

Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt¹

Innledning

Vedtaket av finnmarksloven viser at samepolitikkenes betydning i samfunnet er i stadig endring. Samepolitikken har vist seg å ha en økende betydning i tråd med nasjonale ordninger og formelle reguleringer som også har et samepolitisk kontaktpunkt.

Denne artikkelen fokuserer på den toårige perioden fra 2003 til 2005, da regjeringens forslag til ny finnmarkslov var til behandling i justiskomiteen, og hvor lovforslaget undergikk store endringer fram til det endelige lovvedtaket. I denne perioden var Sametinget og Finnmark fylkesting formelle parter i lovprosessen, ved at Stortingets justiskomite hadde vedtatt å gjennomføre konsultasjoner med disse to folkevalgte organene. Arbeidsformen var av en slik karakter at Sametinget og fylkestinget ikke bare hadde mulighet til å bli *hørt*, men var i direkte *dialog* med komiteen og dets medlemmer og kunne slik bidra til å definere både premissene for lovarbeidet og lovens innhold på en måte som aldri tidligere hadde funnet sted i Stortingets historie. Lovprosessen brøt nytt konstitusjonelt terreng i Norge.

Artikkelen tar sikte på å belyse hva som kan forklare at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk en formell plass i lovprosessen, og hvordan mulighetsrommet som ble skapt av denne deltakelsen, ble omsatt til innflytelse over utformingen av den endelige lovteksten.

Med utgangspunkt i justiskomiteens vedtak og de endringene som ble foretatt, vil det bli søkt svar på følgende to spørsmål: Hva kan forklare at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakelsesrettigheter i slutfasen av en lovprosess som normalt kun inkluderer stortingsrepresentanter? Og hva kan forklare at det ble foretatt så vidt omfattende endringer og tillegg som det ble gjort i lovteksten?

Innledningsvis vil det bli gitt et kort historisk tilbakeblikk på konflikten rundt samiske landrettigheter, før regjeringens opprinnelige forslag til lovtekst og de endringene som ble gjort av Stortingets justiskomite, blir gitt en presentasjon. Deretter vil det empiriske fundamentet bli gjort rede for. Siste del av artikkelen vil gi en analyse av den toårige prosessen i lys av at den er et intendert produkt av relasjoner mellom aktører og et produkt av maktforhold som ligger nedfelt i formelle strukturer.

Artikkelens empiri er hentet fra både skriftlige kilder og intervju med sentrale personer. De skriftlige kildene har vært konsultasjonsreferater, innstillinger, utredninger og

¹ Denne artikkelen inngår i doktorgradsprosjektet "Samepolitikkenes plass i regionaliseringsprosesser i nord", prosjektnr. 169509/V10, som er finansiert av Norges forskningsråd.

offentlige vedtak, brev, arbeidsnotater, foredrag og avisinnlegg. Det har vært foretatt fjorten individuelle intervju av aktører med sentrale roller i Storting og regjering, Sameting og Finnmark fylkesting.²

Finnmarksloven og politisk makt

Når vi her skal studere politisk samhandling, vil vi ikke bare se på den politiske vedtakssiden, hvor det finner sted en aggregering av formelle beslutningstakers standpunkter; vi skal også se på inputsiden, hvor andre enn formelle beslutningsaktører kan inkluderes som premissgivere for senere beslutninger (Goodin 2004). De tre institusjonelle hovedaktørene, Stortinget v/justiskomiteen, Sametinget og Finnmark fylkesting, er offentlige politiske institusjoner som både handler og samhandler på grunnlag av politisk makt og autoritet. Disse tre institusjonenes virksomhet og legitimitet er demokratisk forankret gjennom valgkanalen og representerer ulike former for legal makt. Å studere politiske prosesser i arbeidet med finnmarksloven, medfører at søkelyset rettes mot ulike forståelser av hva som ligger til grunn for utøvelse av politisk makt.

Politisk makt kan drøftes på ulike måter. Et skille kan trekkes mellom å ha ”makt over” og å ha ”makt til”, det vil si et skille mellom makt som dominansforhold og makt som produktiv og prosessuell (Pitkin 1972 i Goehler 2000), et annet skille kan trekkes mellom strukturell makt og relasjonell makt.

Strukturell makt

Brochmann mfl. definerer strukturell makt som en ”institusjonalisert makt som er hevet over individers intensjonelle handlinger i situasjonen” (Brochmann mfl. 2002:15), mens strukturelle maktforhold omtales av Bugge, Eriksen og Rønning (2005) som ”objektive styrkeforhold grunnlagt på asymmetriske fordelinger av materielle og ikke-materielle ressurser” (2005:15). Det vil si at konsekvensene av strukturell makt kan være et ikke-tilsiktet resultat av mange individers maktutøvelse (Bugge 2002:44-45). Slike strukturelle faktorer kjennetegnes ved at de kan virke avgrensende på aktører som kunne ha valgt annerledes innenfor en gitt tidsramme (Lukes 2005). Men strukturer kan også forenkle og lette

² I politiske institusjoner har de politiske partiene en sentral plass. Partienes betydning for prosessen rundt Finnmarksloven vil imidlertid ikke bli drøftet her. Det bør likevel nevnes at prosessen ikke var lukket for de politiske partiene. Generelt sett var det viktig for prosessen i justiskomiteen å ha en partipolitisk klarering underveis for alle større endringer, selv om de partipolitiske prosessene og organisering av det partiinterne arbeidet, herunder fylkespartienes involvering, varierte fra parti til parti.

samhandling. Slik sett er formelle strukturer vedtatte valg av standarder for hvordan organisasjoner skal forholde seg, det vil si formelle avgrensninger av hvem som er relevante aktører, hvilke problem som er viktige, og hvilke løsninger som er legitime (Cohen, March og Olsen 1979; Brochmann mfl. 2002; Engelstad 1999b). Stabiliteten til formelle strukturer er imidlertid avhengig av hvor *sterke og entydige insentiver* de sosiale aktørene er underlagt (Bugge 2002). Potensialet for utøvelse av endringsmakt vil derfor øke dersom aktører introduseres for alternative strukturer. Beslutninger ses derfor på som resultat av strukturer som kjennetegnes enten som "tvingende" eller dominante, eller som legitime ved at strukturene oppfattes å skape, regulere og implementere beslutninger som har en felles normativ forankring (Haugaard 2000; Lukes 2005). Å utfordre stabiliteten i formelle strukturer vil dermed si å utfordre den reproduksjon av systematiske skjevheter som ligger nedfelt i slike strukturer (Bugge, Eriksen og Rønning 2002; Bugge 2002). Endring av formelle strukturer vil derfor også kunne åpne opp nye mulighetsrom, hvor aktører kan fremme problemforståelser og løsningsforslag som under andre strukturelle betingelser ikke ville vært mulig.

Stortinget, Sametinget og Finnmark fylkesting er alle institusjoner som er rammet inn av ulike formelle strukturer som legger premisser for deres politiske beslutninger, og som danner skranker og gir retning, men som også gir nye muligheter for utøvelse av politisk makt. Elementer som den historisk etablerte samfunnsordenen, dominante samfunnsverdier og styrkeforhold mellom ulike kulturelle grupper, men også fundamentet for det politiske systemet og dets institusjoner, lovvedtak og formelle reguleringer, vil bidra til å bestemme hvordan problemoppfatninger og løsningsmuligheter oppfattes.

Relasjonell makt

At Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakerrettigheter i den interne lovprosessen på Stortinget som normalt ikke er åpen for eksterne aktører, gjør at inputsiden i beslutningsprosessen og aktørenes relasjoner kommer i fokus. Den relasjonelle maktutøvelsen kan handle om dominansforhold og hegemoni (Brochmann mfl. 2002). I folkelig sammenheng er dette den vanlige forståelsen av maktbegrepet. Politisk makt vil i en slik tilnærming være forankret i retten til bruk av legal tvangsmakt og å vedta reguleringer av samfunnet. I en hierarkisk forståelse av makt er det heller ikke gitt at de det utøves makt over, forstår sine egne interesser. Steven Lukes definerer denne formen for makt slik: "A kan utøve

makt over B ved å få ham til å gjøre noe han ikke vil, men han utøver også makt over ham ved å påvirke, forme eller bestemme hva han vil” (Lukes 2005:27).

Men det finnes også andre forståelser av relasjonell makt, som ikke inkluderer dominans, men som tvert om kan belyse relasjonell makt ut fra dets produktive og prosessuelle sider (Engelstad 1999a; Flyvbjerg 1991). Denne formen for makt handler om kommunikasjon, kunnskap og konstruksjon av mening, det vil si produksjon av virkelighetsbilder, sannheter og myter (Goehler 2000). Peter Morriss forstår denne formen for makt som ”evnen til å påvirke utfall, og ikke evnen til å påvirke andre” (Morriss 2006:126). Relasjonell maktutøvelse kan dermed handle om at det er *kunnskap* som etablerer basisen for en diskursiv maktutøvelse (Clegg 2000; Sandmo 1999). Den som behersker kommunikasjonen best, og som kan underbygge sine standpunkter med kunnskap, vil dermed også lettere kunne få gjennomslag for sine oppfatninger og slik kunne definere det som kan kalles for et ”sannhetsregime” (Wetherell, Taylor og Yates 2001:76). I det sistnevnte tilfellet vil diskurs og dialog være sentrale elementer i å skape mening og dermed få akseptert alternative definisjoner av problemer og løsninger som virkeligheten, slik at beslutninger fattes ut fra hva som er fornuftig å gjøre (Jenssen 1995). En slik forståelse av makt innebærer ikke at en av partene alene definerer et ”sannhetsregime” gjennom dominansforhold, men ved at partene anerkjenner en *gjensidig avhengighet av hverandre*, og at makten dermed utøves gjennom utveksling av forpliktelser og støtte (Goehler 2000). De endringene som fant sted i den toårige lovprosessen i Stortinget, vil i et slikt perspektiv kunne ses på som et resultat av makthandlinger hvor utveksling av standpunkt og argumenter vil kunne gi forklaringer på beslutningsutfall. Denne formen for makt kan aktørene dermed utøve i fellesskap.

