

Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle

Institusjonalisering av rettigheter og representasjon

Torvald Falch & Per Selle

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

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

Innledning

Urfolks rett til selvbestemmelse utgjør kjernen i urfolkspolitikken. Den er forankret i menneskerettighetene og er derfor rammet inn av rettssikkerhets-

Torvald Falch är Ph.d. stipendiat i statsvitenskap, Institutt for samfunnsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet og utredningsleder, Sametinget; Per Selle är professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen og professor II ved Institutt for samfunnsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet.
E-post: torvald.falch@uit.no; torvald.falch@samediggi.no; per.selle@uib.no

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

Det er gjort en god del arbeid om det rettslige grunnlaget for urfolks rett til selvbestemmelse (Anaya 2004, 2009; Doyle 2015; Åhrén 2016), samt om normative og politiske ideer for hvordan urfolks kultur og sosiale systemer kan sikres eller revitaliseres (Kymlicka 1995; Tully 2008; Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Poulzer & Coates 2015; Borrowes 2016; Elliot 2018; Breen 2020). Det er også levert historikerfaglige studier av når og hvordan anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett vokste fram gjennom urfolkspolitikkens internasjonalisering (Niezen 2003; Vik 2016; Crossen 2017), og noen samfunnsvitenskapelige studier av samtidige selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk (Evans 2011; Poulzer & Coates 2015; Nadasty 2017, Falch & Selle 2018; Wilson et al. 2020). Mindre er gjort om hva selvbestemmelsesretten betyr for urfolk sin egen institusjonsutvikling.

Vi skal derfor i denne artikkelen gjøre en analyse av hva som er mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Hva er de strukturelle konstellasjonene og begrensningene som definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikk kan utspille seg i? Vi analyserer hvilke sosiale mekanismer som åpner mulighetene for utvikling av selvbestemmelsesinstitusjoner. Med grunnlag i disse strukturelle betingelsene og sosiale mekanismene vurderer vi videre om hvilke generelle hovedtrekk ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner det er grunn til å forvente er mest sannsynlig at vil utvikle seg. For å analysere disse spørsmålene foretar vi en politisk sosiologisk og statsvitenskapelig analyse informert av institusjonell teori, og særlig historisk institusjonalisme, som legger vekt på hvordan strukturer i form av normer, regler, sosiale mekanismer, systemer, grupper og institusjoner, gir stabilitet, begrenser og gir retning for politiske handlinger (Peters 2018). Konstellasjoner av strukturelle begrensninger kan dermed si noe om hvorfor noen politiske valg og institusjonelle systemer er mer sannsynlige enn andre, uten at det betyr at aktørene og deres situasjonsforståelse ikke også påvirker valg. Særlig der det oppstår kritiske hendelser, som sammenfallet mellom menneskerettsrevolusjonen og store industriutbyggingsplaner i urfolksområder på 1970-tallet, åpnes handlingsrommet for politiske aktører som så får langtidsvirkninger i form av en selvforsterkende stivhengighet (Pierson 2004; Mahoney & Thelen 2010; Collier & Munck 2017, 2022; Berntzen 2020).

De statlige politiske systemene urfolkspolitikk virker innenfor, er ulike og urfolks historiske erfaringer og tidsforløpet for disse er forskjellige. Derfor

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

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

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

Artikkelen er bygget opp slik at vi først redegjør for den urfolkspolitiske basisen. Deretter drøfter vi de strukturelle begrensningene vi mener i betydelig

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

Etnisitet, urfolk og selvbestemmelse

GRENSETREKNING OG SOSIAL ORGANISERING AV FORSKJELLIGHET

Etnisitet forstås som noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt mellom to eller flere grupper. Det er organisering av interesser og er ofte knyttet til territorier og ressurser (Barth 1969). Denne konstruktivistiske forståelsen av etnisitet innebærer derfor en pågående og systematisk kommunikasjon om kulturell forskjellighet mellom grupper, og er derfor ikke noe gitt, selvnående og entydig. Etniske grenser kan derfor bestå selv om kulturell artikulering, organisering og kulturelle uttrykk endres, og selv om individer krysser disse grensene. Grupper kan da også i visse tilfeller bli likere selv om grensene mellom dem blir sterkere (Wimmer 2013).

Etnisitet kan også ha ulike grader av fellesskap fra en ganske løs sammenbinding til et bredt samhold med stort sammenfall av nettverk, territorialitet, kulturell standardisering og organisering. Der etnisitet er et praktisk instrument for konkurranse og kontroll over ressurser i sammenheng med en endret politisk situasjon vil etniske grupper gjerne styrkes. På den annen side vil det etniske fellesskapet gjerne svekkes der det oppstår politiske skillelinjer som krysser etniske grenser (Eriksen 2010). Slike kryssende konfliktstrukturer innebærer samtidig større åpning for individuelle valg, og med det større mulighet for endringer av de etniske grensene. Integreringen av samene i det nasjonalstatlige politiske systemet, både i form av politisk deltakelse og ved å være likeverdige systemmottakere med majoritetsbefolkningen (Selle et al. 2015), er uttrykk for en situasjon der etnisiteten ikke er så dominerende at alle interesser og rettigheter blir forstått gjennom en etnisitetskonflikt (Falch & Selle 2021).

Graderingen av hvor sammenbundet det etniske fellesskapet er, kan kalles for ulik etnisk tykkelse. Noen steder er den etniske sammenbindingen så tykk eller altomfattende at etnisk tilhørighet oftest vil gå foran saksinteresser i politiske krav og strategivalg. Der etnisiteten har stor tykkelse vil derfor grensetrekningen ofte kunne være selvforsterkende. Andre steder kan det være uklart

hvor etnisiteten begynner og noe annet overtar, og hva som er «identitet» og hva som er «interesser» (Wimmer 2013). Kampen for å sikre ressursgrunnlaget for et levende kyst- og fjordfiske i Nord-Norge er for eksempel for noen en alminnelig politisk interessekamp, mens det for andre er en kamp om grunnlaget for samisk kultur (Falch & Selle 2022b).

