

Selvbestemmelse og samstyring

— *En studie av Sametingets plass i politiske prosesser i Norge* —

Eva Josefsen

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – april 2014

Forord

Arbeidet med denne avhandlingen har vært som en elv, med både mange utfordrende stryk, men også stilleflytende partier. Det har vært en lang reise hvor jeg har fått ny kunnskap, både om faget statsvitenskap, om å være forsker og om å ta tiden til hjelp.

Min avhandling handler om politiske utviklingsprosesser som finner sted både i og utenfor institusjoner. I avhandlingsarbeidet har jeg derfor vært avhengig av at sentrale deltakere har gitt meg innblikk i og vurderinger av disse utviklingstrekkene. Jeg er først og fremst takknemlig overfor alle de informantene som med stor tålmodighet og raushet har stilt opp med sine erfaringer, kunnskap og vurderinger i en travel hverdag. Uten disse hadde ikke avhandlingen blitt slik den er i dag. Tusen takk til dere alle.

To personer har vært viktige i mitt arbeid, nemlig hovedveileder professor Hans-Kristian Hernes og biveileder professor Per Selle. Begge har vært viktige medspillere og veivisere gjennom denne avhandlingen. Med utfordrende spørsmål, spissede kommentarer og et kritisk blikk på mine skriverier har de bidratt til at avhandlingen har hevet seg. Jeg må innrømme at dette samtidig har medført at frustrasjonsnivået innimellom har vært himmelhøyt.

Jeg vil takke min arbeidsgiver Norut Alta, som søkte finansiering til mitt avhandlingsarbeid, og som i innspurten også ga meg rammebetingelser som muliggjorde en ferdigstilling. Parallelt med dette doktorgradsarbeidet har jeg også jobbet som forsker ved Norut Alta. Å jobbe med forskning i et lite miljø, med interessante prosjekter og dyktige kollegaer, har i seg selv vært en inspirasjon. Takk også til Norges forskningsråd, Samisk program, for doktorgradsstipendiet.

Jeg har holdt på med denne avhandlingen siden 2005. Uten andre forskeres både inspirerende og engasjerende faglige bidrag å lene meg på, hadde denne avhandlingen ikke blitt det den er blitt. Mange har også bidratt som diskusjonspartnere og lesere av artikler og rammetekst. Tusen takk til dere alle. Jeg vil rette en ekstra stor takk til min gode venninne Marit Myrvoll, for alt hun har bidratt med i dette avhandlingsarbeidet. Det har vært mange og lange diskusjoner om samepolitikk og Sametinget som har hjulpet meg til å utvikle min forståelse av Sametingets betydning som selvbestemmelsesorgan. I tillegg har hun lest korrektur.

Og sist, men ikke minst vil jeg også takke min datter Irja, som i alle disse årene har utvist stor tålmodighet. Selv om du nå har nådd å flytte for deg selv, har sjansen for å få hjemmelagd middag hos mamma økt betraktelig. Jeg er veldig glad i deg, vennen min.

Sammendrag

Temaet for avhandlingen er hvilken plass Sametinget har i politiske prosesser i Norge. Utgangspunktet er at staten Norge er en enhetsstat. Dette har betydning for hvordan samepolitikken kan organiseres inn i staten, og hvordan Sametinget kan sikres en plass i beslutningsprosesser og beslutningsfatting i styringssystemet både lokalt, regionalt og nasjonalt. Problemstillingen som belyses er: Hvordan kan urfolk ivareta og utvikle selvbestemmelse innenfor enhetsstatens territorielle ramme?

Avhandlingen er artikkelbasert. Med utgangspunkt i en drøfting av samisk selvbestemmelse som ikke-territoriell, finner avhandlingen at Sametingets relasjon til det statlige styringssystemet kan fortolkes innenfor en "breaking in"-dimensjon. Den ikke-territorielle forståelsen viser til at Sametinget ikke har beslutningsmyndighet begrenset til et eget selvstyrt samisk område, men at Sametingets politikk i enhetsstaten kan ha mange ulike og overlappende territorielle nedslagsfelt. Dette innebærer at Sametinget arbeider målrettet for å komme i inngrep med både stat, fylkeskommuner og kommuner.