Et kort historisk tilbakeblikk

Striden om utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget på 1970- og begynnelsen på 1980-tallet synliggjorde at staten hadde et behov for å avklare sitt forhold til samisk kultur og samenes rettsstilling i Norge, herunder også grunnlaget for disponeringen av tradisjonelle samiske områder. Det ble derfor satt ned to offentlige utvalg i 1980 som skulle utrede spørsmål knyttet til samiske kulturelle og språklige rettigheter, politiske rettigheter og materielle rettigheter. Dette har siden ført til Stortingets vedtak av sameloven fra 1987 og derigjennom opprettelse av Sametinget i 1989, og grunnlovsparagraf 110 a ble vedtatt i 1988. Den pålegger staten en plikt til å legge til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Også ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk

i selvstendige stater (ILO 169) ble ratifisert av Stortinget i 1990. Gjennom disse grepene tok norske myndigheter initiativ til å inkludere den samiske folkegruppe gjennom å øke deres deltakerrettigheter i det offentlige og det offisielle samfunnet (Bjerkli og Selle 2004).

Utredningen om samiske landrettigheter ble lagt fram i NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Denne utredningen ble sendt ut på en ordinær høring av regjeringen, før det i 2003 ble fremmet en lovproposisjon for Stortinget (Ot.prp. nr. 53 (2002-2003)). Da finnmarksloven ble vedtatt i Stortinget i mai 2005, var det altså etter en lang behandling, først i Samerettsutvalget siden 1980-tallet, så seks år i regjeringsapparatet,³ før regjeringen Bondevik II oversendte lovforslaget til Stortinget 4. april 2003.⁴

Regjeringens forslag til ny finnmarkslov

Regjeringen Bondevik IIs forslag til finnmarkslov var delt inn i fire kapitler. Det første kapitlet besto av paragrafer knyttet til lovens formål, virkeområde, forholdet til folkeretten, retningslinjer for forvaltningen av utmark og forholdet til bestående rettigheter. Kapittel to omhandlet Finnmarkseiendommen, dets rettsstilling, styresammensetning og styrets plikter. Kapittel tre omhandlet rettigheter til de fornybare ressursene, herunder allmennheten, innbyggere i fylket og kommunen, samt lokal forvaltning. Kapittel fire inneholdt sluttbestemmelser, som overgangsregler og endringer i annen lovgivning.

Etter fremleggelsen av lovforslaget ble det fra regjeringens side i flere pressemeldinger og avisinnlegg⁵ gitt nærmere presiseringer av regjeringens lovforslag. Det ble understreket at lovforslaget var en balansert løsning i skjæringspunktet mellom folkerettslige forpliktelser overfor samene på den ene siden og hensynet til fylkets innbyggere og allmennheten på den andre siden. Et slikt "balansert" hensyn var blant annet at selvstendig *bruksrett*, opparbeidet uavhengig av statens posisjon som grunneier, skulle anerkjennes. Det ble også pekt på at samiske rettigheter var ivaretatt ved at Sametinget skulle oppnevne halvparten av

³ I denne seksårsperioden, fra NOU 1997:4 ble lagt fram i januar 1997, til Stortinget fikk overlevert et lovforslag i mars 2003, var det fire regjeringer: regjeringen Jagland (Ap) oktober 1996–oktober 1997, regjeringen Bondevik I (KrF, Sp, V) oktober 1997–mars 2000, regjeringen Stoltenberg (Ap) mars 2000–oktober 2001, regjeringen Bondevik II (KrF, H, V) oktober 2001–oktober 2005.

⁴ I 2001 fant det også sted en ny rettsutvikling gjennom høyesteretts dom av 5. oktober 2001 om Svartskogen, hvor samisk eiendomsrett til et landområde ble slått fast slik det framkommer i Rettstidende 2001 1229 (Bull 2001, Bjerkli 2002).

⁵ Se www.odin.no: Pressemelding fra Justis- og politidepartementet, "Rettigheter i Finnmark fylke", 04.04.03, pressemeldning "Finnmarksloven – spørsmål og svar", 21.05.03. Avisinnlegg og kronikker av statsråd Odd Einar Dørum: "Balansert løsning for Finnmark", kronikk i Dagbladet 22.04.03, "Ny Finnmarkslov – vilje til fellesskap", kronikk i Aftenposten 5. mai 2003 og "Finnmarksloven og folkeretten", innlegg i Aftenposten 23. mai 2003. Innlegg av statssekretær Anders J.H. Eira, Kommunal- og regionaldepartementet: "En samepolitikk Norge kan være bekjent av ", ikke datert, "Finnmarkseiendommen og folkeretten", ikke datert, "Fakta og myter om Finnmarksloven", 17.09.2003.

medlemmene i styret for Finnmarkseiendommen, det vil si det organet som skulle få forvalte det området som var definert som statens grunn i Finnmark.

Fra samisk hold ble det derimot hevdet at lovforslaget ikke fulgte opp den positive samepolitiske utviklingen som hadde funnet sted de siste 25 årene. I et tilnærmet enstemmig vedtak (i plenumssak 21/03) påpekte Sametinget at forslaget til finnmarkslov ikke ga det særlige vern for samiske rettigheter som den var ment å skulle gi. Med utgangspunkt i en rekke konkrete innsigelser til regjeringens lovforslag ba Sametinget om at Stortinget sikret en folkerettslig forsvarlig prosess og behandling innenfor folkerettslige rammer. Dette vedtaket ble også lagt til grunn for Sametingets enhetlige opptreden utad i den påfølgende prosessen fram til vedtaket av loven.⁶

Finnmark fylkeskommune ved *fylkesutvalget* uttalte i sitt vedtak (i sak 59/03) at loven burde bli vedtatt av Stortinget så snart som mulig, og at lovforslaget ”kan bli en tillitserklæring til alle innbyggere i Finnmark”. Fylkesutvalget var også tilfreds med at de folkerettslige forpliktelsene var ivaretatt i loven, men påpekte behovet for endringer i lovteksten, blant annet når det gjaldt lovens formål, retningslinjer for bruk av naturressurser, styresammensetning og inngrep. Da *Finnmark fylkesting* for første gang behandlet finnmarksloven i plenum på forsommeren 2004 i sak 16/04, ble det fremmet en rekke endringsforslag, men kun mindre endringer av innstillingen ble vedtatt. I det endelige vedtaket ble det blant annet slått fast at befolkningen utenfor Finnmark har en adgangsrett til uttak av fornybare ressurser i fylket, men at de må vike ved ressursknapphet. Videre forutsatte fylkestinget at rettigheter etter alders tids bruk og folkeretten ikke ble endret som en konsekvens av lovforslaget. Fylkestinget fant det også hensiktsmessig at det ble etablert en ordning for avklaring av lokale rettigheter, og at ansvaret for en slik identifisering tilligger staten, i tillegg til at spørsmålet om kystnære ressurser må tas opp til en bred og snarlig behandling. Det var et stort mindretall, 16 stemmer, som stemte mot vedtaket.

Stortingets justiskomiteé gjennomførte i juni 2003 en åpen høring om regjeringens lovforslag, som strakk seg over to dager. Her var både samiske, norske og kvenske organisasjoner representert, i tillegg til Sametinget og Finnmark fylkesting. Slike komitéhøringer blir avholdt for å innhente informasjon om saker som er til behandling. I tillegg til høringene foretok justiskomiteen to reiser: til Finnmark høsten 2003 og til Canada våren 2004. Sametingspresidenten og fylkesordføreren deltok på reisen til Canada. I oktober

⁶ I sin hovedoppgave *Rett og politikk* skriver Mellingen (2004) at det, for de politiske grupperingene, var et mål i den politiske behandlingen av forslaget til ny finnmarkslov å vise at Sametinget kunne stå samlet i en viktig sak. Men hun skriver også at det bak kompromisset lå grunnleggende prinsipiell uenighet mellom de to dominante gruppene i Sametinget, Ap og NSR.

2003 vedtok justiskomiteen å gjennomføre konsultasjoner i henhold til ILO 169 med Sametinget og Finnmark fylkesting ”med sikte på en best mulig løsning”.⁷ I forbindelse med sluttbehandlingen av lovforslaget våren 2005 gjorde Stortingets presidentskap et skille mellom Sametinget og Finnmark fylkesting i sin innstilling overfor Stortinget, når det gjaldt konsultasjonene. Presidentskapet skriver i sin innstilling: ”Justiskomiteen har hatt konsultasjoner med Sametinget (...), og komiteen har hatt høringer med Finnmark fylkesting” (Innst. S. nr. 169 (2004–2005) s. 1).⁸

Resultatmessig ble det foretatt store endringer i regjeringens lovforslag. Formålsparagrafen ble endret ved at allmennheten utenfor Finnmark ble tatt ut, og istedenfor gitt adgangsrettigheter til Finnmarkseiendommen, jf. lovens § 25. I § 3, Forholdet til folkeretten, ble ILO 169 skrevet inn eksplisitt ved at det slås fast at loven gjelder ”med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169”, det vil si at konvensjonen går foran finnmarksloven dersom det skulle vise seg at bestemmelser i loven står i motstrid til konvensjonen. Det bør imidlertid her understrekes at ILO 169 ikke er en klar og entydig tekst, men at det er rom for tolkninger omkring konvensjonens ulike artikler, slik justiskomiteens flertall (alle unntatt Fremskrittspartiet) sier i sin merknad til § 3: ”Flertallet viser til at det fortsatt er mye uklarhet rundt tolkningen av ILO-konvensjon nr. 169” (Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 33). Styresammensetningen og avstemningsreglene ble også endret, blant annet ved at staten ikke er gitt representasjon, jf. § 7. Sametinget og Finnmark fylkesting får tre representanter hver, slik regjeringen også foreslo. Den mest omfattende tilføyelsen finnes i et helt nytt kapittel fem med 19 nye paragrafer som omhandler opprettelsen av en kommisjon for identifisering av individuelle og kollektive bruks- og eiendomsrettigheter og etablering av en utmarksdomstol for Finnmark.