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

I Nord-Amerika har i større grad en forståelse av etnisitet som noe gitt, selvinnsynende, entydig og uforanderlig vært framtrædende (Kymlicka 1995; Alfred 2009; Wimmer 2013; Mamdani 2020). En slik primordialistisk forståelse av etnisitet kan forklare en Nordamerikansk dominerende oppfatning om at forholdet mellom urfolk og stat bør være preget av likeverdige og parallelle politiske enheter, det som gjerne kalles et «folk til folk»-perspektiv. Dette perspektivet underbygges nok ytterligere av at den etniske tykkelsen gjerne er større i deler av Nord-Amerika enn i Norden, og at urfolkspolitikken spiller seg ut i føderale stater.

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

Etnisk essensialisme er imidlertid også drevet fram av stater som ofte foretar en kategorisering med krav om at urfolk må utøve en annerledes og distinkt tradisjonell og statisk kultur for at de skal anerkjennes med visse

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

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

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

OMSKAPT ETNOPOLITISK FELLESKAP INNENFOR STATEN

Etnisk grensetrekning skjer mot andre grupper, mens urfolks grensetrekning skjer mot staten som representant for en dominerende majoritet. Det foreligger ingen internasjonal rettslig definisjon av urfolk, like lite som det gjør av folk. Det er likevel en bred politisk og rettslig forståelse av at urfolk utgjør fellesskap av selvidentifiserte ikke-dominerende grupper innenfor staten forenet av distinkte kjennetegn som språk, ulike kulturelle uttrykk, næringsstilpasning, beslutningssystemer og former for territorialitet med en viss kontinuitet fra tiden før dagens statsdannelser (Cobo 1982; Castellino & Doyle 2018; ILO 169; UNDRIP).

Etniske gruppers strategiske respons gjennom grensetrekningen mot staten er avgjørende for at de framstår som urfolk. Det skjer det vi kan kalle en omskaping av etniske strukturer (Niezen 2003; Archer 2010). Dette omskapt etniske uttrykket til urfolk kommer til gjennom samhandling i en asymmetrisk maktrelasjon (Merlan 2009; Eriksen 2010; Gregg 2019). Det er gjerne snakk om grupper som historisk har hatt territoriell dominans innenfor deler av det som har blitt nasjonalstatens territorium, uten at disse grensene alltid har vært eksplisitt uttrykt og hvor heller ikke den sosiale organiseringa og institusjonaliseringa har vært like fast. Urfolksidentiteten må forstås som en politisk omskaping og mobilisering mot en stadig mer velorganisert og ekspanderende stat. Territorialitet, som tidligere gjerne var implisitt, må nå framstå eksplisitt. Sosial organisering, som tidligere var lokal- og småskalaorientert, blir samtidig presset i retning av en oppskalering der en definerer og organiserer seg ut fra det som i prosessen framstår som felles interesser mot en dominerende institusjonalisert stat. Denne omskapingen betyr derfor at man ikke lenger bare er same, inuit, cree eller dene, men også urfolk. En slik omskaping til urfolk innebærer at graden av historiske, og i hovedsak horisontale, forskjeller mellom ulike etniske grupper framstår relativt mindre viktig enn betydningen av disse gruppene felles vertikale grense som urfolk mot staten.

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

Identitet kan altså være en svært viktig politisk ressurs, men vekten til *urfolksidentiteten* for den politiske mobiliseringen trenger ikke i alle sammenhenger være like framtreddende. Der etniske territoriale grenser med tilhørende former for kontroll over naturressurser med stort økonomiske potensiale er markant, er ikke alltid den omskapt identiteten som urfolk, og dens sterke kobling til menneskerettighetene en så avgjørende politisk ressurs i møte med statlig sentrumsrett. I slike situasjoner er det derfor ikke gitt at opptattheten er spesielt stor for bygging av en omskapt urfolksidentitet som grunnlag for et politisk fellesskap. Det åpner for at ulike etniske grupper går sammen i felles interesseorganisasjoner (NGOer) nasjonalt og internasjonalt, men uten at dette innebærer en videre utvikling av en felles omskapt urfolksidentitet med et tilhørende urfolkspolitisk fellesskap som overskrider variasjoner innenfor eller mellom etniske grupper. Dette ser vi for eksempel for inuitene som har fire ulike selvstyremråder om vi tar med territoriet Nunavut som formelt ikke er avgrenset til inuitene, men hvor de utgjør 85 prosent av befolkningen (Wilson et al., 2020). I møte med føderale- og provinsmyndigheter er det NGOen Inuit Tapiriit Kanatami som representerer inuitene, og internasjonalt er det i stor grad Inuit Circumpolar Council som har denne rollen. Assembly of First Nations har også en form for NGO rolle overfor føderale og provinsmyndigheter i Canada. Vi ser da også at avtaletradisjonen (*treaty*) og folk-til-folk perspektivet i Canada har gitt en bevegelse i retning av oppsplittede og små lokale etniske grupper hvor urfolksidentiteten ikke alltid er like framtreddende for utformingen av lokale selvstyreordninger (Mamdani 2020). I slike situasjoner utvikles gjerne formelle og uformelle samstyringsmåter mellom mindre etniske grupper og ulike statlige myndighetsinstitusjoner (Evans 2011; Papillon 2012; Nadasdy 2017; Wilson et al. 2020).