En sentral premis i "breaking in"-dimensjonen er Sametingets politiske autonomi. I avhandlingen operasjonaliseres denne dimensjonen i et samstyringsperspektiv, hvor hver av avhandlingens artikler viser hvordan Sametinget har søkt å bli del av offentlige beslutningsprosesser gjennom formaliserte samstyringsordninger på henholdsvis statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Slike ordninger bidrar til at Sametinget kan styrke sin plass på innsiden av det etablerte territorielt baserte styringssystemet, og slik framstå som en del av den norske enhetsstaten.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Tema og problemstilling	4
1.3	Oppbygging av avhandlingen.....	5
2	Avhandlingens tre artikler	7
2.1	Artikkel I: ”Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt”	7
2.2	Artikkel II: "Samepolitikk – en innfallsvinkel for regional utvikling?"	8
2.3	Artikkel III: "Samepolitikken og kommunene"	9
2.4	Oppsummering	11
3	Datainnsamling og metodiske valg	13
3.1	Avhandlingens datagrunnlag.....	13
3.1.1	Skriftlige kilder.....	14
3.1.2	Intervjudata	16
3.1.3	Vurdering av validitet.....	19
3.2	Om intervju og forskerens posisjoneringer	20
3.3	Oppsummering	23
4	Sametinget - et folkevalgt samisk organ og et statlig forvaltningsorgan	25
4.1	Bakgrunn	25
4.2	Urfolksdemokratier internasjonalt.....	25
4.3	Sametingets organisering	27
4.4	Sametingets to roller.....	30
4.5	Etnisk tilhørighet og territorielle oppgaver	31
4.6	Sametingets mål om økt politisk innflytelse	35
4.7	Om formalisering av samarbeid	39
4.8	Oppsummering	40
5	Samisk selvbestemmelse	41
5.1	Selvbestemmelse innen geografiske områder	42
5.2	Grunnlaget for urfolks rettigheter	45
5.3	En ikke-territoriell tilnærming	46
5.4	Gruppetilhørighet	48

5.5	Sametinget og selvbestemmelse.....	49
5.5.1	Tre kategorier	49
5.5.2	Geografisk avgrensede ordninger.....	52
5.6	Oppsummering	54
6	"Breaking in" og samstyringsinitiativ i samepolitikken.....	57
6.1	Om "Breaking in"-perspektivet.....	57
6.2	Sametingets autonomi en premiss for "breaking in" og samstyring	59
6.3	Samstyringsperspektivet.....	60
6.3.1	Gjensidig avhengighet mellom aktørene	62
6.3.2	Beslutninger som resultat av drøftinger og forhandlinger.....	64
6.3.3	En planlagt og målorientert prosess	65
6.3.4	Samisk selvbestemmelse gjennom samstyring.....	66
6.4	Et middel for konflikthåndtering?.....	67
6.4.1	Demokratiske utfordringer	67
6.4.2	Makt og samstyringsordninger	68
6.4.3	Samarbeid, konflikt og tillitsbygging	70
6.5	Oppsummering	72
7	Avslutning	75
	Litteraturliste	79
	Avhandlingens artikler	87

Tabeller:

Tabell 1: Oversikt over avhandlingens empiriske grunnlag.....	14
---	----

Vedlegg:

- Intervjuguide I
- Intervjuguide II
- Intervjuguide III

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortingets vedtak av sameloven i 1987¹, vedtaket av grunnlovsparagraf 110a i 1988,² opprettelsen av Sametinget³ i 1989, og ratifiseringen i 1990 av ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater,⁴ innebar en offentlig anerkjennelse av samisk språk, kultur og samfunnsliv i Norge. Det fant sted et formelt skifte med hensyn til det samiske folket, hvor myndighetene anerkjente at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer, slik det blant annet framkommer i St.meld. nr. 55 (2000) *Om samepolitikken*. Samlet danner dette det formelle grunnlaget for statens samepolitikk, og hvor opprettelsen av et samisk demokrati gjennom Sametinget er et institusjonelt uttrykk for dette.

Sametinget ble etablert som et samisk folkevalgt organ med mandat å arbeide med alle saker som berører det samiske folk, det vil si være et talerør for samene. Det viste seg snart at Sametinget var en dynamisk institusjon med mål om å utvide og utvikle sin rolle. I forarbeidene til Sameloven ble spørsmålet om Sametingets beslutningsmyndighet drøftet. Her kom man fram til at dette eventuelt ville handle om "beslutningsmyndighet på mer avgrensede felter" (Ot.prp. nr. 33 (1986-87): 61). Formuleringene gikk sannsynligvis i retning av forvaltningsmyndighet, men heller ikke i forarbeidene var man fremmed for at Sametingets myndighet kunne utvikle seg. I startfasen var Sametinget opptatt av å utøve intern selvbestemmelse gjennom å få

¹ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56> (Lesedato: 04.04.2014)

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-55-2000-2001-3/4/1.html?id=325837> (Lesedato: 04.04.2014)

³ <http://www.sametinget.no/> (Lesedato: 04.04.2014)

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/samepolitikk/midtpalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312> (Lesedato: 15.04.2014)

hånd om de ulike tilskuddsmidlene til samiske språk- og kulturtiltak som staten forvaltet og slik utøve beslutningsmyndighet (Sametinget 1991: 8). Sametinget hadde også frihet til å organisere sin egen virksomhet og utvikle sin egen politikk. Denne interne autonomien omfatter ikke bare Sametinget som et folkevalgt, politisk organ, men også som forvaltningsorgan, og innebærer at *regjeringen* i utgangspunktet ikke har instruksjonsmyndighet over Sametinget (AiD/Sametinget 2007). Det er altså bare Stortinget som, formelt sett, gjennom ulike lov- og budsjettvedtak, kan pålegge Sametinget oppgaver. Sametinget kan derimot selv bestemme om de vil påta seg oppgaver på vegne av staten. Sametinget har derfor delegerte oppgaver gjennom forskrift til lov gitt av regjeringen.