Urfolksmakt, regionmakt og statsmakt – Storting, Sameting og fylkesting

Stortinget, Sametinget og Finnmark fylkesting er tre folkevalgte organ som kan sies å representere tre ulike maktfundamenter.

⁷ I brevet av 30. oktober 2003, hvor justiskomiteen orienterer Stortingets presidentskap om sitt vedtak om konsultasjoner, ber komiteen også om råd og veiledning med tanke på konsultasjonene og hvordan de skal gjennomføres.

⁸ Hernes (2006) plasserer ”konsultasjoner” i retning av et deliberativt demokrati (Hernes 2006:46-47), hvor prosessene har karakter av å være mellom likeverdige parter og med formål å oppnå enighet mellom partene. I konsultasjoner skal partene kunne drøfte prinsipielle spørsmål, og de skiller seg derfor fra forhandlinger som har karakter av tautrekking om konkrete tiltak. Konsultasjoner skiller seg også fra høringsinstituttet ved at samhandlingen er toveis gjennom dialog og ikke enveis i form av informasjon fra høringsparten til beslutningstaker.

Stortinget

Stortinget er landets øverste politiske organ, og den statsmakten som Stortinget utøver, kommer primært til uttrykk gjennom en suveren rett til å gi lover og slik utøve legal tvangsmakt (Held 1987:103-111).

Stortinget er organisert i et tokammersystem⁹ ved behandling av lover: et Odelsting og et Lagting. Dersom Odelstinget med alminnelig flertall gir sin tilslutning til et lovforslag, blir den oversendt Lagtinget, som også må gi sin tilslutning for at loven skal være vedtatt. Det er Stortingets ulike komiteer som har innstillingsmyndighet overfor Stortinget og i lovsaker overfor Odelstinget (Olsen 1995:58-61). Komiteene har ikke egen stab som kan foreta selvstendige utredninger av noen størrelse. I saker som fremmes overfor Stortinget, er det normalt regjeringen som er den primære kunnskaps- og informasjonsleverandør. Regjeringens forslag til Finnmarkslov ble behandlet i justiskomiteen.

I de fleste komitéinnstillinger på Stortinget er det fraksjonsmerknader og dissenser mellom de ulike fraksjonene (Rasch og Rommetvedt 1999). I innstillingen til ny finnmarkslov besto flertallet i justiskomiteen¹⁰ av regjeringens komitéfraksjon og Ap, mens SV og FrP hadde mindretallsforslag.¹¹ Her vil det bli tatt utgangspunkt i komitéflertallet når det refereres til justiskomiteen.

Sametinget

Den numeriske demokratiforståelsen som blir lagt til grunn ved sammensetningen av Stortinget, utfordres ved den politiske maktesløshet som kulturelle minoriteter vil oppleve

⁹ I Kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 100 (2006-2007) foreslås det overfor Stortinget å oppheve denne inndelingen av Stortinget.

¹⁰ Stortingets justiskomite besto av til sammen 12 medlemmer. Av regjeringspartiene var Høyre og KrF representert i komiteen. Venstre var ikke representert. Opposisjonen var representert med FrP, SV og Ap som det største opposisjonspartiet. Senterpartiet og Kystpartiet hadde ikke medlemmer i justiskomiteen.

¹¹ Stortingets flertall besto av partiene Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Sosialistisk Venstreparti fremmet egne forslag til §§1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 15, 19, 23, 25 og 27, blant annet 1) at spørsmålet om kommisjon skulle sendes ut på høring, 2) at det ble utarbeidet verneplan for Finnmarkseiendommens grunn, 3) at lovens formål også skulle omfatte allmennheten for øvrig, og at allmennheten skulle ha samme rettigheter som befolkningen i Finnmark til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag, og at rettighetsinnskrenkninger skulle fordeles forholdsmessig på brukerne, 4) at også miljøkonvensjoner og overenskomster om fiske i grensevassdragene skulle tas med i lovteksten, 5) at ved stemmelikhet kunne tre i styret kreve at saker skulle vedtas av departementet. Sosialistisk Venstreparti støttet flertallets øvrige innstilling. Fremskrittspartiet fremmet forslag om at Stortinget ikke skulle vedta lovforslaget, alternativt at det skulle avholdes folkeavstemning før loven ble iverksatt. Videre foreslo Fremskrittspartiet at Stortinget skulle be regjeringen fremlegge for Stortinget spørsmålet om fornyelse/videreføring eller oppsigelse av konvensjoner og traktater og Kystpartiet. Fremskrittspartiets ulike forslag ble støttet av Kystpartiet, men fikk ikke flertall.

innenfor et slikt demokrati (Phillips 2004; Oskal 1999). Opprettelsen av et folkevalgt Sameting, valgt av og blant samer, var et grep for å imøtekomme denne demokratiske utfordringen, og den ivaretar også internasjonale menneskerettighetsbestemmelser om urfolk som Norge har forpliktet seg til. Dette innebærer at Sametinget har en institusjonalisert kunnskap om urfolks- og samiske rettigheter som ikke noe annet folkevalgt organ i Norge har.

Sametingets representanter er valgt av og blant samer i Norge som har bedt seg innskrevet i Sametingets valgmanntall. Valget avholdes hvert fjerde år samtidig med stortingsvalget. Sametinget ble første gang åpnet i 1989, er organisert etter det parlamentariske prinsippet¹² og ledes til daglig av sametingspresidenten og sametingsrådet.

Finnmark fylkesting

I tillegg til Sametinget var også Finnmark fylkesting en del av prosessene som ledet fram til vedtaket av finnmarksloven. Å fokusere på regionnivået innebærer at det er fylkestingets rolle som regionalt selvstyreorgan, og ikke rollen som regional utviklingsaktør eller rollen som offentlig tjenesteyter, som kommer i fokus. I enhetsstaten Norge har ikke dette nivået en konstitusjonelt forankret posisjon, men gjennom det fylkeskommunale selvstyret kan det allikevel kunne skapes rom for en selvstendig regionalpolitisk rolle og det som kan kalles ”regionmakt”. Grunnlaget for denne makten vil være en kombinasjon av avledet statsmakt og regionalt selvstyre, hvor innholdet i det regionale selvstyret kan endres av Stortinget (Larsen 1997; Kjellberg 1991). Det er fylkesnivået som i hovedsak forvalter kunnskap om egen geografisk region. I tillegg inngår de fleste ulike politiske gruppene i fylkestinget i et politisk fellesskap med egne partigrupper på Stortinget.

Finnmark fylkesting er organisert etter formannskapsmodellen¹³ og ledes til daglig av fylkesordføreren og fylkesutvalget. Regjeringens forslag til ny finnmarkslov ble lagt fram ca. et halvt år før fylkestingsvalget høsten 2003. I Finnmark fylkesting ble det etter dette valget skifte av fylkesordfører og politisk ledelse for øvrig. Ap beholdt fylkesordførervervet etter å ha inngått samarbeid med SV.

¹² Flertallet utgjorde en koalisjon av den største grupperingen, Norske samers riksforbund (NSR), og tre mindre grupperinger. NSR hadde vært i posisjon siden Sametinget ble opprettet. I opposisjonsblokken har Ap vært det største opposisjonspartiet. Fram til valget i 2005 besto Sametinget av 39 representanter, 18 fra Finnmark og 19 fra landet for øvrig.

¹³ Finnmark fylkesting består av 35 folkevalgte representanter og er satt sammen av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet, Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Kystpartiet og Samefolkets parti. Flertallet utgjøres av Ap og SV.

Institusjonelle aktører

Av hensyn til artikkelens størrelse vil det her bli fokusert på Stortingets justiskomité, Sametinget og Finnmark fylkesting som tre institusjonelle aktører, selv om disse tre politiske organene hver for seg består av ulike politiske grupperinger med ulike politiske ideologier og standpunkt, og derfor sjelden opptrer enhetlig i politiske prosesser. Når det gjelder justiskomiteen, vil det blir tatt utgangspunkt i komitéflertallets syn når det refereres til justiskomiteen. Sametinget opptrådte som en enhet utad i hele prosessen. Fra Finnmark fylkesting var fylkesordføreren sentral, og hun førte i hovedsak ordet under konsultasjonene, helt fram til fjerde og siste konsultasjonsmøte, da mediedebatten var stor i Finnmark og uenigheten mellom fylkestingets representanter kom til uttrykk under konsultasjonsmøtet.