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

SELVBESTEMMELSE SOM EN POLITISK BESLUTTET MENNESKERETTIGHET

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

Innenfor politiske systemer og fagtradisjoner med primordialistiske oppfatninger av etnisitet er det riktignok ikke helt uvanlig å framstille urfolks selvbestemmelsesrett som en naturrett (Coulthard 2014; Nadasdy 2017). Utviklingen av canadisk urfolkspolitikk har da også hatt oppmerksomheten mot et folk-til-folk-perspektiv der internasjonaliseringen som politisk ressurs nødvendigvis ikke har vært like framtreddende. Derfor er da også begrepet «Aboriginal Peoples» eller «First Nation» vanligst i bruk i Canada, og ikke det internasjonale begrepet «Indigenous Peoples». I det canadiske systemet oppfattes selvbestemmelsesretten først og fremst som mindre gruppers iboende og historiske rett til selvstyre grunnet deres opprinnelige status som uavhengige og suverene folk med territoriell kontroll fra tiden før europeisk kolonisering (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000; Alfred 2009; Coulthard 2014; Borrows 2016; Nadasty 2017).² Denne historiske forståelsen er da også den vanlige tolkingen av paragraf 35 i den canadiske konstitusjonen fra 1982, og har langt på veg utgjort en mer benyttet politisk ressurs i den canadiske debatten for ulike gruppers selvstyrekrav enn internasjonaliseringens direkte kobling til menneskerettighetene (Cairns 2000).³

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

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

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

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

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

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

Hva som er selvbestemmelsesrettens innhold, er ikke alltid like lett å avgjøre. Den mest gjenkjennelige måten er å forstå selvbestemmelse som suverenitet slik det er for nasjonalstatene. Dette forutsetter en form for ikke-innblanding og territoriell autonomi, der det politiske fellesskapet tenderer til å være mer territorielt (demos) enn kulturelt (ethnos) definert. Innenfor føderale systemer kan dette tilsynelatende ha visse muligheter, men fordrer i stor grad at etniske minoriteter har territoriell og institusjonell kontroll over en av føderasjonens grunnleggende enheter, noe urfolk typisk ikke har (Papillon 2012).⁶

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

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

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

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

Urfolkspolitikkens mulighetsrom

INTERNASJONALISERINGEN OG RETTSLIGGJØRING SOM POLITISK RESSURS

Med menneskerettighetsrevolusjonen fra 1960 og -70-tallet har det skjedd en utvikling mot at folks rett til selvbestemmelse ikke bare ble knyttet til eksisterende stater, men etter hvert også for grupper anerkjent som urfolk (Cambou 2019). For etniske grupper blir dermed det å omskapes til, og å bli anerkjent som, urfolk gjennom internasjonal politikk og rett en mulighet for å danne sine politiske fellesskap mot statlige overgrep og press.

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

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

Urfolkspolitikkens internasjonalisering og rettsliggjøring innebærer derfor en sterk kobling til nasjonalstaten. En stat urfolk spiller *mot* for å oppnå anerkjennelse av forskjellighet, og *med* for å ta del i den velferdspolitiske utviklingen. Urfolks integrering i nasjonalstaten innebærer derfor at deres selvbestemmelsesinstitusjoner vil ha begrensede muligheter til å utvikles til politiske fellesskap som alle i gruppen må delta i for å ivareta sine interesser og livsmuligheter. Det er mulig å organisere seg på andre måter for å oppnå det man vil, og grunnleggende velferdstjenester som helse og utdanning er det staten som leverer. Vi ser da også at urfolk ofte har vanskelig for å utvikle institusjoner med et valgt representativt mandat fra det urfolkspolitiske fellesskapet. Ofte er det NGOer som målbærer urfolksinteresser i internasjonale systemer uten at disse nødvendigvis er representativ for en felles urfolksidentitet, og uten at de er representative nok til å stå for en institusjonalisering av rettighetene nasjonalt (Wilson et al. 2020). Vi ser altså at internasjonaliseringen virker til en oppskalert urfolksorganisering, men uten at dette alltid lett kan formes til valgte og representative selvbestemmelsesinstitusjoner (Fraser 2009).

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

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

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

ØKENDE INTEGRERING I STATEN OG STYRKET AUTONOMI

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

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

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

Det er med andre ord ikke bare internasjonal rett, men også grunntrekk ved det statlige systemet selv som er med på å definere mulighetsrommet for hvordan urfolks selvbestemmelse kan komme institusjonelt til uttrykk. I dette

ligger det også at ulike systemer og forståelser av urfolks territorialitet er med å legge rammer for urfolks institusjonsutvikling.

FRA SUVERENITET TIL PRIVATE KOLLEKTIVE RETTIGHETER

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

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

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

Utviklingen av moderne urfolkspolitikk er i stor grad drevet fram rundt konflikter og kritiske hendelser om land- og ressursrettigheter. Statens behov for å utøve suverenitet samtidig som den forholder seg til eksplisitte private rettighetskategorier for å frigjøre kapital for økonomisk utvikling har begrenset urfolkets kontroll over sine ressurser og landområder. Avtaletradisjonen i Canada, som i stor grad bygger på den naturrettslige forståelsen av selvstyre, kan sies å innebære oppfatninger av urfolks landrettigheter som en slags suverenitet samtidig som dette nødvendigvis ikke utelukker interne private rettigheter (Poulzer & Coates 2015). Derfor ser vi da også at private kollektive rettigheter noen steder i Canada har vært organisert i selskaper som samtidig står for en form for urfolkspolitisk representativitet i møte med provinsmyndigheter og føderale myndigheter. Eksempler på slike selskaper er Nunavut Tunngavik Incorporated i Nunavut, Makivik Corporation i Nunavik og Inuvialit Regional Corporation i Inuvialuit (Wilson et al. 2020).

