gjennombrudd ved valget i 2021, står for en slik retning.

Samtidig som NKF er et entreprenørparti som utnytter det nye samepolitiske rommet som åpner seg, kan det også synes som om de evner å vekke en ideologisk gjenklang og dermed oppnå en viss forankring hos samiske grupper som tapte kampen om den nye samepolitikken, og som den gang var representert av SLF. NKF synes å gjenopplive og fornye

14. Finnmarkskommisjonens og Utmarksdomstolens konklusjon er ikke godtatt av Finnmarkseiendommen. Spørsmålet blir derfor avgjort av Høyesterett om de tar saken til behandling.

en samisk mot-identitet der det sentrale er en egen regional nordlig identitet med utgangspunkt i møtet mellom ulike etniske grupper i nord (samer, kvener og nordmenn), med vektlegging av at en samtidig er en naturlig del av det norske. For NKF handler det om å stå sammen mot sør og hindre for sterk etnisk grensedragning i nord.

Så langt har NKF ikke kommet til posisjoner i Sametinget. De står også for en ideologisk retning som, slik det politiske styrkeforholdet er nå, ikke gir mange muligheter til å finne alliansepartnere i Sametinget og med det utsikt til sametingsmakt. Om gjennombruddet for NKF går over i langtidsstøtte vil i stor grad være avhengig av partiledelsens evne til å utvikle en organisasjon som sikrer koordinering og rekruttering. I hvilken grad NKF vil kunne snu om på hele samepolitikken er et større spørsmål vi ikke kan behandle her, men NKFs tilnærming bryter grunnleggende med begrunnelsen for Sametinget, statens samepolitikk og rettsliggjøringen som har skjedd og som NSRs dominans bygger på.<sup>15</sup>

NSR står overfor store utfordringer som den dominerende drivkraften i diskusjonen om hvordan samepolitikken skal utformes framover. For sterk kortsiktig tilpasning til endret velgerdemografi med økt vekt på individuelle identitetsinteresser kan gå på bekostning av same- og urfolkspolitikkens grunnleggende karakter med vekt på selvbestemmelse og kollektive landrettigheter, det som gjør den til urfolkspolitikk. Det er selvsagt mulig å ha ulike vurderinger av hvor langt det er mulig å forene den kollektive selvbestemmelses- og landrettighetsdimensjon med den individuelle interessedimensjonen. Så langt har NSR evnet å forene dette. Poenget er bare at jo større det strukturelle spriket blir mellom hva som er same- og urfolkspolitikkens særegne basis og hva som er velgernes interesser, jo vanskeligere blir det å forene disse dimensjonene. Samtidig innebærer den nye velgertilpasningen at det åpnes for andre aktører som utfordrer hele grunnlaget for hva samepolitikken med Sameetinget som kjerneinstitusjon har vært bygget på.

## Konklusjon

NSR har vært limet i det samepolitiske systemet. Det var NSRs program og ideologi som på få år vant fram i formingen av den nye samepolitikken etter at Altakonflikten rystet det norske styringssystemet samtidig som menneskerettighetene fikk økende politisk betydning både internasjonalt og nasjonalt.

Med etableringen av Sametinget begrunnet i internasjonal rett startet en prosess med stadig sterkere rettsliggjøring av samepolitikken (Falch, 2022). Ved å være den best organiserte samiske interessen og å ideologisk dominere den nye samepolitikken lå det til rette for at NSR skulle dominere ved valg og i styring i Sametinget. Selvforsterkingen mellom NSRs organisering og ideologi og Sametingets institusjonalisering av en ny offentlig samepolitikk har vært så sterk at det har vært vanskelig for alternative samiske aktører å komme til. Enda vanskeligere har det vært å hevde andre grunnposisjoner siden institusjonaliseringen av den nye samepolitikken også er statens omfavelse av samene som urfolk. Andre partier har, om vi ser bort fra et styrket NKF, i hovedsak inntatt den samme grunnleggende politiske posisjonen om retten til selvbestemmelse og anerkjennelse av kollektive land- og ressursrettigheter som NSR tidlig sto for. Dette har da også virket til at det enten har vært vanskelig for andre partier å opprettholde støtte over tid, slik vi har sett med Árja og ÅSG, eller det har resultert i interne koordineringsutfordringer med strid og splittelse slik vi så i Arbeiderpartiet rundt