Om kravene til lovendring

Etter at regjeringen fremmet sitt forslag til finnmarkslov i mars 2003, framsto Sametinget som den tydeligste kritiker av lovforslaget. Kritikken var tosidig. For det første hadde regjeringen ikke konsultert Sametinget slik regjeringen etter Sametingets syn var forpliktet til etter ILO 169, men hadde kun hatt to formelle kontaktmøter med Sametinget og Finnmark fylkeskommune ca. et år før framleggelsen. For det andre kritiserte Sametinget loven for ikke å være innholdsmessig i samsvar med ILO 169. Sametinget utarbeidet derfor en flersidig strategi for å få et annet resultat enn det regjeringen hadde lagt opp til. Lokalt avviklet Sametinget en rekke folkemøter i Finnmark hvor representanter fra både posisjon og opposisjon deltok, og hvor deres syn på lovforslaget ble presentert. Nasjonalt jobbet Sametinget med å komme i dialog med justiskomiteen og det sentrale politiske miljøet, også ved å få internasjonal oppmerksomhet omkring saken. I tillegg fikk Sametinget utarbeidet flere juridiske vurderinger av lovforslaget som på ulike måter dannet grunnlagsmateriale for Sametingets kritikk av regjeringens lovforslag, både i mediene og i justiskomiteens åpne høring i juni 2003 (se blant annet Jebens 2003; Keiserud 2003; Sundvor 2003). Det ble også reist innvendinger mot ulike sider ved lovforslaget fra juridisk-faglig hold (se blant annet Bull 2003; Ravna 2004, 2005).

Finnmark fylkeskommune og fylkestingspolitikere var derimot ikke aktiv i perioden fram til justiskomiteens vedtak om konsultasjoner. Utenom fylkesutvalgets uttalelse til regjeringens lovforslag var ikke dette en prioritert sak i fylkeskommunen.

Endringskrav

Som et resultat av at justiskomiteen 30. oktober 2003 vedtok å avholde konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting, ble det avholdt fire konsultasjonsmøter, to i 2004 og to i 2005, hvor Sametinget og Finnmark fylkesting ble konsultert hver for seg. Sametinget leverte syv skriftlige arbeidsdokumenter underveis i konsultasjonene til Justiskomiteen, notater som omhandlet en rekke temaer i tillegg til konkrete forslag til endring av lovparagrafer når det gjaldt formål, virkeområde, retningslinjer, forholdet til bestående rettigheter, rettighetskommissjon, fiske i saltvann, fiske i de store elvene og grunneierorgan (Sametinget 2005, Nystø 2005). Disse endringskravene ble forankret i folkerettsprinsipper om urfolksrettigheter. Sametinget argumenterte blant annet med at manglende anerkjennelse av samiske bruks- og eiendomsrettigheter var å betrakte som brudd på statens internasjonale forpliktelser. Det ble også hevdet at en avklaring omkring rettighetshavere ville innebære en *normalisering* av rettstilstanden i Finnmark tilsvarende slik den er i landet for øvrig, blant annet sedvanerettigheter og alders tids bruk. Ut fra dette var det påkrevd med en identifisering av rettighetshavere, tilsvarende det man hadde hatt gjennom høyfjellskommisjonen for Sør-Norge på begynnelsen av 1900-tallet og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms på 80- og 90-tallet (se Sametingets vedtak i sak 21/03).

Finnmark fylkesting utarbeidet ingen skriftlige dokumenter til komiteen underveis i konsultasjonene, og fylkestingets innsigelser ble derfor kun framført muntlig i disse konsultasjonsmøtene. Innsigelsene tok utgangspunkt i fylkestingets vedtak fra 2004 og var sammenfallende med Sametingets blant annet når det gjaldt formålsparagrafen, hvor fylkestinget bestred at allmennheten utenfor fylket skulle få tilkjent rettigheter i Finnmark på linje med fylkets egen befolkning. Fylkestinget ønsket heller ikke at befolkningen utenfor Finnmark skulle ha en lovfestet rett til jakt og fiske i fylket utover adgangsrettigheter. At Sametinget og Finnmark fylkesting sto samlet om dette, framkommer i det eneste felles offentlige avisinnlegget som sametingspresidenten og fylkesordføreren hadde (Pedersen og Nystø 2005).

I tillegg til krav om endring i formålet ønsket både Sametinget og fylkestinget en avklaring omkring fiske i saltvann, og Sametinget ønsket at dette skulle nedfelle seg i lovens geografiske virkeområde.¹⁴ Fra regjeringsfraksjonen kom det imidlertid tidlig signaler på at dette temaet ikke ville bli inkludert i lovarbeidet, blant annet med begrunnelse om at dette ikke var en del av regjeringens opprinnelige lovforslag. Justiskomiteens leder sa allerede

¹⁴ Jf. Finnmark fylkestings vedtak i sak, Sametingets vedtak i sak 21/03, Sametingets arbeidsdokument 1, 2 og 4.

under andre konsultasjon med Sametinget at han trodde at det ville bli ”veldig vanskelig å trekke inn saltvannsfiske, for da vil vi åpne opp for et helt nytt ball med mange andre involverte parter, og jeg vil advare mot å kjøre det som en sak som skal få plass nå” (Andre konsultasjonsmøte, 24. juni 2004, s. 36). Det ble imidlertid lansert et løsningsforslag ved at det i komitéflertallets merknader til loven ble bedt om en utredning av spørsmålet gjennom formuleringen: ”Stortinget ber regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget” (Innst. O. nr. 80 (2004-2005) s. 30, se også konsultasjonsreferat 24. juni 2004 ss. 31-32).¹⁵

Både justiskomiteen og Finnmark fylkeskommune ønsket tidlig en avklaring omkring Finnmarkseiendommens styre. Finnmark fylkesting ønsket ikke at staten skulle ha en representant i styret, og fylkestinget krevde også å få oppnevne flertallet av styremedlemmene. For Sametinget var ikke styresammensetningen en sentral sak, men derimot et spørsmål ”vi ikke vil komme med noen endelige standpunkter før vi ser hva slags rammer den skal operere innenfor” (Sven-Roald Nystø, referat fra første konsultasjonsmøte 29. mars 2004, s 44). Spørsmålet om styresammensetningen fikk ikke sin avklaring før like opp til avgivelse av komitéinnstillingen i mai 2005.

Om konsultasjonsperioden

Konsultasjonsmøtene ble avviklet 29. mars og 24. juni 2004, og 2. mars og 13. april 2005. Til stede på konsultasjonene var, foruten justiskomiteens medlemmer og politiske stab, politiske og administrative representanter fra de konsulterte og representanter for regjeringen. De tre første konsultasjonsmøtene var lukket for offentlig innsyn, mens det siste møtet ble åpnet etter et sterkt mediepress. Det ble tatt referat fra alle møtene. Følgende hovedtemaer ble behandlet på møtene: Folkerett, formålsparagraf, identifisering av bruks- og eierrettigheter og tvisteløsninger, adgangsrettigheter og forvaltning av utmarksressurser, og fiske i de store elvene. Også rettigheter til fiske i saltvann ble tatt opp på møtene.

¹⁵ 30. juni 2006 oppnevnte regjeringen i statsråd et utvalg som skal utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Utformingen av utvalgets mandat ble gjennomført i konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Utredningsarbeidet var ledet av Carsten Smith og ble overlevert til regjeringen 18. februar 2008 (NOU 2008:5).

To brev fra regjeringen

19. juni 2003, ca. to og en halv måned etter at regjeringens lovforslag var fremmet overfor Stortinget, i etterkant av den to dager lange høringen om loven og før det ble vedtatt å igangsette konsultasjoner, sendte justiskomiteen et brev til justisministeren. I brevet ble det bedt om svar på en rekke konkrete spørsmål, samt om ”en kvalifisert uavhengig folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov”. Denne folkerettslige utredningen som forelå før jul i 2003, konkluderte med at lovforslaget fra regjeringen ikke var i tråd med ILO 169 (Graver og Ulfstein 2003).¹⁶ Svar til justiskomiteen fra justisministeren forelå deretter i to brev av 6. april og 14. juni 2004, det vil si i forkant av det andre konsultasjonsmøtet. I disse to brevene framkommer det at regjeringen ikke fullt ut kan slutte seg til ovennevnte utredningsbeskrivelse av gjeldende folkerett eller alle konklusjonene, men at det kan være hensiktsmessig å foreta supplerende tiltak med hensikt å identifisere opparbeidede individuelle og kollektive rettigheter. Dette ble konkretisert med forslag om å etablere en tidsavgrenset kommisjon for identifisering av rettigheter og en tidsbegrenset utmarksdomstol. Også andre sentrale punkter som partene hadde vært opptatt av, ble drøftet i disse to brevene, herunder Finnmarkseiendommens styre, formålsparagrafen og allmennhetens adgang. Justisministeren skisserte i brevene blant annet en løsning som imøtekom Sametingets og Finnmark fylkeskommunes innsigelser blant annet ved at hensynet til allmennheten i ble tatt ut av formålsparagrafen.

Arbeidsformen med konsultasjoner medførte at regjeringspartiene i justiskomiteen jobbet tett med regjeringen, som forandret loven etter hvert som drøftingene i konsultasjonene skred fram.¹⁷ Justisminister Dørum viste også, under Odelstingets behandling av loven, til at justiskomiteen og Stortinget hadde vist evne til å ”finne nye saksbehandlingsformer etter som saken krevde det” (Odelstinget 2005).

Ulike arbeidsmåter

Sametinget og Finnmark fylkeskommune valgte å forholde seg til konsultasjonene på to ulike måter. Sametingets sterke prioritering nedfelte seg blant annet ved at det ble produsert arbeidsnotater og utarbeidet konkrete forslag til paragrafer. Finnmark fylkesting hadde ikke

¹⁶ Denne konklusjonen ble siden gitt en vurdering av Utenriksdepartementets rettsavdeling, jf. brev av 29. mars 2004 fra Utenriksdepartementet til Justis- og politidepartementet, hvor det framkommer en begrunnelse i tretten punkter for hvorfor rettsavdelingen ikke deler Graver og Ulfsteins konklusjon.