Selv om canadiske føderale myndigheter i 1995 åpnet opp for at moderne avtaler kunne innebære en direkte kobling mellom krav om landrettigheter og selvstyre, har de fremdeles tungt innslag av at landrettigheter er forstått som private kollektive eier- eller bruksrettigheter, og ikke som uttrykk for en fullverdig territoriell suverenitet. Slike avtaler har da også vært kritisert nettopp fordi de innebærer å gi avkall på framtidige landrettighetskrav og suverenitet for større tradisjonelle bruksområder (Cairns 2000; Macklem 2001). I Norge, Sverige og Finland er det ingen avtaletradisjon og samenes landrettigheter sees

da også entydig som former for private kollektive eier- og bruksrettigheter, selv om det er noe ulike rettstradisjoner mellom disse landene for hvordan slike private kollektive rettigheter fastsettes (Allard 2015). Det kan også hevdes at det er urfolks private kollektive eier- og bruksrettigheter som er sikret i internasjonal rett etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter Artikkel 27, ILO C169 Artikkel 14 og UNDRIP Artikkel 26. Dette kan også være noe av grunnen til at disse internasjonale landrettighetsbestemmelsene i mindre grad har vært aktualisert i Canada, mens de i Norge, og delvis i Sverige og Finland, har en sterkt framtredd plass i enhver diskusjon om urfolksrettigheter.

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

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

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

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

URBANISERING, ØKT INDIVIDUALISERING OG STYRKET URFOLKSIDENTITET

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

ofte blir framhevet hos urbaniserte urfolk for å ivareta identitetens kollektive dimensjon (Coulthard 2014; Hill 2016; Selle et al. 2020).

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

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

En strukturell konstellasjon med internasjonalisering, statsintegrering, diffus territorialitet og urbanisering gir samlet et nokså smalt mulighetsrom for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Det er likevel innenfor dette avgrensede mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken har utviklet seg. Vi skal derfor gå over til å se på det vi mener vil være hovedkjennetegn i

utviklingen av urfolksinstitusjoner for utøvelse av selvbestemmelsesrett. Det er snakk om kjennetegn som har stor grad av stivhengighet og gjensidighet i seg, og som dermed forsterker hverandre, særlig gjennom at de alle har innebygget trekk av institusjonell oppskalering som peker utover det strikt lokale.

Hovedkjennetegn ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner

FUNKSJONELL TERRITORIALITET OG RELASJONELL SELVBESTEMMELSE

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

Med en folk-til-folk tilnærming av urfolkspolitikken, altså at det er snakk om to autonome folk, blir begrepene «territorialitet», «suverenitet», «selvstyre» og «selvbestemmelse» framstilt og diskutert som uttrykk for mer eller mindre samme fenomen. Tanken om en parallellitet mellom urfolkssamfunn og nasjonalstaten blir sterkt styrende for hva en forestiller seg som muligheter (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000). I enhetsstatene Norge, Sverige og Finland er det også en språkbruk som kan forstås slik at urfolkspolitikk handler om en folk-til-folk tilnærming (Semb 2012). Det innebærer likevel ikke at ideer, forslag eller krav om et territorielt parallelt styringsnivå tar plass i den samepolitiske debatten.

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

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

systemer som bare i begrenset grad har noe med hverandre å gjøre. Urbaniseringen tydeliggjør dette særlig sterkt.

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

I Norge, Finland og Sverige er territorialiteten helt eksplisitt knyttet til opparbeidede private kollektive eier- og bruksrettigheter. Begrepet «suverenitet» er i disse landene dermed knapt i bruk i diskusjonen om urfolkspolitikken. Derimot er det en bred politisk forståelse, både i sametingene og fra statlige side, at selvbestemmelse både rommer anerkjennelse av samiske gruppers private kollektive landrettigheter, ikke-territorielt selvstyre over samfunnsområder som språk og kultur, og relasjonell selvbestemmelse i form konsultasjoner med staten i saker som kan påvirke samene direkte (Coakley 2016; Falch & Selle 2018).

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

Denne mer diffuse territorielle tilknytningen for urfolksfellesskap enn for medborgerne i staten gir altså urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner en helt annen karakter av relasjonell selvbestemmelse enn det som gjelder for statens selvbestemmelse (Murphy 2019). Konsultasjoner med statlige offentlige myndigheter for å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke er da også blitt et helt sentralt begrep og virkemiddel i urfolksretten og urfolkspolitikken. Dette er styringsformer som nettopp framhever meningsfull samhandling.

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

STYRKET INDIVIDUELL SELVIDENTIFISERING

Med utviklingen av en urfolksidentitet blir behovet for større grad av formaliserte og institusjonaliserte beslutninger om hvem som er medlem i det urfolkspolitiske fellesskapet viktig. FNs menneskerettskomité har da også lagt til grunn at en effektiv og fungerende representasjon av urfolk, der de selv bestemmer hvem som er medlem i deres politiske fellesskap, er avgjørende for at de skal kunne utøve selvbestemmelse (HRC 2019 Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015).

Urfolk må altså ha selvbestemmelse over hvem som er medlem av sitt etnopolitiske fellesskap for at de kan utøve selvbestemmelse. Dette er det samme som det såkalte «legitimate boundary problem» der folket ikke kan bestemme før noen bestemmer hvem som er folket (Abizadeh 2012; Spitzer 2021). Beslutninger om grensetrekning og kriterier for medlemskap i et politisk fellesskap er en fundamental politiske beslutning som tas for at politisk makt kan utøves av og over medlemmene, men det kan altså ikke avgjøres på et legitimt demokratisk vis (Whelan 1983). For de fleste stater har da også beslutninger om hvem som utgjør folket blitt til gjennom en førdemokratisk statsbygging og maktpåført kulturstandardisering, og har ofte framstått som et slags avklart utgangspremiss for utviklingen av etterfølgende nasjonalstatlige massedemokratier (Rokkan 1987). Utgangsbetingelsene for urfolkspolitikken er grunnleggende annerledes.