De første årene vektla Sametinget å formulere sin egen overordnede politikk gjennom egne sametingsplaner, etter hvert gjennom meldinger til Sametingets plenum, og også gjennom andre dokumenter. Målet har vært å få innarbeidet samepolitiske mål og prinsipper både i statens lovverk og i offentlige administrative ordninger, det vil si at samiske hensyn integreres på alle nivå i styringssystemet på en slik måte at samisk kultur og identitet sikres. I tillegg har det vært et prioritert mål å få etablert rutiner for dialog med sentrale myndigheter. Det har også funnet sted en utvidelse av Sametingets politiske orientering, både mot regionalt nivå og ovenfor samiske lokalsamfunn. Utviklingen av henholdsvis Sametingets formelle myndighet og rollen som politisk aktør på beslutningssiden av norsk politikk, har medført at forholdet til andre styringsnivåer og Sametingets plass i det norske styringssystemet har blitt mer uklar og til dels omstridt. Fra å være et høringsorgan, på lik linje med ulike interesseorganisasjoner, har Sametinget utviklet seg til å bli en politisk institusjon som også kommer i inngrep med større samfunnsmessige prosesser.

Sametinget er en spesiell konstruksjon. Ansvarsområdet er ikke avgrenset geografisk, slik fylkeskommuner og kommuner er organisert, men omfatter hele landet. Ulikt en del andre urfolk, lever ikke samene i egne geografiske områder, men sammen med den øvrige befolkning i Norge. Det er kun i to-tre av landets kommuner at samer er i

flertall, i alle andre kommuner er den samiske delen av befolkningen en minoritet av varierende størrelse. Dette innebærer at samisk selvbestemmelse i Norge ikke kan organiseres i et eget avgrenset selvstyreområde, slik det kan løses innenfor føderallignende statssystemer. Til forskjell fra føderale stater, hvor politisk makt er konstitusjonelt fordelt mellom sentralnivået og delstater, springer den politiske myndigheten i enhetsstater ut fra sentralnivået. I Norge innebærer dette at oppgaver delegeres fra stat til regionalt og lokalt nivå. Denne forskjellen gjør at urfolkspolitikk må organiseres ulikt i enhetsstater enn i føderallignende stater.

Den norske enhetsstatens innramming av samisk selvbestemmelse er festet i internasjonal og nasjonal lovgivning. Et sentral premiss har vært opprettelsen av Sametinget gjennom sameloven. Selvbestemmelse handler imidlertid om beslutningsprosesser og beslutningsfatting. Sametinget er et autonomt organ som kan fatte politiske vedtak fritt og uten statlige føringer eller begrensninger. Denne interne selvbestemmelsen omfatter også til dels utøvelse av statlig delegert myndighet gjennom lov eller på annen måte.⁵ Selvbestemmelse kan også bety deltakelse i ordinære demokratiske prosesser i enhetsstaten, gjennom ulike samstyringsordninger, I denne avhandlingen vil samstyring bli forstått som avtalefestede ordninger mellom "likeverdige" parter, med den hensikt å fatte beslutninger i fellesskap. Samstyringsordninger vil ikke omfatte statlig oppnevnte rådgivningsorganer eller andre partssammensatte forvaltningsorganer som handler ut fra et mandat gitt av sentrale myndigheter.⁶ Selvbestemmelsesbegrepet vil for øvrig bli nærmere redegjort for i kapittel 5, mens samstyring drøftes i kapittel 6.

⁵ Tilskuddsforvaltning og læreplanvedtak er eksempler på slike delegerte oppgaver. Et annet eksempel er at Sametinget har fått en innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven på lik linje med andre statlige forvaltningsorgan.

⁶ Dette kan være statlige styrever i forvaltningsorganer, rådgivende organer eller andre offentlige organer hvor Sametinget oppnevner eller har forslagsrett på en eller flere representanter. Eksempler på slike organer er rovviltnemnder, nasjonalparkstyret, styret til Samisk høgskole, styret til Helse Finnmark og styret til Finnmarkseiendommen.