¹⁷ Forholdet mellom regjering og stortingskomiteer preges av fleksibilitet for å finne løsninger som begge parter kan akseptere. Ved mindretallsregjeringer er det ikke uvanlig at det er uformell kontakt mellom komité og regjering (Olsen 1995).

den samme omfattende tilnærmingen til saken, noe som blant annet kom til uttrykk ved at fylkestingets to representanter fra H og SV som hadde møterett, ikke stilte opp på alle konsultasjonene.¹⁸ Fylkestinget avsatte heller ikke *særlige* personellmessige eller økonomiske ressurser av noen størrelsesorden. Under konsultasjonene knyttet imidlertid fylkesordføreren de ulike temaene opp til fylkestingets vedtak fra 2004. I de tilfeller hvor det ikke forelå et flertallsstandpunkt fra fylkestinget, forholdt hun seg til sitt eget fylkespartis standpunkt om finnmarksloven som var vedtatt på Finnmark Aps fylkesårsmøte våren 2004.

I slutten av mars 2005 fikk Sametinget og Finnmark fylkesting oversendt regjeringsfraksjonens posisjonsnotat. Dette var det første skriftlige dokumentet som kom fra en av komiteens fraksjoner. I forkant av fjerde konsultasjon fant det sted en lekkasje av dette notatet til mediene, noe som førte til en ”mediestorm” i lokal- og regionalpressen og til en underskriftsaksjon mot loven.¹⁹ Dette førte også til at det fjerde konsultasjonsmøtet ble åpnet for offentligheten.

På dette siste konsultasjonsmøtet kom det fram betydelig uenighet fra fylkestingets representanter fra H og SV mot vesentlige elementer i lovforslaget. Uenigheten dreide seg rundt den etniske konfliktaksen og kom til uttrykk gjennom argumentasjon om at folk i Finnmark ikke skulle fratras rettigheter, og at det ikke skulle etableres skiller ”på etnisk grunnlag” (konsultasjonsmøte 13. april 2005 s. 11). Det ble også uttrykt motstand mot identifisering av individuelle rettigheter og opparbeidede eiendomsrettigheter.

Da det fjerde konsultasjonsmøtet var avholdt, sto det fortsatt igjen ubesvarte spørsmål. Flertallsfraksjonene i justiskomiteen hadde derfor et møte med Sametinget 8. mai 2005, et møte som varte fra ettermiddagen til langt på natt.

Fra konsultasjoner til forhandling og endelig vedtak

På dette møtet 8. mai 2005 var det ikke snakk om konsultasjoner, men tvert om *forhandlinger* hvor begge parter måtte gi og ta. Forhandlingene omfattet forhandlinger både mellom regjeringens komitéfraksjon og Aps komitémedlemmer, og mellom dette flertallet i komiteen og representanter fra Sametinget. Møtet omhandlet bestemmelser omkring styresammensetning og avstemmingsordning i Finnmarkseiendommens styre, og valg av formuleringer og ordlyd i de merknader til loven som flertallet fremmet, herunder fiske i

¹⁸ Referat fra konsultasjonsmøtene viser at fylkesordføreren alene representerte det fylkespolitiske nivået på tredje konsultasjonsmøte.

¹⁹ Underskriftsliste: ”Nei til privatisering av Finnmarksalmenningen!” Det ble samlet inn ca. 10 000 underskrifter som ble overlevert justiskomiteens leder 9. mai 2005 (Finnmark Dagblad 10.05.06). Sentrale representanter både fra flertallet i komiteen, fra Sametinget og fra Finnmark fylkesting bestred at Finnmarksloven ville innebære en privatisering.

saltvann og klargjøring av det nasjonale og internasjonale fundamentet for samiske rettigheter. Finnmark fylkesting var ikke til stede under disse forhandlingene, men fylkesordføreren hadde et møte med komitéflertallet på natten etter at forhandlingene var avsluttet, hvor hun fikk en orientering om resultat av forhandlingene.

Når det gjelder prosedyrene på Stortinget for behandling av lovforslag, er komitéinnstillinger ikke offentlig før det skjer en offentlig avgivelse til Odelstinget. I en henvendelse til Stortingets presidentskap i april 2005 viste imidlertid Sametinget til en felles forståelse med justiskomiteen om at Sametinget skulle kunne behandle innstillingen til ny finnmarkslov før den ble oversendt Odelstinget til behandling.²⁰ Kravet fra Sametinget var forankret i ILO 169s bestemmelse om urfolks tilslutning til nye lover som angår dem. Presidentskapet fulgte dette opp med en innstilling overfor Stortinget, hvor det ble vist til at Stortingets forretningsorden i utgangspunktet ikke åpner opp for at et organ utenfor Stortinget kan forelegges et utkast til innstilling, men at det ut fra sakens spesielle karakter kunne tilrådes at Sametinget skulle få innstillingen til behandling ved at enkeltbestemmelser i Stortingets forretningsorden ble satt ut av kraft. Ut fra hensynet til likebehandling ble det vedtatt at også Finnmark fylkesting skulle få behandle utkastet. Fylkestinget behandlet innstillingen i møte 12. Mai, og Sametinget dagen etter.

Odelstinget sluttet seg til lovforslaget etter en to og en halv timers debatt den 24. mai 2005, og loven ble endelig vedtatt gjennom behandlingen i Lagtinget 8. juni 2005. De viktigste endringene var at loven gjelder for samene og befolkningen for øvrig i Finnmark, ILO 169 ble forankret i loven, og det ble vedtatt opprettet en tidsavgrenset kommisjon og domstol for identifisering av bruks- og eiendomsrettigheter.

Om å åpne et mulighetsrom

At Sametinget fikk adgang til å delta i justiskomiteens lovprosess, kan ses i lys av tre ulike tilnærminger: av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, for å forenkle kommunikasjon og informasjon i en kompleks sak, og på grunn av kontekstuelle faktorer. Ettersom Finnmark fylkesting ikke framsatte krav om deltakelse i lovprosessen, og etter deres deltakerrettighet også var et resultat av Sametingets konsultasjonsrett, vil drøftingen om utløsning av deltakerrettigheter ikke inkludere fylkestinget.

²⁰ Brev av 8. april 2005 fra Sametinget til stortingspresident Jørgen Kosmo.

Statens vedtatte forpliktelse

En forklaring på at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakelsesrettigheter i en lovprosess som normalt er forbeholdt stortingsrepresentanter, kan søkes i det som Semb (2003) kaller for en "forlegenhetspolitikk". Hun konkluderer med at samene har spilt på sentrale myndigheters frykt for internasjonale reaksjoner og hensynet til Norges omdømme i menneskerettighetsspørsmål. Også i arbeidet med finnmarksloven har samiske politikere pekt på statens tidligere vedtatte internasjonale forpliktelser og fått aksept for dette. Dette har blitt forklart med at dagens politikere føler seg forpliktet av ILO 169 som en "historisk" beslutning. Å vise til at slike tidligere vedtak legger formelle bindinger på framtidige beslutninger er legitimt politisk og vil kunne inngå i en strategisk argumentasjon for økt urfolksmakt (Offerdal 1999). Institusjonalisert urfolksmakt forutsetter altså at staten har forpliktet seg formelt i form av urfolksrelaterte vedtak. At et flertall av medlemmene i justiskomiteen gikk inn for konsultasjoner, kan derfor ses i et slikt lys.

Men dette kan ikke alene forklare at det ble etablert en konsultasjonsordning. For dersom historiske beslutninger om urfolk er "tvingende" for myndighetene, så skulle allerede regjeringens lovforslag ha vært utformet på en slik måte at den fikk tilslutning også fra samiske politiske miljøer. At det ble gjennomført konsultasjoner hvor urfolksargumenter ble presentert og slipt mot mer dominante samfunnsverdier som statsmakten representerte må derfor også ses i lys av politisk samhandling og kunnskapsbasert dialog.

En institusjonalisert kunnskapsbase

Opprettelsen av Sametinget etablerte en demokratisk ordening som sikret at samene som en permanent minoritetsgruppe fikk en hørbar demokratisk stemme. Gjennom etableringen av Sametinget skjedde det en institusjonalisering av kunnskap om urfolksrettigheter, som andre offentlige organer kan dra veksler på i sin saksbehandling. Slik sett besitter Sametinget en institusjonalisert kunnskapsmakt som autoritativ kilde for kunnskap om urfolksrettigheter og samiske rettigheter. At urfolks rett til å bli konsultert²¹ ble formalisert av justiskomiteen i fire møter, kan derfor også knyttes til et behov for å lette samhandlingen i en kompleks prosess som var avhengig av kunnskap og kompetanse om urfolksrettigheter. At Sametinget fikk

²¹ ILO 169s reguleringer om konsultasjoner gjelder regjeringen, og framkommer i artiklene 2, 4, 6, 7, og 15. Artikkel 2 etablerer en generell og overordnet konsultasjonsplikt for staten, mens artikkel 6 etablerer en plikt for staten til å konsultere urfolk når det overveies å vedta lover eller innføre administrative tiltak som kan få direkte betydning for disse, jf. "Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, Rapport fra arbeidsgruppe, Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget", 20. april 2005.

tilkjent deltakerrettigheter i prosessen, kan derfor signalisere hvilken problemforståelse og hvilke kunnskapsbehov og løsningsforslag som ble ansett som aktuelle i prosessen (Bugge 2002).

Stortinget er avhengig av å ha tilstrekkelig kunnskap om de sakene som de behandler, og regjeringen er normalt den viktigste leverandøren av informasjon overfor det parlamentariske systemet (Rasch og Rommetvedt 1999). I denne saken ble det hevdet at forståelsen av samiske rettigheter ikke var godt nok forankret i regjeringens odelstingsproposisjon. Justiskomiteen utviste derfor makt til å inkludere aktører i lovprosessen som kunne bidra til at legitimiteten til prosessen ble styrket.