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

Siden kriteriene for urfolkspolitisk medlemskap vanskelig kan fastsettes prinsipielt blir dette spørsmålet fort konfliktfylt. I slike konflikter ligger også motsetningen mellom på den ene siden individuelle rettigheter der alle som er

berørt har rett til deltagelse, og på den andre siden en gruppes kollektive rett til selvbestemmelse som innebærer at noen må holdes ute. Skal et urfolkspolitisk fellesskap fungere må det derfor balansere slike motstridende individuelle og kollektive rettigheter (Niezen 2003).⁷

Når beslutninger om kriterier for urfolkspolitisk medlemskap ikke kan gjøres på en demokratisk og prinsipiell måte, og ikke uten at individuelle og kollektive rettigheter kommer i konflikt med hverandre står bare rimelighetsvurderinger igjen (Gover 2014). Slike rimelighetsvurderinger vil imidlertid foretas innenfor en strukturell situasjon der noen utfall er mer sannsynlig enn andre.

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

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

Beslutninger om medlemskap i urfolkspolitiske fellesskap må fattes innenfor samtidens krav om demokratiske prosedyrer og legitimitet, og altså uten at urfolk alltid har stor grad av territoriell konsentrasjon. For de fleste urfolk er dermed spørsmålet om hvem som er innenfor og hvem som er utenfor deres politiske fellesskap ikke så mye et premiss, som et problem for utøvelse av selvbestemmelse. Prisen for urfolks selvkonstituering innenfor demokratiske rettsstater der individet står sterkt, også blant urfolk, er derfor at kriteriene for medlemskapet i det urfolkspolitiske fellesskapet vil være under kontinuerlig

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

debatt. Hvem som er medlem i fellesskapet blir et stadig tilbakevendende tema som stiller spørsmål ved urfolksinstitusjoners demokratiske legitimitet, makt og relevans (Junka-Aikio 2016; Mörkenstam et al. 2022).

Individuell selvidentifisering for urfolkspolitisk medlemskap betyr samtidig at territoriell og kulturell kontekst betyr mindre, noe som trekker i retning av en utvikling mot oppskalerte selvbestemmelsesinstitusjoner. Vi skal derfor gå over til å drøfte institusjonell oppskalering mer inngående som et siste kjennetegn vi mener i avgjørende grad former urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner.

DEMOKRATISK REPRESENTATIVITET OG INSTITUSJONELL OPPSKALERING

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

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

Det urfolkspolitiske fellesskapet vil ha en annen karakter enn det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet, fordi det hele tiden er store muligheter både for individer og interessegrupper til å bryte ut eller ikke forholde seg til det urfolkspolitiske systemet. Skal urfolk likevel ha institusjoner som gir uttrykk for en form for selvbestemmelse må det ha en viss deltakelseeffektivitet der det er mulighet for et mangfold av interesser som konkurrerer og inngår allianser som samtidig sørger for en intern sammenbinding, om enn av en annen karakter enn innenfor staten. Slike representative institusjoner vil da kunne være viktige garantister for å oppnå og opprettholde rettigheter og anerkjennelse av forskjellighet innenfor det større nasjonalstatlige politiske fellesskapet. Dette fordrer

imidlertid former for direkte representativitet som griper over avstander, binder sammen lokalsamfunn og vier mindre oppmerksomhet til ulike mer lokalbaserte tradisjoner, altså en institusjonell oppskalering (Tranvik & Selle 2003). En slik utvikling taler for at det urfolkspolitiske fellesskapet mer må karakteriseres som politisk åpne rettighetsfellesskap der relasjonen til staten er avgjørende, enn som mer lukkede tillitsfellesskap i nasjonalstatlig forstand (Falch & Selle 2022a).

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

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

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

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

I omskapingen til urfolksidentitet med et urfolkspolitisk fellesskap ligger et ikke ubetydelig element av alliansebygging mellom lokalsamfunn med kulturelle variasjoner, og over geografiske avstander. Internasjonaliseringen av urfolkspolitikken og urbaniseringen av urfolk tydeliggjør dette i særlig grad. Skal slike breiere urfolksallianser kunne utvikle institusjoner som utøver selvbestemmelse i møte med staten, som er i samsvar med internasjonal rett samtidig som det har relevans og rekkevidde hos medlemmene, framstår oppskalerte representative og byråkratiserte institusjoner som den mest sannsynlige formen. Dette trenger nødvendigvis ikke bety at det innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet ikke også er institusjoner lokalt og regionalt med en viss myndighet (Poulzer & Coates 2015). Oppskalerte representative institusjoner er selvsagt heller ikke noe som kommer av seg selv fordi noen overordnede strukturelle konstellasjoner åpner for det. Det støter mot allerede etablerte lokale strukturer og internasjonalt og føderalt orienterte NGOer, som ikke uten videre vil gi avkall på sine posisjoner og kanalisere sine interesser gjennom representative selvbestemmelsesinstitusjoner, slik vi kan se tendenser til for Samerådet i Norden og Inuit Circumpolar Council i Canada og Grønland. Mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er med andre ord avgrenset, og hverken gitt eller endelig fastsatt.

Konklusjon

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

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

Vi har trukket fram utviklingen av noen generelle og sentrale samfunnsstrukturer som vi mener at både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger leder i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner kjennetegnet av å være *demokratiske direkte valgte storskalainstitusjoner* der stemmeretten hviler tungt på *individuell selvidentifisering*, og hvor politikken i stor grad har en *funksjonell*

territorialitet. Denne type institusjonalisering vil ha ulike konkrete løsninger og uttrykk innenfor ulike typer av demokratiske rettsstater.