1.2 Tema og problemstilling

Den norske enhetsstaten forstås gjerne som et system av hierarkisk delegert makt. At makt delegeres i enhetsstaten innebærer at de lokale og regionale nivåene iverksetter statlig politikk innenfor en lokal og regional kontekst. Disse styringsnivåene har det som kalles et negativt avgrenset selvstyre, det vil si at de utøver selvstyre på områder som ikke er statlig regulert.⁷ De aller fleste beslutninger som har betydning for samer og den samepolitiske utviklingen, gjøres derfor ikke av Sametinget, men skjer der hvor Sametinget har begrenset formell myndighet, nemlig i kommuner, i fylkeskommuner og på statlig nivå. Med mandat gitt av Stortinget om å jobbe med "alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe" (Sameloven, § 2-1), har Sametinget søkt å etablere instrumenter for samhandling og påvirke formelle rammebetingelser for samfunnsutviklingen både nasjonalt, men også regionalt og lokalt. Sametinget har arbeidet for å komme i posisjon til å påvirke offentlige beslutninger som har betydning for samepolitikken, det vil si at samisk selvbestemmelse ikke er avgrenset til å handle om spesifikke samiske temaer eller saker som Sametinget har fått et særskilt ansvar for, men også om saker som håndteres på ulike nivåer i det norske styringssystemet.

Avhandlingens tre artikler belyser på ulike måter hvordan Sametinget har søkt å utvikle sitt forhold til henholdsvis statlig, fylkeskommunalt og kommunalt styringsnivå. Hver for seg viser artiklene hvilke betingelser som rammer inn samepolitikken på disse nivåene, samt trekk ved relasjonen mellom disse partene. Funn fra artiklene danner derfor grunnlaget når jeg i denne rammeteksten skal gi en overordnet drøfting av samepolitikkenes plass i politiske prosesser i Norge. Drøftingen har som utgangspunkt at samepolitikken er en del av ordinære politiske prosesser i det norske styringssystemet, samtidig som det er et politikfelt som Sametinget har et særlig ansvar for. Jeg vil derfor i denne rammeteksten diskutere betingelser for at

⁷ I det europeiske charterets art. 3, nr.1 defineres lokalt selvstyre slik: "Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender" (KMD 2006)

samene selv, gjennom Sametinget, skal utøve innflytelse i politiske beslutningsprosesser.

Av dette følger avhandlingens overordnede problemstilling:

Hvordan kan urfolk ivareta og utvikle selvbestemmelse innenfor enhetsstatens territorielle og institusjonelle rammer?

Dette forskningsspørsmålet vil bli belyst gjennom å undersøke hva som kjennetegner den "norske" modellen, en modell hvor Sametinget er en sentral institusjon i det samepolitiske feltet. Fokuset vil bli rettet mot hvordan dette organet har søkt å utvide sitt politiske handlingsrom til og ikke bare spille en rolle på *inputsiden* av norsk politikk, men etter hvert også søke en mer aktiv rolle på *outputsiden* hvor samepolitikken besluttes, operasjonaliseres og implementeres.

1.3 Oppbygging av avhandlingen

I neste kapittel gis en kort beskrivelse av avhandlingens tre artikler. I kapittel tre redegjør jeg for metodiske grep knyttet til innsamling av empiri samt min forskerrolle, før jeg i kapittel fire gir en relativt bred framstilling av det empiriske navet i alle tre artiklene, nemlig institusjonen Sametinget. Sametinget vil bli presentert både med hensyn til bakgrunn og oppbygging, rollene som et folkevalgt organ og et statlig forvaltningsorgan, samt Sametinget politiske innflytelse. Avhandlingens problemstilling vil deretter, i kapittel fem og seks, bli rammet inn av en drøfting av henholdsvis samisk selvbestemmelse og Sametinget i samstyring. Selvbestemmelse er et omstridt felt i urfolkssammenheng, særlig sett fra staters side. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 nyttet begrepet til territoriell løsrivelse og retten til å etablere en uavhengig stat i tilfeller ved militær okkupasjon eller kolonialisering.⁸ I et slikt perspektiv kan urfolks selvbestemmelse oppfattes å true staters suverenitet, territorielle integritet og politiske enhet.

⁸ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ble vedtatt i FN 16. desember 1966 (http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)

Innholdet i urfolks selvbestemmelse har imidlertid lenge vært i utvikling, en utvikling hvor styring og medbestemmelse innenfor nasjonalstatens grenser er sentrale begreper.

I kapittel fem vil selvbestemmelsesbegrepet bli satt inn en enhetsstatlig kontekst, Det innebærer at selvbestemmelse vil bli drøftet som et ikke-territorielt perspektiv, det vil si en forståelse av selvbestemmelse som utøves uavhengig av et definert og avgrenset territorielt selvstyreområde. Selvbestemmelse vil her bli forstått som et relasjonelt konsept, et aspekt som framhever samarbeids- og samhandlingstrekk på beslutningssiden av politikken. I kapittel seks vil jeg drøfte Sametingets samhandling med styringsnivåene i den norske enhetsstaten som en "breaking in"-tilnærming, og utdype denne dimensjonen ved hjelp av et samstyringsperspektiv. Samstyring vil her handle om ikke-hierarkiske prosesser mellom institusjonelle aktører hvor målet er å koordinere beslutninger i fellesskap.

2 Avhandlingens tre artikler

Denne avhandlingen er artikkelbasert. I 2008 ble to av artiklene publisert, mens den tredje er under publisering. Nedenfor vil det bli gitt et kort sammendrag av disse tre.