I denne tilnærmingen til maktbegrepet ligger det en alternativ demokratiforståelse som imøtekommer politisk maktesløshet som permanente minoriteter vil oppleve innenfor et numerisk demokrati. Sametinget vil her bli sett på som en *utvidelse* av demokratiet til også å omfatte samene som urfolk. At Sametingets demokratiske deltakelse ble forankret i ILO 169 og ikke i sameloven eller grunnlovsparagraf 110 a)²², kan videre ses i forhold til at de *nasjonale* formelle rammene for samiske politiske rettigheter ikke ga Sametinget en status som sikret forpliktende politiske relasjoner overfor statsmakten, mens ILO 169 også har reguleringer omkring urfolks rett til å bli *konsultert* i saker som angår dem.²³

Kontekstens forklaringskraft

Tidligere stortingsvedtak og formidling av alternativ kunnskap om landrettigheter var premisser av betydning for å forstå hvorfor Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakelsesrettigheter. Men en *ikke ubetydelig* tilleggsforklaring kan finnes i styrkeforholdet på Stortinget i denne valgperioden, da landet hadde en borgerlig mindretallsregjering og Ap var i opposisjon.

At en mindretallsregjering fremmer lovforslag, medfører at regjeringsfraksjonen i justiskomiteen må skape allianser med deler av opposisjonen for at forslaget skal bli vedtatt (Rasch 2004; Olsen 1995). Regjeringens komitéfraksjon måtte derfor også påregne at det ville

²² Grunnlovsparagraf 110 a) slår fast at myndighetene skal legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Grunnlovsparagraf 110 a) samsvarer også med samelovens formålsparagraf.

²³ Omtrent samtidig som loven ble vedtatt, ble det underskrevet en konsultasjonsavtale mellom den borgerlige Bondevik II-regjeringen og Sametinget. Denne ordningen er videreført også av den nye rød-grønne regjeringen (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet) som overtok makten høsten 2005. Se avtalen om "Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget", undertegnet i Oslo 11. mai 2005 av kommunal- og regionalminister Erna Solberg og sametingspresident Sven-Roald Nystø på <http://odin.dep.no/aid/norsk/tema/same/016091-990187/dok-bn.html>.

bli endringer i lovteksten. At opposisjonspartiet Ap tok initiativ overfor justiskomiteen til å føre konsultasjoner i henhold til ILO 169, kan ses på som en medvirkende faktor i å *åpne opp* dette mulighetsrommet. Rasch kaller dette for opposisjonens mulighet til å utøve ”endringsmakt” (Rasch 2004:78). Det kan nemlig tenkes at opposisjonen brukte Norges internasjonale forpliktelser for å føre opposisjonspolitik, og at Ap i posisjon ville følt en svakere forpliktelse til å fremme denne konvensjonen som en viktig strukturell føring for loven. Også det at Ap hadde hatt regjeringsmakten i den seksårsperioden finnmarksloven lå i regjeringen, uten å verken konsultere Sametinget eller fremme et lovforslag hvor ILO 169 var forankret, kan tyde på dette.

At Ap på Stortinget var i opposisjon og ikke var med i den regjeringen som fremmet lovforslaget for Stortinget, kan også ha hatt en viktig innvirkning på Sametingets mulighet til å stå samlet. Det kan nemlig antas at Aps sametingsgruppe ville ha følt en forpliktelse til å støtte et lovforslag fremmet av en Ap-regjering. Slik sett er det rimelig å anta at denne maktfordelingen på Stortinget også hadde innvirkning for Sametingets mulighet for å opptre samlet i saken.

Singh og Saguirian (1993) kaller slike uforutsette hendelser for kontekstuelle faktorer som kan skape nye arenaer hvor ulike politiske aktører kan opptre. Det er vanskelig å predikere når slike kontekstuelle faktorer oppstår, noe som viser viktigheten av at potensielle aktører har en ”beredskap” til å gjøre det meste ut av slike mulighetsrom (Young og Osherenko 1993). I analyser av politiske beslutningsprosesser må det derfor tas høyde for tilfeldige sammenfall av flere faktorer, og at disse tilfeldighetene også kan ha betydning for det endelige utfallet.

At konteksten kan bidra til å forklare at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakerrettigheter i justiskomiteens lovbehandling, synliggjør at forutsetninger for økt politisk makt ikke alltid er et resultat av strukturer hvor makta er institusjonalisert, eller et resultat av relasjoner hvor aktører kan påvirke hverandre gjennom dominans eller dialog. Tilgang til politisk makt kan være et resultat av at situasjoner plutselig kan oppstå, og at aktørene har ressurser som gjør dem i stand til å utnytte slike mulighetsrom, for eksempel ved at de besitter kunnskap, personellressurser eller har disponible økonomiske ressurser som kan settes inn der og da (Rokkan 1987).

At Sametinget og Finnmark fylkesting fikk rett til å delta i konsultasjoner med justiskomiteen, innebar imidlertid ikke en automatikk i at regjeringens lovforslag ville gjennomgå større endringer. Statens folkerettslige forpliktelser, institusjonalisert kunnskap om urfolksrettigheter og kontekstuelle faktorer på Stortinget bidro til at det ble åpnet opp et

mulighetsrom. Men det var opp til de tre institusjonelle aktørene selv å definere rommet for endringer.

Mulighetenes arena

At ILO 169 ble definert som en sentral formell rammebetingelse for prosessen i justiskomiteen, hadde betydning for hvilke premisser som ble lagt for gjennomslag av endringskrav. At justiskomiteen innrømte en konsultasjonsrett til Sametinget og Finnmark fylkeskommune, ga disse to partene en mulighet både til å påvirke justiskomiteens medlemmers oppfatning av saksfeltet og til å posisjonere seg slik at deres innflytelsesfare ble utvidet ytterligere.

I startfasen var det ingen av partene som visste hva konsultasjonene ville innebære, utenom at det skulle være ”noe mer enn høringer og noe mindre enn forhandlinger”, slik justiskomiteens leder formulerte det i innledningen på første konsultasjonsmøte (Konsultasjonsmøte 29. mars 2004:1). Konsultasjonsordningen innebar imidlertid at det ble etablert en arena hvor det var mulig å forene aktørenes ulike preferanser, og hvor aktørenes ressurser ikke alene var avgjørende for resultatet. Etablering av en slik formell arena kan derfor ses på som en forenkling av forutsetningene for dialog. I en slik tilnærming vil det deliberative elementet, gjennom åpne og oppriktige overveielser med sikte på å komme fram til en felles forståelse og felles oppfatninger om løsningsalternativer, være framtrædende (Rommetvedt 1995; Hanssen 2003).

En betydningsfull avklaring

At det fant sted en endring i prosessen, framkommer tydeligst under Odelstingets behandling av loven, der justisministeren tok selvkritikk for den svake folkerettslige forankringen som preget regjeringens opprinnelige lovforslag. Denne erkjennelsen kom til uttrykk relativt tidlig i prosessen ved at regjeringen i to brev til andre konsultasjonsmøte aksepterte dyptgående endringer i lovforslaget. En viktig faktor for regjeringens endrede standpunkt var Graver og Ulfsteins (2003) utredning, som konkluderte med at regjeringens forslag på viktige punkter ikke var tilstrekkelig for å oppfylle ILO 169.

Uten disse endringene fra regjeringen ville neppe justiskomiteens regjeringsfraksjon gått med på de endringene som ble foretatt, for en regjering stortingsfraksjon vil normalt ikke gjøre vedtak som svekker egen regjeringens autoritet. Stortingets fagkomiteer disponerer heller

ikke egne utredningsressurser av særlig omfang. Den faglige kompetanse som fantes i justisdepartementets forvaltningsapparat, var derfor en nødvendig ressurs for å kunne gå inn for omfattende endringer. Også av den grunn var regjeringens deltakelse i lovprosessen en viktig betingelse. Et vesentlig spørsmål knyttet til justisministerens avklaring er om regjeringen kunne valgt å *ikke* gå med på å endre innholdet i sitt eget lovforslag, og om komiteen dermed kunne latt være å komme Sametingets endringskrav i møte.

Med tanke på sitt internasjonale omdømme kunne justiskomiteen i de konkrete konsultasjonene neppe ha sett bort fra folkerettsbestemmelsene og fremmet et lovforslag uten Sametingets tilslutning. Men det er ikke slik at justiskomiteens flertall hadde vært ”tvunget” av bestemmelser i ILO 169 til å fremme et lovforslag som de ikke var enige i, eller som regjeringen ikke støttet, slik en forståelse av strukturell makt som dominans forutsetter (Lukes 2005). En mer sannsynlig strategi er at det ikke hadde blitt fremmet et lovforslag, noe som ville hatt som konsekvens at lovprosessen ville ha gått inn i neste stortingsperiode. Forslaget ville da blitt returnert til regjeringen, hvor det sannsynligvis ville blitt liggende i lang tid før det igjen ble fremmet.

Ønske om en avklaring fra regjeringens og justiskomiteens flertalls side kan heller ikke ses uavhengig av signaler fra befolkningen. Spørsmålet om samiske landrettigheter hadde vært en kime til konflikt på den offentlige dagsorden helt siden Alta-saken, og fra mange hold var det ønsket en avklaring, både fra ulike politiske aktører, fra politiske partier både lokalt og nasjonalt, og fra personer i lokalsamfunnene. At justiskomiteens flertall og også justisministeren følte en forpliktelse til å komme fram til en løsning, kan derfor ikke utelukkende forklares ut fra forholdet til det internasjonale samfunnet, men må like mye settes inn i en nasjonal og lokal kontekst. At det ble endringer, kan derfor ses i sammenheng med at det i politikernes mandat ligger en normativ forpliktelse til å ordne konflikter ved å etablere strukturer og regler for samfunnsmessig samhandling (Haugaard 2000; March og Olsen 1989).