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

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

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

For det fjerde tar urfolk del i den voksende *urbaniseringen* som medfører mindre etnisk tykkelse, men som likevel kan styrke urfolksidentitet som et politisk omskapt uttrykk for anerkjennelse av kulturell forskjellighet. Denne utviklingen gjør den territorielle dimensjonen uklare som grunnpremiss for grensetrekningen av hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet. Vekten vil i større grad flyttes over på individuell selvidentifisering, som forutsetter sterk kobling til internasjonal rett og samspillet med og mot staten.

Disse generelle strukturendringene er mønstre som altså har gjensidige og selvforsterkende virkninger. Det betyr likevel ikke at det nødvendigvis leder fram til oppskalerte selvbestemmel-sesinstitusjoner. Hvordan de historiske sekvensene spiller seg ut, om det oppstår kritiske hendelser som åpner mulighetsrommet, og ikke minst hvordan aktørene selv forstår dette mulighetsrommet er avgjørende for hva som skjer. Når og hvordan internasjonalisering og

statlig integrering har foregått og forståelser av hva etnisitet og selvbestemmelse er i de politiske omgivelsene, er ulikt for Canada og Norden. Dette har virket til at kritiske hendelser knyttet til store energiutbyggingsplaner fikk ulike institusjonelle resultater. Mens det i Canada ledet til anerkjennelse av landrettigheter, ledet det i Norge, Sverige og Finland til anerkjennelse av politiske rettigheter i form av en egne oppskalerte demokratisk representative institusjoner (Falch & Selle 2018; Wilson et al. 2020). Dette har så ledet til ulike utviklingsprosesser der det i Canada har blitt vanskelig å forme breie demokratiske representative urfolksinstitusjoner, mens det i Norden har vært vanskelig å få anerkjent landrettighetene.

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

Det er viktig å understreke at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner bare et stykke på veg kan forstås analogt til statlige systemer. Medlemmene i det urfolkspolitiske fellesskapet vil fortsatt delta i statlig politikk, andre samfunnsinstitusjoner og i felles økonomiske markeder. Deres bindinger og med det lojalitet til egne selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor være grunnleggende annerledes en medborgernes bindinger til staten (Falch & Selle 2022a). Dette innebærer at staten også har et betydelig ansvar for å legge til rette for å sikre at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner utvikles. Legitimiteten til urfolksinstitusjoner kan derfor ikke bare være avhengig av medlemmenes tillit, men også av rettsstatlige bindinger fra internasjonal og nasjonalstatlig lovgiving som temmer og påtvinger staten dens støtte og forpliktende samhandling.

Referanser

- Abbot, Andrew, 1997. "Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School", *Social Forces*, 74(4), s. 1149-1182. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/75.4.1149>.
- Abizadeh, Arash, 2012. "On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem", *American political Sciences Review*, 106(4), s. 867-882. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003055412000421>.
- Åhrén, Mattias, 2016. *Indigenous people's status in the international legal system*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001>.
- Alfred, Taiaiake, 2009. *Peace, Power, Righteousness. An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.

- Allard, Christina, 2015. *Renskøtselrätt i nordisk belysning*. Makadam förlag.
- Anaya, James & Puig, Sergio, 2017. "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples", *University of Toronto Law Journal*, 67(4), s. 435-464. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.67.1>.
- Anaya, James, 2009. *International human rights and indigenous peoples*. Aspen Publishers Wolters Kluwer.
- Archer, Margaret S., 2010. "Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action", *The British Journal of Sociology*, 6(1), 225-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01245.x>.
- Barth, Fredrik, 1969. "Introduction", s. 9-39 i Barth, Fredrik (red.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*. Universitetsforlaget.
- Benhabib, Seyla, 2002. *The claims of culture: equality and diversity in the global era*. Princeton University Press.
- Berg-Nordli, Mikkel, 2018. "The governance of urban indigenous spaces: Norwegian Sámi examples", *Acta Borealia*, 35(1), s. 49-72. DOI: <https://doi.org/10.1080/08003831.2018.1457316>.
- Berntzen, Einar, 2020. "Historical and Longitudinal Analyses", i Berg-Schlosser, Dirk, Badie, Bertrand & Morlino, Leonarado A. (red.), *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>.
- Bingham, Tom, 2011. *The Rule of Law*. Penguin Books.
- Bjørklund, Ivar, 2016. "‘Er ikke blodet mitt bra nok?’ Om etniske konstruksjoner og identitetsforvaltning i Sápmi", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33(1,2), s. 8-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2016-01-02-02>.
- Borrows, John, 2016. *Freedom and Indigenous Constitutionalism*. University of Toronto Press.
- Breen, Michael G., 2020. "Federalism, constitutional recognition and Indigenous Peoples: how a new identity-based state can be established in Australia", *Australian Journal of Political Science*, 55(3), s. 311-327. DOI: <https://doi.org/10.1080/10361146.2020.1766416>.
- C169, 1989. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Tilgjengelig på https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.
- Cairns, Allan C., 2000. *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Cambou, Dorothée, 2019. "The UNDRIP and the legal significance of the right of indigenous peoples to self-determination: a human rights approach with multidimensional perspectives", *The International Journal of Human Rights*, 23(1,2), s. 34-50 DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1585345>.
- Castellino, Joshua & Doyle, Cathal, 2018. "Who Are 'Indigenous Peoples'? An Examination of Concepts Concerning Group Membership in the UNDRIP", i Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0002>.
- Coakley, John, 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy". *Ethnopolitics*, 15(1), s. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101842>.
- Cobo, José Martínez, 1982. *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*. United Nations. Tilgjengelig på <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>.