2.1 Artikkel I: "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt"

Artikkel I (Josefsen 2008a) er et resultat av en studie av den politiske prosessen i Stortingets justiskomiteé som ledet fram til vedtaket av Finnmarksloven. I denne prosessen hadde komiteen tilsammen fire konsultasjoner med henholdsvis Sametinget og Finnmark fylkeskommune, i tillegg til at både Sametinget og Finnmark fylkesting behandlet lovforslaget før Stortinget foretok den endelige behandlingen i Odelstinget og Lagtinget. Finnmarksloven ble dermed til etter en unik beslutningsprosess i Stortingets historie. Lovgivning er nemlig en sentral del av den norske enhetsstatens myndighet og er en oppgave som etter konstitusjonen tilligger Stortinget.

Artikkelen undersøker hvorfor Sametinget og Finnmark fylkesting, på tross av dette fikk deltakelsesrettigheter i slutfasen av en lovprosess, og hva som forklarer at det ble foretatt så vidt omfattende endringer og tillegg i lovteksten slik at Sametinget kunne godta loven. Utgangspunktet var at regjeringens opprinnelige lovforslag hadde blitt møtt med sterke protester, særlig fra Sametinget. Artikkelen viser hvordan Sametinget brukte argumenter om både internasjonale og nasjonale statlige forpliktelser, herunder også av ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-k 169), til og både komme i dialog med justiskomiteen om de konkrete paragrafene og å argumentere fram en rett til å godkjenne den endelige

loven. Stortingets vedtak om å gjennomføre konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkeskommune ble forankret i denne konvensjonen.

Konsultasjonsmøtene ble avholdt over en toårsperiode hvor regjeringens lovforslag gjennomgikk til dels store endringer, og disse danner det empiriske fokuset i artikkelen. Artikkelen drøfter konsultasjonene i lys av ulike forståelser av makt, og konkluderer med at utøvelse av politisk makt kan finne sted også der hvor fordelingen av formell beslutningsmakt mellom partene er asymmetrisk.

Artikkelen viser at konsultasjonsmøtene endret karakter, fra å ha trekk av høringsmøter til det siste møtet som var preget av gjensidig dialog mellom partene. Sametinget stilte spesifikke og definerte krav som de la fram for komiteen og krevde respons på, og utarbeidet blant annet syv posisjonsnotater hvor ulike tema ble redegjort for utfra et samisk perspektiv. Som et resultat av dette oppnådde Sametinget å delta i definering av både rammer og innhold for lovarbeidet. Denne maktbasen var så sterk at den ikke bare medførte endringer underveis i konsultasjonsprosessen, men medførte også at konsultasjonene i slutfasen gikk over i konkrete forhandlinger.

Konsultasjonene i Stortinget ble fulgt opp av en konsultasjonsavtale mellom Sametinget og regjeringen, som ikke er en del av artikkelen, men som allikevel vil bli trukket inn i denne rammeteksten. Konsultasjonsavtalen ble inngått med utgangspunkt i erfaringer fra konsultasjonene i Stortinget, og regulerte premissene for samarbeidet mellom regjering og Sameting (se kapittel 4.6 for en nærmere presentasjon av denne avtalen).

2.2 Artikkel II: "Samepolitikk – en innfallsvinkel for regional utvikling?"

Artikkel II fokuserer på samarbeidsavtalene mellom Sametinget og henholdsvis Troms og Finnmark fylkeskommuner (Josefsen 2008b). Sametingets politiske orientering hadde fram til inngåelse av de fylkeskommunale samarbeidsavtalene i all hovedsak vært rettet mot et statlig nivå. De inngåtte avtalene signaliserte en

utvidelse av Sametingets fokus til også å omfatte en systematisk og institusjonelt forankring av fylkeskommunenes ansvar for samepolitiske saker i regionalpolitikken. Den første avtalen ble inngått i 2002. Disse var ikke rammet inn av noen overordnede formelle forpliktelser eller statlige krav, men inngått på eget initiativ mellom fylkeskommunen som et regionalt selvstyreorgan og Sametinget som et selvbestemmelsesorgan.

Artikkel II belyser premissene etableringen av for to samarbeidsavtaler og hvordan disse har blitt fulgt opp i etterkant. Artikkelen søker å besvare hvorfor partene inngikk frivillige avtaler, hvordan avtalenes mål gjenspeiles i gjennomføringen og hvordan formelle samarbeidsavtaler kan bidra til å styrke og utvikle et regionalt samarbeid om samepolitikk. Spørsmålene belyses i tre ulike perspektiver; et rasjonelt, et anerkjennelses- og et tillitsperspektiv. Artikkelen viser at særlig i den første avtalen er anerkjennelse en sentral dimensjon hvor partene ser på hverandre som legitime politiske aktører. Videre viser artikkelen at der avtaler vokser fram i et klima av skepsis, vil politiske lederes tillitsforhold ha betydning.