15. Vi arbeider med en bredere tilnærming til hvordan NKFs gjennombrudd i Sametinget kan forstås, og hvilke muligheter de har for å snu retningen samepolitikken har hatt siden Altasaken.



valget av presidentkandidat til valget i 2017 (Falch & Selle, 2018), og der tre representanter siden har gått ut av partiet.<sup>16</sup>

NSR har ikke den valgoppslutningen i dag som de hadde de to første valgperiodene med godt over halvparten av stemmene (1989-1997), men de har likevel helt siden Sametinget ble etablert fortsatt å dominere det samiske sivilsamfunnet og samepolitikken gjennom Sametinget. Det har de gjort ved å være i tett allianse med det som er av særegne samiske interesseorganisasjoner og kulturinstitusjoner. Sivilsamfunnsdominansen har styrket NSR i valgkanalen, og valgdominansen har styrket NSRs sivilsamfunnsrolle.

Nye strukturelle utviklingstrekk gir nye rammer for mulig fortsatt NSR-dominans. Det foregår akselererende demografiske endringer i det samiske elektoratet. Tyngdepunktet for velgerne flyttes fra nord til sør og fra bygd til by. Dette setter over tid press på selvbestemmelse og kollektive landrettigheter som grunnsteinene i samepolitikken til fordel for økt oppmerksomhet om en tolerant mangfoldspolitikk. Spørsmål knyttet til individuelle identitetsprosjekter blir mer sentralt. Dette åpner samtidig rommet for politiske aktører som har en mer flytende forståelse av hva som er samiskhet og som ikke har et tydelig rettsorientert urfolksperspektiv som utgangspunkt for sin samepolitiske deltakelse. Slike alternative forståelser har hele tiden eksistert i samiske områder, og ikke minst der fornorskingspolitikken virket sterkest. Forståelser av samiskhet som en slags regional nordnorsk identitet, som NKF står for, utfordrer ikke bare NSRs mulighet til fortsatt dominans, men setter også press på i hvilken grad Sametinget fortsatt skal være en urfolkorientert selvbestemmelsesinstitusjon.

De raske endringene i velgerdemografien og den økte oppmerksomheten om individuell identitet som grunnpremiss for samepolitikken kan forstås som et nytt kritisk vendepunkt som åpner det politiske rommet for andre aktører, sterkest representert ved NKF. De selvforsterkingsmekanismene som har gitt NSR den dominansen de over en så lang tidsperiode har hatt og fremdeles har, virker derfor nødvendigvis ikke lenger som før. I et demokratisk politisk system kan det være et gode at ettpartidominansen har en ende. Det er imidlertid grunn til å understreke en partistruktur innenfor et subnasjonalt urfolkspolitisk selvbestemmelssystem vil partifragmentering og styringsusikkerhet ha andre konsekvenser enn innenfor et nasjonalstatlig suverenitetssystem, fordi samspillet mot og med staten er avgjørende for politiske gjennomslag i form en stadig sterkere rettsliggjøring. Dersom den samepolitiske framrykningen gjennom rettsliggjøringen stopper opp som følge av slutten på ettpartidominansen, blir det utfordrende spørsmålet; hva står samepolitikken igjen med om det ikke på grunnleggende vis er knyttet til samene som urfolk med et internasjonalt rettslig vern med rett til selvbestemmelse og anerkjennelse av historiske kollektive land- og ressursrettigheter?