Om å utvide rommet for innflytelse

At regjeringen og fagdepartementet spilte en viktig rolle for å etablere et formelt grunnlag for dialog, reduserer imidlertid ikke betydningen av konsultasjonsmøtene. Sametinget og Finnmark fylkesting hadde imidlertid ulik tilnærming til konsultasjonene, noe som også gjorde at handlingsrommet ble utnyttet ulikt. Sametinget var den parten som holdt et konstant

press for å utvide sin innflytelse overfor komiteens medlemmer, mens fylkestinget hadde en mer responderende tilnærming.

Fra Sametingets side var representanter fra både posisjon og opposisjon, i tillegg til fagjurister fra egen administrasjon, aktive deltakere. De framførte også sine standpunkter og krav både politisk og faglig i form av syv arbeidsnotater. Dette bidro til at Sametinget signaliserte at de var samkjørte. Konsultasjonens karakter av dialog og meningsutveksling vokste gradvis fram som et resultat av at Sametingets representanter krevde svar og respons på sine spørsmål og standpunkter. I de to første konsultasjonsmøtene var imidlertid komitéfraksjonene tilbakeholdne med å klargjøre egne posisjoner. Dette kan forstås som at justiskomiteen primært så seg som representant for den formelle beslutningsmakta, mens Sametinget var informasjonsleverandør.

Men det kan også forklares ut fra relasjonene innad i komiteen. Åpenhet tidlig i prosessen kunne medført at fraksjonene bandt seg i posisjoner som ikke var avklart i egne partier, i tillegg til at det var klare strategiske elementer internt i komiteen (Hernes 2006). De ulike fraksjonene skulle nemlig ikke bare ha dialog med konsultasjonspartene; de måtte også påregne å forhandle seg imellom for å finne fram til en flertallskonstellasjon. Og i et slikt forhandlingsperspektiv er det ikke uventet at posisjoner og standpunkter blir forvaltet strategisk.

Samtidig var behovet for dialog asymmetrisk. Det var primært Sametinget som hadde interesse av å etablere et nytt kunnskapsgrunnlag for beslutninger hos komiteen. Dette gjorde at komiteens rolle ikke nødvendigvis ville være preget av en aktiv tilnærming i startfasen. Og komiteens mer tilbakeholdne linje ga samtidig Sametinget en mulighet til å etablere det som Brockmann (2002) kaller for kunnskapsmakt, altså makt til å definere hvilken kunnskap som skal legges til grunn for beslutninger.

Komitéfraksjonenes notater om egne posisjoner som ble lagt fram til tredje konsultasjonsmøte, synliggjorde at det var i ferd med å bli etablert en felles problemforståelse mellom et flertall i justiskomiteen og Sametinget. Betingelsene for en likeverdig dialog og en produktiv maktutøvelse, hvor begge parter trakk i samme retning, hadde blitt etablert, og konsultasjonsmøtene var blitt en "mulighetenes arena" for endring.

Imidlertid kan det at Sametinget i sluttinnspurten kom i en *forhandlingsposisjon* med justiskomiteens flertallsfraksjon, ses til på som makt som en form for tvang. Underveis i prosessen etablerte det seg en oppfatning hos partene at en manglende godkjenning av loven fra Sametingets side ville gjøre det umulig for Stortinget å vedta loven, fordi et lovvedtak uten Sametingets samtykke ville kunne oppfattes å være i strid med ILO 169 og dermed bryte

folkeretten. Den beste måten for justiskomiteen å sikre en slik godkjenning på var å gi Sametinget en rolle også i utformingen av gjenstående uavklarte temaer etter at siste konsultasjonsmøte ble avholdt. Denne retorikken fra Sametingets side samvirket med det prestisjenederlaget som en manglende aksept av lovteksten ville være for justiskomiteens flertall. Men også for Sametinget var det viktig å få vedtatt en finnmarkslov. Å skulle ha avvist en lovtekst i innspurten hvor så vidt mange av Sametingets krav var imøtekommet, kunne ha blitt vanskelig å forsvare, og kunne sågar ha hatt betydning for Sametingets oppslutning og legitimitet. Å være en aktiv deltaker på innsiden av politiske prosesser har nemlig ikke bare som konsekvens at man får innflytelse, det innebærer også en forpliktelse for de resultatene som oppnås, selv om disse ikke alltid er i tråd med egne standpunkt. Det å inngå kompromisser er et kjerneelement i forhandlingsprosesser (Enderud 1985)

Samtidig kan forhandlinger ha framstått som den mest effektive måten å få en endelig lovtekst på plass, sett fra flertallet i justiskomiteen. Sametinget var innrømmet en rett til å bli konsultert, og denne retten omfattet alle sider ved lovteksten. Ettersom stortingsperioden gikk mot slutten, var det ikke mulig å få avviklet flere konsultasjoner, og det mest rasjonelle ville dermed være å forhandle – også fordi det var oppnådd enighet på helt sentrale punkter.

Forhandlingsmøtet synliggjør at Sametinget hadde en betydelig innflytelse over forslaget til lovtekst som Odelstinget og Lagtinget senere stemte over. At det fant sted rene forhandlinger, viser også at preferansene mellom partene hadde blitt såpass sammenfallende at det var mulig å inngå kompromisser om de spørsmålene som sto igjen (Rommetvedt 1995). Forhandlingsmøtet kan derfor ses som et uttrykk for en strategisk maktutøvelse, men hvor det også var i begge parters interesse å komme fram til et omforent resultat.

Et ikke-utnyttet rom for innflytelse

I kontrast til Sametingets rolle som aktiv konsultasjonspart, var Finnmark fylkestings tilnærming til prosessen preget av relativ passivitet og intern uenighet. At fylkestinget og dets representanter i den innledende fasen var passiv, kan ha sin forklaring i at denne fasen falt sammen med fylkestingsvalget høsten 2003 og skifte i fylkestingets ledelse. Men også på konsultasjonene som fant sted etter dette lederskiftet, var det i hovedsak fylkesordføreren som førte ordet, og på et av konsultasjonsmøtene var hun sågar den eneste fylkestingspolitiker som var representert.

At fylkestingets representanter fra SV og H var uenige omkring sentrale punkter i det lovforslaget som regjeringspartienes komitéfraksjon la fram til fjerde konsultasjonsmøte,

punkter som var blitt fremmet og drøftet nesten et år tidligere gjennom regjeringens to brev til andre konsultasjonsmøte, tyder på at flere av fylkestingets politikere ikke hadde forstått konsultasjonenes prosessuelle karakter. En slik arbeidsform innebærer at argumenter og standpunkter utvikles i et kontinuerlig samspill mellom partene, og hvor tilstedeværelse er nøkkelen til påvirkning og innflytelse (Hernes 2006).

Uenigheten mellom fylkestingets representanter viser at deres mer passive tilnærming til konsultasjonene ikke kan forstås som støtte til Sametingets argumentasjon. At de valgte å respondere på spørsmål fra justiskomiteens medlemmer istedenfor å fremme egne initiativ, kan derimot ses i lys av at uenigheten ikke bare var mellom partiene, men også at det internt i partiene var splittelse i saken. At fylkestinget behandlet finnmarksloven *to ganger* etter fjerde og siste konsultasjon den 20. april, kan også tyde på dette. De interne uenighetene mellom fylkestingets representanter kan derfor forklare hvorfor fylkestinget ikke hadde beredskap for å innta det mulighetsrommet som åpnet seg gjennom etableringen av konsultasjonsordningen.

Konsekvensen var at det maktpotensialet som fantes for fylkestinget til å utnytte det rommet for innflytelse som åpnet seg, ikke ble utnyttet. Det kan sågar være at dette mulighetsrommet heller ikke ble identifisert av alle fylkestingets aktører. Det faktum at justiskomiteen utviste tilbakeholdenhet spesielt i startfasen, ble dermed ikke utnyttet til å utøve definisjons- og kunnskapsmakt på samme måte av fylkestinget som av Sametinget.

At fylkestingets ulike partier i hovedsak fokuserte på konfliktaksen samisk–norsk og dermed ikke klarte å stå sammen på vesentlige punkter, kan også bidra til å forklare at fylkestinget ikke vurderte lovforslaget i lys av fordeler og ulemper for fylket sett under ett. Det kan også bidra til å forklare at fylkestinget heller ikke klarte å handle proaktivt på en slik måte at det ble skapt ny kunnskap og nye perspektiver på landrettigheter med utgangspunkt i et *regionalt* perspektiv.

Avslutning

Denne artikkelen har belyst hva som kan forklare at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk en formell plass i lovprosessen, og hvordan mulighetsrommet som ble skapt av denne deltakelsen, ble omsatt til innflytelse over utformingen av den endelige lovteksten.

Ved at Stortingets justiskomite selv tok ansvar for lovrevisjonene, og ikke sendte den tilbake til regjeringen, åpnet komiteen opp et rom for endringer, og gjennom ulike typer av politisk maktutøvelse kom konsultasjonspartene fram til en lovtekst som fikk tilslutning fra både Storting, Sametinget og fylkesting. Hadde regjeringens lovforslag derimot vært oppfattet

å være mer i samsvar med folkerettsbestemmelsene i ILO 169, ville endringsbehovet vært mindre, og mulighetsrommet ville sannsynligvis også ha vært mindre, eller kunne sågar ha forblitt lukket slik at lovprosessen hadde fulgt ordinære prosedyrer.