Samarbeidsavtalene var tuftet på frivillighet, og ikke på noen formelle overordnede forpliktelser. Det var heller ikke nedfelt noen form for krav eller sanksjoner i avtalene som skulle tre i kraft dersom de ikke ble fulgt opp i henhold til intensjonene. Dette kan forklare at det politiske samarbeidet som ble nedfelt i avtaleteksten gjennom egne avtalepunkter, i begrenset grad har blitt omsatt til handling. Avtalene regulerte derimot allerede eksisterende samarbeid innenfor administrative og forvaltningsmessige oppgaver.

2.3 Artikkel III: "Samepolitikken og kommunene"

Artikkel III (Josefsen, under publ.) skiller seg fra avhandlingens to andre artikler, ved at denne artikkelen ikke tar for seg konkrete caser, men undersøker hvilken innvirkning samepolitikken har på det kommunale nivået.

Artikkelen har ved hjelp av tre perspektiver drøftet samepolitikkenes innvirkning på kommunene, nemlig det hierarkiske, samstyrings- og sivilsamfunnsperspektivet. Utgangspunktet er at det er kommunene som er ansvarlig for iverksetting av sentrale deler av samepolitikken, slik som individrettede språktiltak innenfor grunnskoleopplæring, barnehage, og helse- og sosialtjenester for den samiske befolkningen. Det er etablert et formelt forvaltningsskille hvor befolkningen innenfor forvaltningsområdet for samisk språk har særlige samiskspråklige rettigheter. Samtidig har kommuner et ansvar for å integrere samiske hensyn på andre fagområder. Her gjelder ikke dette forvaltningsskillet. Artikkelen har belyst betydningen av opprettelsen av et samisk språkforvaltningsområde, hvilken rolle Sametinget har – og tar – overfor det kommunale styringsnivået, og til slutt hvilken betydning kommunens samiske innbyggere har for utforming og iverksetting av samepolitikken lokalt.

Et hovedfunn er at forvaltningsskillet har stor betydning. En statlig hierarkisk styring av samepolitikken har hatt som konsekvens at samiske tiltak innenfor forvaltningsområdet er institusjonalisert. Samiske hensyn er nedfelt i formelle prosedyrer og byråkratiets regelverk, og er en viktig del av kommunale normer og regler, samt en del av omgivelsenes forventninger. Overfor disse kommunene har Sametinget en rolle som samarbeidspart med kommunene, herunder også overfor staten. Sametinget har også inngått samarbeidsavtaler med disse kommunene om bruk av tilskudd til samisk språk.

Utenfor forvaltningsområdet er samiske hensyn å betrakte som særrettigheter. Svak institusjonalisering innebærer at kommunale oppgaver knyttet til samiske spørsmål, som er begrenset i omfang, lett blir oppfattet som vedheng. Artikkelen viser imidlertid at utenfor forvaltningsområdet har det lokale samiske sivilsamfunnet stor betydning med hensyn til å få etablert samiske tilbud og ansvarliggjøre kommunen. Dette er et viktig lokalt arbeid som danner grunnlag for Sametingets samarbeid med den enkelte kommune. Blant annet var den samiskspråklige og –kulturelle innsatsen

over mange år av lokale samiske foreninger, et fundament for inngåelsen av den første samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Tromsø kommune.

2.4 Oppsummering

Artiklene som legges til grunn for denne rammeteksten er empiriske, to casestudier og en bredere studie av samepolitikken i kommunene. Jeg vil allikevel argumentere for at funnene som dokumenteres i disse artiklene kan bidra til å svare på hvordan urfolk kan ivareta og utvikle selvbestemmelse innenfor enhetsstatens territorielle og institusjonelle rammer. Artiklene viser hvordan Sametinget presser på for økt innflytelse på beslutninger som fattes i det ordinære styringssystemet og som har samepolitisk betydning. Gjennom regulerte og formaliserte ordninger for samarbeid, har Sametinget på ulike måter søkt å etablere tettere relasjoner til stat, fylkeskommuner og kommuner.

Samlet sett handler dette om hvordan Sametinget har søkt å utvide sitt handlingsrom gjennom å bli en del av politiske beslutningsprosesser hvor det fattes beslutninger som angår samepolitikken i vid forstand. Artiklene viser at det formelle grunnlaget, de offentlige rammene og forpliktelsene for en involvering av Sametinget i slike prosesser er ulikt på de ulike styringsnivåene. Fellestrekket i alle tre artiklene er hvordan Sametinget har søkt å få de norske styringsnivåene til å ta et større ansvar for samepolitiske saker, gjennom selv å få en formalisert plass i beslutningsprosessene.