- Collier, David & Munck, Gerardo L. (red.), 2022. *Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*. Lanham-Maryland: Rowman & Littlefield.
- Collier, David & Munck, Gerardo L., 2017. "Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures", *Qualitative & Multi-Method Research*, 15(1), s. 2-9.
- Corntassel, Jeff, 2012. "Cultural Restoration in International Law: Pathways to Indigenous Self-Determination", *Canadian Journal of Human Rights*, s. 93-126.
- Coulthard, Glen S., 2014. *Red skin, white masks. Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press. DOI: <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816679645.001.0001>.
- Crossen, Jonathan, 2017. "Another Wave of Anti-Colonialism: The Origins of Indigenous Internationalism", *Canadian Journal of History*, 52(3), s. 533-559. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjh.ach.52.3.06>.
- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Dahl, Robert. A. & Tufte, Edward R., 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Doyle, Cathal. M., 2015. *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315780665-8>.
- Dubois, Janique, 2011. "Beyond Territory: Revisiting the Normative Justification of Self-Government in Theory and Practice", *Indigenous International Policy Journal*, 2(2), s. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.18584/iipj.2011.2.2.1>.
- Eisenberg, Avigail, 2009. *Reasons of identity. A normative guide to the political and legal assessment of identity claims*. Oxford University Press.
- Elliott, Michael, 2018. "Indigenous Resurgence: The Drive for Renewed Engagement and Reciprocity in the Turn Away from the State", *Canadian Journal of Political Science*, 51(1), s. 61-81. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423917001032>.
- Eriksen, Thomas. H., 2010. *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183hoh1>.
- Evans, Linda, 2011. *Power from powerlessness. Tribal governments, institutional niches, and American federalism*. Oxford University Press.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2021. "Finnmarkseiendommens selvstendighet. Om representasjon av private rettigheter, politiske interesser og etnisitet", s. 145-192 i Hernes, Hans-Kristian & Selle, Per (red.), *Finnmarksloven – En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2018. *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022a. "Et rettighetsfellesskap. Samisk systembygging i den norske enhetsstaten", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1-2022, s. 44-63. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2022-01-03>.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022b. "Sametingets relevans og rekkevidde", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, s. 43-59. DOI: <https://doi.org/10.18261/nst.38.2.1>.
- Falch, Torvald, 2022. "Samisk selvbestemmelse som motmakt – en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten", *Lov og Rett*, 61(9), s. 547-565. DOI: <https://doi.org/10.18261/lor.61.9.3>.
- Fraser, Nancy, 2009. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.

- Gover, Kirsty, 2019. "When Tribalism Meets Liberalism: Human Rights and Indigenous Boundary Problems in Canada", *The University of Toronto law journal*, 64(2), s. 206-242. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.0312>.
- Gregg, Benjamin, 2019. "Indigeneity as Social Construct and Political Tool", *Human rights quarterly*, 41(4), s. 823-848. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0063>.
- Habermas, Jürgen, 2001. "Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles?", *Political Theory*, 29(86), s. 766-781. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1177/0090591701029006002>.
- Hill, Richard S., 2016. "New Zealand Maori: The Quest for indigenous Autonomy", *Ethnopolitics*, 15(1), s. 144-165. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315667140-8>.
- Howard, Heather A. & Proulx, Craig, 2011. *Aboriginal peoples in Canadian cities: Transformations and continuities*. Wilfrid Laurier University Press. DOI: <https://doi.org/10.1080/2201473X.2019.1603605>.
- Human Right Council, 2019. Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015.
- Imai, Shin & Gunn, Kathryn, 2018. "Indigenous Belonging: Membership and Identity in the UNDRIP: Articles 9, 33, 35 and 36", i Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford university Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0009>.
- Junka-Aikio, Laura, 2016. "Can the Sámi speak Now? Deconstructive research ethos and the debate on who is a Sámi in Finland", *Cultural studies*, 30(2), s. 205-233. DOI: <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.978803>.
- Kingsburry, Benedict, 2001. "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *New York University journal of international law & politics*, 34(1), s. 189-250.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 2001. *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199240981.001.0001>.
- Kymlicka, Will, 2016. "Federalism, Nationalism, and Multiculturalism", s. 269-292 i Karmis, Dimitros & Norman, Wayne (red.), *Theories of Federalism: A Reader*. Palgrave Macmillan.
- Macklem, Patrick, 2001. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781442627901>.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change", s. 1-37 i J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 1-37. DOI: <https://doi.org/10.1017/cb09780511806414.003>.
- Mamdani, Mahmood, 2020. *Neither Settler nor Native. The Making and Unmaking of Permanent Minorities*. The Belknap Press.
- Merlan, Francesca, 2006. "Beyond Tradition", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7(1), s. 85-104. DOI: <https://doi.org/10.1080/14442210600554507>.
- Merlan, Francesca, 2009. "Indigeneity. Global and Local", *Current Anthropology*, 50(3), s. 303-333. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1086/597667>.
- Mörkenstam, Ulf, Selle, Per & Valkonen, Sanna, 2022. "Who are 'we the people'? A comparative analysis of the right to register in the Sámi electoral roll in Finland, Norway, and Sweden", i Valkonen, Sanna, Aikio, Áile, Alakova, Saara & Magga, Sigga-Marja (red.), *The Sámi World*. Routledge.