---

16. Sittende president i 2017 Vibeke Larsen for Arbeiderpartiet meldte seg ut av partiet når hennes vise-president Ronny Wilhelmsen ble valgt til partiets presidentkandidat. Hun fortsatte likevel som president fram til valget med støtte fra Arbeiderpartiet, men uten Wilhelmsen i Sametingsrådet. Representantene Kåre Olli og Elisabeth Erke meldte seg ut av Arbeiderpartiet i 2018, mens Jørn Gaski meldte seg ut i 2021.

## Referanser

- Bennet, A. & Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi-org.mime.uit.no/10.1017/CBO9781139858472>.
- Berntzen, E. (2020). Historical and Longitudinal Analyses, i Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie & Leonarado A. Morlino (red.), *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020. <https://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>.
- Bjerkli, B. og Selle, P. (2004). Den nye samiske offentligheten. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 20(4), 365–391. <https://doi.org/10.18261/issn1504-2936-2004-04-02>.
- Bolleyer, N. (2013). *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199646067.001.0001>.
- Bottolfsen, Ø. (1990). *Finnmark fylkeskommunes historie 1840–1990*. Vadsø: Finnmark fylkeskommune.
- Boucek, F. & Bogaards, M. (2010). Introduction. Setting a new agenda for research. I M. Bogaards & F. Boucek (red.) *Dominant political parties and democracy: Concepts, measures, cases and comparisons*. Taylor and Francis Group, 1-17.
- Collier, D. & Munck, G.L. (2017). Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures. *Qualitative & Multi-Method Research*, 15(1), 2-9. <https://doi.org/10.4324/9780203014721-10>.
- Collier, D. & Munck, G.L. (red.) (2022). *Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*. Lanham-Maryland: Rowman & Littlefield.
- Crossen, J. (2017). Another Wave of Anti-Colonialism: The Origins of Indigenous Internationalism. *Canadian Journal of History*, 52(3), 533-559. <https://doi.org/10.3138/cjh.ach.52.3.06>.
- Falch, T. & Selle, P. (2022a). Et rettighetsfelleskap: 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. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. & Selle, P. (2022b). Sametingets relevans og rekkevidde, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2, 43-59. <https://doi.org/10.18261/nst.38.2.1>.
- 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>.
- Finnmark fylkeskommune (1985). Sak 26/85 NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. Vadsø: Finnmark fylkeskommune.
- Finnmarkskommisjonen (2019). Delrapport 4 Karasjok.
- Harmel, R. & Svåsand, L. (1993). Party leadership and party institutionalization: Three phases of development. *West European Politics*, 16(2), 67-88. <https://doi.org/10.1080/0140238930842496>.
- Innst. O. nr. 80 (2004–2005). Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke. Oslo: Stortinget.
- Jernsletten, R. (1997). Reindrift, samevenner og samisk etnopolitikk i Norden 1945-1975. I B-P. Finstad, L. I. Hansen, H. Minde, E. Niemi & H. Tjelemeland (red.) *Stat, religion, etnisitet. Rapport fra Skibotn-konferansen 27.-29. mai 1996*. Skriftserie Nr. 4, Sámi duktamiid guovddás/Senter for samiske studier.
- Kalstad, J. K. (2017). *ČSV – Saami entrepreneurship for a renewed Saaminess*. Paper 6.11.2017.
- Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget (2005). Prosedyrer for konsultasjoner mellom Sametinget og statlige myndigheter. Underskrevet av kommunalminister Erna Solberg og sametingspresident Sven-Roald Nystø 11.05.2005.