3 Datainnsamling og metodiske valg

3.1 Avhandlingens datagrunnlag

Denne avhandlingen bygger på tre artikler, to fra 2008 og en som er under publisering. Siden 2008 har det skjedd en utvikling i det samepolitiske feltet, og som har betydning for å forstå Sametingets plass i offentlige beslutningsprosesser. Særlig Sametingets konsultasjonsavtale med regjeringen har fått en sentral plass som en formell regulering av forholdet mellom staten og Sametinget. I tillegg har spørsmålet om mineralutvinning, gjennom økt letevirksomhet i nord, blitt et samepolitisk stridsspørsmål og griper inn i Sametingets forhold til både lokalt, regionalt og nasjonalt styringsnivå. Selv om verken konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget, eller utfordringer knyttet til mineralutvinning, er en del av avhandlingens artikler, har jeg allikevel valgt å trekke de inn i rammeteksten der jeg har ment at de ville bidra til å belyse avhandlingens hovedproblemstilling ytterligere.

Den tematiske bredden i artiklene, har medført et omfangsrikt empirisk materiale. Datagrunnlaget består av både intervju, ulike skriftlige dokumenter og medieklipp. En del dokumenter har vært sentrale i alle tre artiklene, mens annen empiri har vært spesifikke for det enkelte prosjektet. Tabell 1 nedenfor gir en kortfattet oversikt over primære skriftlige kilder og informanter.

Tabell 1: Oversikt over avhandlingens empiriske grunnlag

	Artikkel I	Artikkel II	Artikkel III
Skriftlig materiale	Regjeringsdokumenter, utredninger, notater Ref. fra konsultasjoner Stortingets journalbase Sametingsvedtak, posisjonsnotater Finnmark fylkeskommunes vedtak	Off. utredninger og regjeringsdokumenter Samarbeidsavtaler Statusrapporter Taler Interne notater møtereferater	Off. utredninger og regjeringsdokumenter Sametingets vedtak Kommunale plandokumenter, vedtak, møtereferater
Informanter	Til sammen 14 personer Justisminister (1) Justiskomiteé (2) Partisekretærer (3) Sametinget (5): - Politikere (3) - Admin (2) Finnm. fy.komm (3) - Politikere (2) - Admin (1)	Til sammen 11 personer Finnm. fy.komm (4) - Politikere (2) - Admin (2) Troms fy.komm (3) - Politikere (2) - Admin (1) Sametinget (4) - Politikere (2) - Admin (2)	Informanter i kommunene (43) Alta (5) Kautokeino (14) Kvalsund (5) Tromsø (8) Én klausulert kommune (11). Lokalpolitikere Adm.ansatte Repr. for samisk lokalbefolkning.

Doktorgradsprosjektet er for øvrig vurdert som ikke meldepliktig av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

3.1.1 Skriftlige kilder

Noe av datagrunnlaget er felles for alle tre artiklene. Regjeringens ulike stortingsmeldinger om norsk samepolitikk, samt NOU'er, stortingsmeldinger og innstillinger hvor samepolitikken har blitt omtalt, har gitt verdifull kunnskap om

regjeringens prinsipper for den politikken som føres overfor samene i Norge. Sametingets årsmeldinger har også vært sentrale som bakgrunnsdokumenter. Her finner man en samlet framstilling av Sametingets politikk på ulike områder. Interne notater har også til dels blitt frigjort, særlig hos Sametinget. Utover dette er det en del skriftlig materiale som har vært relevant for arbeidet med det enkelte prosjektet.

Fylkeskommunale og kommunale planer, møterefater og vedtak har vært relevante kilder. Det har vært gjennomført arkivøk hos Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Fra Troms fylkeskommune fikk jeg tilsendt utskrift av journal på utvalgte søkeord, og fra Stortingets justiskomite fikk jeg tilsendt utskrift av journal med oversikt over alle dokumenter som angikk komiteens arbeid med finnmarksloven.

I tillegg har medieklipp vært samlet inn gjennom mange år, herunder også redaksjonelle oppslag og leserinnlegg. Disse klippene har vært bakgrunnskilder for hva som oppfattes som sentrale problemstillinger når samepolitikken møter andre politikfelt. En annen kilde for bakgrunnsdata har vært deltakelse på ulike temaspesifikke konferanser, samt skriftlige foredrag for øvrig.

Dokumenter gir i begrenset grad direkte svar på de forskningsspørsmålene som jeg har satt opp for mitt arbeid. Det har derfor vært nødvendig å tolke disse både i en tidssammenheng og i lys av hvem som har vært avsendere. Politiske dokumenter vil nemlig både kunne være beskrivende og normative (Holme og Solvang 1986). Beskrivende dokumenter kan være budsjett, statistikk, eller andre tekster som søker å gi beskrivelser av hvordan ting *er*. Normative dokumenter vil på den andre siden være teksten som består av standpunkter, oppfatninger og vurderinger, hvordan ting *bør være*. Et eksempel på normative dokumenter er de direkte avskriftene fra justiskomiteens konsultasjonsmøter med Sametinget og Finnmark fylkesting. Et annet eksempel er samarbeidsavtalen mellom Troms fylkeskommune og Sametinget. Ved bruk av referater fra møter, taler og innlegg fra sentrale politikere, og andre dokumenter som kilder, har jeg derfor tilstrebet å ta hensyn til kontekstens politisk-

strategiske elementer. En skriftlig kilde kan ha innslag av både beskrivende og normative trekk. Bruk av skriftlige kilder må også tas hensyn til at de normalt ikke har blitt utarbeidet for å bli brukt til forskning. Dette har medført at jeg har inntatt en kildekritisk tilnærming hvor jeg har forsøkt å finne intensjonen med dokumentet gjennom å sette innholdet i en tidssammenheng.