- Murphy, Michael, 2019. "Indigenous Peoples and the Struggle for Self-Determination: A Relational Strategy", *Canadian Journal of Human Rights*, 8(1), s. 67-102.
- Nadasdy, Paul, 2017. *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487515720>.
- Niezen, Robert, 2003. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.1525/9780520936690>.
- Olsen, Torjer, 2016. "Kjønn og urfolksmetodologi", *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 40(2), s. 3-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2016-02-02>.
- Papillon, Martin & Rodon, Thierry, 2019. "The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lesson from Two Canadian Cases", *International Journal on Minority and Group Rights*, 27(2), s. 314-335. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>.
- Papillon, Martin, 2012. "Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States", *The Journal of Federalism*, 42(2), s. 289-312. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjro32>.
- Papillon, Martin, 2020. "Nation-to Nation? Canadian Federalism and Indigenous Multi-Level Governance", s. 395-326 i Bakvis, Herman & Skogstad, Grace (red.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. University Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487570460-017>.
- Patten, Alan, 2016. "Self-Determination for National Minorities", s. 120-144 i Tesón, Fernando R. (red.), *The Theory of Self-Determination*. DOI: <https://doi.org/10.1017/cb09781316340639.007>.
- Peters, B. Guy, 2019. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, Evelyn & Andersen, Chris, 2013. *Indigenous in the city: contemporary identities and cultural innovation*. UBS Press.
- Pettersen, Torun & Sagli, Jo, 2019. "Hand i hand? Om bysamer som tema i valgprogram ved sametingsvalg i Norge 2009-2017", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(3), s. 115-140. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-03-01>.
- Pettit, Phillip, 1997. *Republicanism: A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Sosial Analysis*. Princeton University Press.
- Poelzer, Greg & Coates, Ken S., 2015. *From treaty peoples to treaty nation. A road map for all Canadians*. UBC Press.
- Rodon, Thierry, 2021. "Land-use-management in Canada: A mixed experience", i Hernes, Hans-Kristina & Selle, Per (red.), *Finnmarksloven - En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Rokkan, Stein, 1974. "Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model", *Social Science information*, 13(1), s. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>.
- Rokkan, Stein, 1987. "Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa", i Rokkan, Stein (red.), *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rowe, Caorlyn & Jeffery, Charlie, 2017. "Social and regional interests: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", s. 378-400 i Hodson, Dermot & Peterson, John (red.), *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737414.003.0016>.

- Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Rights*, Vol 2. Tilgjengelig på <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>.
- Schakel, Arjen H., 2020. "Multi-level governance in a 'Europe with the regions'", *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), s. 753-766. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>.
- Scharpf, Fritz W., 1988. "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public administration*, 66(3), s. 239-278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Selle, Per, Semb, Anne J. & Strømsnes, Kristin, 2020. "Urbanisering av det samiske elektoratet: en fremvoksende skillelinje i den moderne samepolitikken?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(2), s. 101-123. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-02-01>.
- Selle, Per, Semb, Anne J., Strømsnes, Kristin & Nordø, Åsta D., 2015. *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, Per, Semb, Anne J. & Strømsnes, Kristin, 2013. "Citizenship identity among Sámi in core Sámi areas", *Citizenship Studies*, 17(6,7), s. 712-727.
- Semb, Anne J., 2012. "From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? Status, aspirations, and challenges ahead", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 35, s. 1654-1672. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.604131>.
- Spitzer, Aron J., 2021. "Approaching the boundary problem: Self-determination, inclusion, and the unpuzzling of transboundary conflicts", *Journal of International Political Theory*, s. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1177/17550882211020386>.
- Thuen, Trond, 2015. "'Slutt på gnålet!' Om symboler og følelser i debatten om samiske spørsmål", s. 309-332 i Bjerkli, Bjørn & Selle, Per (red.), *Samepolitikken utvikling*. Gyldendal Akademisk.
- Trägårdh, Lars, 2013. "The Historical Incubators of Trust in Sweden: From the Rule of Blood to the Rule of Law", s. 181-203 i Reuter, Marta, Wijkström, Filip & Uggla, Bengt K. (red.), *Trust and Organizations*. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137368812_10.
- Trägårdh, Lars, 2018. "Scaling up solidarity from the national to the global: Sweden as welfare state and moral superpower", s. 79-101 i Witoszek, Nina & Middtun, Atle (red.), *Sustainable modernity. The Nordic Model and Beyond*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315195964-5>.
- Tranvik, Tommy & Selle, Per, 2003. *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal Akademisk.
- Tully, James, 2008. *Public philosophy in a new key: Volume 1, democracy and civic freedom*. Cambridge University Press.
- UN Human Rights Committee, 2018. *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015. Tiina Sanila-Aikio v. Finland*.
- UNDRIP, 2007. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Tilgjengelig på https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf.
- Vik, Hanne H., 2016. "Indigenous internationalism", s. 315-339 i Sluga, Glenda & Clavin, Patricia (red.), *Internationalism. A Twentieth-Century History*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781107477568.015>.
- Watkins, David, 2015. "Institutionalizing Freedom as Non-Domination: Democracy and the Role of the State", *Polity*, 47(4), s. 508-534. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2015.18>.

- Weinstock, Daniel M., 2005. "Beyond exit rights: reframing the debate", s. 227-248 i Eisenberg, Avigail & Spinner-Halev, Jeff (red.), *Minorities within minorities*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511490224>.
- Whelan, Fredrick G., 1983. "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", s. 13-47 i Pennock, J. Roland & Chapman, John W. (red.), *Liberal democracy*. New York University Press.
- White, Graham, 2002. "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards", *Publius*, 32(3), s. 89-114. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004961>.
- Wilson, Gary N., Alcantara, Christopher & Rodon, Thierry, 2020. *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Wilson, Gary N. & Selle, Per, 2019. "Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway", *Montreal: IRPP*. February 2019, no. 69.
- Wimmer, Andreas, 2013. *Ethnic boundary making. Institutions, power, networks*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199927371.001.0001>.
- Young, Iris M., 2004. "Two concepts of self-determination", s. 176-195 i May, Steven, Modood, Tariq & Squires, Judith (red.), *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511489235.009>.
- Young, Iris M., 2005. "Self-determination as non-domination: Ideals applied to Palestine/Israel", *Ethnicities*, 5(2), s. 139-159. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468796805052112>.