- Lancaster, C. (2016). Ideology and Hegemonic Party Rule in South Africa, Hungary and Turkey. *Politics, Religion and Ideology*, 17(4), 370-391. <https://doi.org/10.1080/21567689.2016.1263197>.
- Landbruks- og matdepartementet (2016). Rapport. Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften. Forlag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten i interne forhold i reindriften.
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967). An introduction. I S.M. Lipset & S. Rokkan (red.) *Party systems and voter alignments*. Free Press.
- Magga, O. H. (2006). Samisk aktivist i 40 år. *Samtiden*, 4(3), 72-82. <https://doi.org/10.18261/issn1890-0690-2006-02-08>.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, i Mahoney, J & Thelen, K. (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 1-37. <https://doi-org.mime.uit.no/10.1017/CBO9780511806414>.
- Mellingen, H.K. (2004). *Rett og politikk. En studie av NSR og Ap på Sametinget 1998–2004*. Hovedoppgave. Bergen: Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Minde, H. (2003). Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise. Kampen for en ny samepolitikk 1960–1990. I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samet, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten*, 87–124. Gyldendal Akademisk.
- Minde, H. (2008). The destination and the journey. Indigenous peoples and the United Nations from the 1960s through 1985. I H. Minde (red.) *Indigenous peoples. Self-determination, knowledge, identity*. Eburon Academic Publishers.
- Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520936690>.
- NOU 1984: 18. Om samenes rettsstilling. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2001: 35. Forslag til endringer i reindriftsloven. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Olli, E. (2014). Sametinget styres av Arbeiderpartiet. I S.-R. Nystø, M. Guhttor og S. Pedersen (red.), *Sámediggi 25 jagi – Sametinget 25 år 1989–2014*. Alta: Sámediggi/Sametinget.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 33 (1986–1987). Om lov om Sametinget og andre Samiske rettsforhold (sameloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Pempel, T.J. (1990). Introduction. I T.J. Pempel (red.) *Uncommon democracies: The one-party dominant regimes*. Cornell University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Samrådet (2017) Samekonvensjonen skuffer. Pressemelding av 17.01.2017. <https://www.saamicouncil.net/news-archive/samekonvensjonen-skuffer>
- Sametinget (2003). Sametingets vedtak i Sak SP 21/03 Finnmarksloven. Karasjok: Sametinget.
- Sametinget (2017). Støtte til representantforslag 30 S (2016-2017) om en sannhetskommisjon for fornorskingspolitikk og urett mot det samiske og kvenske folk i Norge. Karasjok: Sametinget.
- Sametinget (2018). Sametingets behandling i Sak SP 059/18 Sametingsrådets likestillingspolitiske redegjørelse om seksuell orientering og kjønnsidentitet. Karasjok: Sametinget.
- Sametinget (2019). Sametingets behandling av Sak SP 023/19 Etske retningslinjer og kollektivt samtykke innenfor samisk helseforskning. Karasjok: Sametinget.
- Sametinget (2021). Sametingsrådet forslag til innstilling Sak R 015/2021 Eierskap til samisk immateriell kulturarv. Karasjok: Sametinget.

- Sametinget (2022a). Sametingets behandling av Sak SP 020/22 Handlingsplan mot samehets. Karasjok: Sametinget.
- Sara, E. G. (2022). *Arbeiderpartiet i samepolitikken*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for samfunnsvitenskap, UiT, Norges Arktiske Universitet.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Selle, P. & Strømsnes K. (2021). Det samiske sivilsamfunnet i Sametinget og i samepolitikken. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (red.) *Sametingsvalg. Tilhørighet, deltakelse, partipolitikk*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Semb, A.J. (2014). Ett folk? Samenes plass, I H. M. Narud, K. Heidar og T. Grønlie (red.) *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Utmarksdomstolen for Finnmark (2023). Kollektiv einedommsrett til grunn i Finnmark, saksnr. 21-086077TVI-UTMA, 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>
- Vik, H.H., Semb, A.J. & Pharo, H. (2014). *Intervju med Ole Henrik Magga. Gjennomført 6. november 2013*. Arkivverket.
- Wilson, Gary N., Alcantara, Christopher. & Rodon, Thierry, (2020). *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.