Prosessen rundt finnmarksloven har vist at utøvelse av politisk makt kan finne sted også der hvor grunnlaget for utøvelse av formell beslutningsmakt mellom partene er sterkt asymmetrisk. At Sametinget og Finnmark fylkesting fikk *adgang* til å delta aktivt i justiskomiteens lovbehandling, handlet om at Sametinget inntok en aktiv rolle både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Det ble stilt endringskrav begrunnet i de forpliktelsene som Stortinget selv har påtatt seg, det ble levert alternative problemforståelser, og det handlet om å utnytte muligheter gjennom å ha beredskap for muligheter. I sum viste det seg at en flersidig ressursbruk fra Sametingets side medførte at Stortinget som formell beslutningstaker fant at finnmarksloven var en så vidt spesiell lov at dette legitimerte at det ble etablert en unik tilnærming til lovprosessen gjennom konsultasjonsordningen.

Adgang til maktarenaer og dermed til beslutningstakere utløser imidlertid ikke automatisk politisk innflytelse. Det er en forutsetning at formelle beslutningstakere har vilje til å la en adgangsrettighet bli omdannet til faktisk påvirkningskraft, slik regjeringens avklaring var en viktig premiss for at adgangsrettigheten skulle omsettes til endring for de krav som allerede var framsatt, særlig fra samisk hold. Men aktører uten formell beslutningsmyndighet vil også kunne oppveie for en asymmetrisk maktfordeling ved å opptre enhetlig når det gjelder å formulere alternative problem- og løsningsforståelser, og dermed etablere en alternativ maktbase som kan influere på de formelle beslutningstakerne, slik etablering av ny kunnskap og problemforståelse kan. Dette omtales gjerne som definisjonsmakt.

Denne artikkelen har vist at Sametinget i prosessen fikk makt til å være med og definere både rammer og innhold for lovarbeidet, og at denne maktbasen var så sterk at den ikke bare medførte endringer underveis i konsultasjonsprosessen, men også medførte at konsultasjonene i slutfasen gikk over i konkrete forhandlinger. Og dette var en arbeidsform i forholdet mellom stat og urfolk som ikke er regulert i noen nasjonale reguleringer eller internasjonale konvensjoner.

Litteraturliste:

- Bjerkli, Bjørn (2002): "Maktaspekter ved ressursforvaltning". I Svanhild Andersen (red.): *Samiske landskap og Agenda 21*, Diedut 1/2002. Kautokeino.
- Bjerkli, Bjørn og Per Selle (2004): "Den nye samiske offentligheten". I Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol. 20, nr. 4/04. Universitetsforlaget.
- Bugge, Lars (2002): "Den gjennomslittige makten. Kritikk av Maktutredningens maktforståelse". I *Agora* nr. 3/4-2002. Oslo: Engers trykkeri.
- Bugge, Lars, Stein Sundstøl Eriksen og Geir O. Rønning (2002): "Prolog. En maktutredning uten struktur". I *Agora*, nr. 2/4-02.
- Bull, Kirsti Strøm (2001): "Nye høyesterettsdommer om samiske rettigheter". I tidsskriftet Bårjås, Árran – lulesamisk senter, Tysfjord.
- Bull, Kirsti Strøm (2003): "Samerettslige utfordringer". Foredrag på åpningen av Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, Guovdageaidnu-Kautokeino 1. september 2003.
- Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (2002): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Clegg, Stewart (2000): "Power, and Authority, Resistance and Legitimacy". I Henri Goverde, Philip G. Cerny, Mark Haugaard og Howard Lentner (red.): *Power in contemporary Politics*. London: Sage Publications.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1979): "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance". I James G. March og Johan P. Olsen mfl.: *Ambiguity and Choice in Organizations.*, Bergen: Scandinavian University Press.
- Enderud, Harald (1985): *Beslutninger i organisationer*. København: Fremad.
- Engelstad, Fredrik (1999a): "Innledning". I Fredrik Engelstad: *Om makt. Teori og kritikk*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.
- Engelstad, Fredrik (1999b): "Fra handling til struktur – tur/retur?". I Fredrik Engelstad (red): *Om makt. Teori og kritikk*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.
- Eriksen, Christoffer C. (2005): "Folkerett – en trussel mot folkestyret?". I Morten Kinander (red.): *Makt og rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt*. København: Akademiske Forlag.

- Goehler, Gerhard (2000): "Constitution and Use of Power". I Henri Goverde, Philip G. Cerny, Mark Haygaard og Howard Lentner: *Power in Contemporary Politics*. London: Sage Publications.
- Goodin, Robert E. (2004): "Input Democracy". I Fredrik Engelstad og Øyvind Østerud (red.): *Power and Democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Graver, Hans Petter og Geir Ulfstein (2003): *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*. http://odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/rapporter/012101-220028/dok-bn.html.
- Hanssen, Gro Sandkjær (2003): "Retten til effektiv deltakelse: Underliggende demokratiteoretisk syn i folkerettslige bestemmelser om politiske minoritetsrettigheter". I *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, nr. 4 2003.
- Haugaard, Mark (2000): "Power, Ideology and Legitimacy". I Henri Goverde, Philip G. Cerny, Mark Haygaard og Howard Lentner: *Power in Contemporary Politics*. London: Sage Publications.
- Held, David (1987): *Demokratimodeller*. Gøteborg: Daidalos AB.
- Hernes, Hans-Kristian (2006): "Konsultasjoner – besvær eller mulighet?". *Stat og styring*, nr. 2/2006.
- Jebens, Otto (2003): "Vedr. Justisdepartementets forslag til finnmarkslov som helhet". Skriv av 12.05.03, Advokatfirmaet Stannæs, Engelsen, Rismark, Skjønhal & Herrem. Trondheim.
- Jensen, Synnøve (1995): "Hierarki, spill eller deliberasjon?". I Erik Oddvar Eriksen (red.): *Deliberativ politikk*. Oslo: Tano.
- Keiserud, Erik (2003): "Finnmarksloven – gjennomgang". Skriv av 28. april 2003, Advokatfirma Hjort. Oslo.
- Kjellberg, Francesco (1991): "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring". I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1/91.
- Larsen, Helge O. (1997): "Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan". I Tom Christensen og Morgen Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.
- Lukes, Steven (2005): *Power. A Radical View*, 2. utg., Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Mellingen, Hedda Kirstine (2004): *Rett og politikk. En studie av NSR og Ap på Sametinget 1998-2004* Hovedoppgave. Bergen: Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.

- Morriss, Peter (2006): "Steven Lukes and the Concept of Power". I *Political Studies Review: Volume 4* 2006,.
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nystø, Sven-Roald (2005): "Sametingets forventninger til finnmarksloven". Foredrag på konferanse om finnmarksloven, Tromsø 11. mars 2005.
- Offerdal, Audun (1999): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det norske samlaget.
- Olsen, Johan P. (1995): *Organized Democracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Oskal, Nils (1999): "Kultur og rettigheter". I Harald Eidheim (red.): *Samer og nordmenn*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Pedersen, Helga og Sven-Roald Nystø (2005): "Jegere, Hagen og allmennheten". Leserinnlegg i avisa *Nordlys* 18. mars 2005.
- Phillips, Anne (2004): "Democracy, Recognition and Power". I Fredrik Engelstad og Øyvind Østerud (red.): *Power and Democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Rasch, Bjørn Erik (2004): *Kampen om regjeringsmakten*. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn og Hilmar Rommetvedt (1999): "Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning", Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien, nr. 2.
- Ravna, Øyvind (2004): "Forslaget til 'Finnmarkslov' og bygdefolks rettigheter". I *Kritisk Juss* nr. 1, 2004.
- Ravna, Øyvind (2005): "Retten til jorden i Finnmark". I *Kritisk Juss* nr. 2, 2005.
- Rokkan, Stein (1987): "Stemmer teller, ressurser avgjør". I *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (1995): "Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser". I Erik Oddvar Eriksen (red.): *Deliberativ politikk*. Oslo: Tano.
- Sandmo, Erling (1999): "Michel Foucault som maktteoretiker". I Fredrik Engelstad (red.): *Om makt. Teori og kritikk*, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Semb, Anne Julie (2003): "Normenes makt". I Bjørn Bjerkli og Per Selle (red.): *Samer, makt og demokrati*, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Singh, Elen C. og Artemy A. Saguirian (1993): "The Svalbard Archipelago: The Role of Surrogate Negotiators". I Oran R. Young og Gail Osherenko (red.): *Polar Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sundvor, Jostein (2003): "Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Fra Justis- og politidepartementet vedrørende Finnmarkseiendommen". Notat 30. april 2003. Bergen: Kluge Advokatfirma DA.
- Wetherell, Margaret, Stephanie Taylor og Simeon J. Yates (2001): *Discourse Theory and Practice. A Reader*. London: Sage Publications.
- Young, Oran R. og Gail Osherenko (1993): "International Regime Formation: Findings, Research Priorities, and Applications". I Oran R. Young og Gail Osherenko (red.): *Polar Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Offentlige dokumenter

- Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*.
- Innst. S. nr. 169 (2004–2005) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om behandlingen av Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*.
- Innst. S. nr. 100 (2006–2007) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget)*.
- NOU 1997:4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.
- NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*.
- Sametinget (2005): vedlegg nr. 31 – 38 i sak "Utkast til innstilling fra Stortingets Justiskomiteé til Finnmarksloven", sak 19/05, Sametingets samling i Karasjok 13.05.05
- Stortinget, konsultasjonsreferater, 29. mars 2004, 24. juni 2004, 2. mars, 13. april 2005
- Odelstinget, 24.05.2005, referat, internett: <http://www.stortinget.no/otid/2004/o050524-01.html>, første innlegg kl. 12.37.35.