Som tabell 1 ovenfor viser, bygger denne avhandlingen i tillegg til det skriftlige materialet også på et stort intervjumateriale.

3.1.2 Intervjudata

I tillegg til dokumentstudier har intervju vært valgt som metode. Begrunnelsen for å velge intervju er at avhandlingens temaer ikke har vært utforsket tidligere. En ren dokumentanalyse ville ikke vært mulig ettersom omfanget av skriftlige kilder ikke er stor nok eller godt nok til alene å danne grunnlag for ny kunnskap på feltet.

Spørreundersøkelser har ikke vært aktuelt som metode siden undersøkelsen er av eksplorerende karakter, og ettersom viktige prosesser allerede hadde vært gjennomført var heller ikke deltakende observasjon en aktuell metode.

Til artikkel I og II har data vært samlet inn for artiklene, det vil si at intervju er gjort om de casestudiene som artiklene omhandler. Artikkel III er basert på data som er samlet inn gjennom tre ulike oppdragsprosjekter som har hatt tema knyttet til samiske tiltak i kommuner. Et prosjekt kartla samisk språk (Solstad (red.), Balto, Josefsen, Nygaard og Solstad 2012), et prosjekt tok for seg hvordan samiske perspektiver generelt var en del av kommunens virksomhet (Angell, Balto, Josefsen, Pedersen og Nygaard 2012) og et prosjekt hvor fokuset var på i hvilken grad og hvordan samisk språk og kultur ville bli påvirket av industrietablering i én kommune (Nygaard, Josefsen og Søreng 2013). Dette har medført at intervjuene i disse tre oppdragsprosjektene har vært tematisk ulike.

Den siste rapporten (Nygaard m.fl. 2013) er foreløpig ikke frigitt av oppdragsgiver. Årsaken til dette er at rapporten er en av flere, og den vil bli frigitt samtidig med

Øvrige rapporter som oppdragsgiver har bestilt. I arbeidet med artikkel III har jeg behandlet datamaterialet fra den ikke-frigitte rapporten på en slik måte at dette ikke har begrenset analysen, eller kommet i konflikt med etiske standarder for oppdragsgivers eierskap til rapporten.

Det konkrete valget av informanter, særlig for artikkel I og II, har vært et resultat av at casene handlet om politisk "nybrotsarbeid". Sentrale politikere og byråkrater med nøkkelfunksjoner i disse prosessene har vært intervjuet. Dette har betydd at prosjektet omfatter et stort antall informanter, og det foreligger derfor et større datamateriale enn det som kommer til uttrykk i artiklene, eller som er presentert i andre publikasjoner.

Informantene har hatt ulik institusjonell tilknytning og ulike roller i de casene som jeg har studert. I artikkel III har også representanter for det sivile samiske samfunnet vært informanter. Det foreligger derfor ikke én standardisert intervjuguide i hvert prosjekt, men tvert om flere ulike. Intervjuguidene har blitt tilpasset hvert enkelt intervju, både med hensyn til institusjonell tilhørighet, posisjon (politiker eller administrativt ansatt, representant for det sivile samiske samfunn) og med utgangspunkt i ny kunnskap fra allerede gjennomførte intervju. Noen spørsmål i intervjuguidene er felles for alle informantene i samme prosjekt, mens andre spørsmål er utarbeidet for å fange opp empiri som var spesifikk for den formelle rollen og institusjonelle tilhørigheten som informanten hadde.

Vedlagt følger tre eksempler på intervjuguider som har vært brukt i forbindelse med datainnsamling til artiklene (se vedlegg). Jeg har valgt å legge disse med som vedlegg siden utskrift av intervjuene er ikke offentlig tilgjengelige. Gjennom intervjuguidene framkommer det hvordan intervjuene er bygd opp tematisk. Informantene har vært sentrale politiske aktører og administrativt ansatte. Blant politikere har mine informanter vært; en justisminister, en justiskomiteleder og to fraksjonsledere, to sametingspresidenter og en visepresident, fire fylkesordførere fra henholdsvis Finnmark og Troms, og en ordfører. Av administrativt ansatte har det vært sentrale

ansatte i de ulike institusjonene knyttet til de to casene i artikkel I og II. I artikkel III har det vært kommunale administrasjonsledere, blant annet vært en rådmann samt tre fra rådmanns stab, tre ledere innen helsesektor, to ledere innen skolesektor, to ledere innenfor planlegging. I tillegg har andre ansatte i nøkkelposisjoner vært intervjuet, samt informanter fra det sivile samfunnet.

Intervjuene har vært semistrukturerte (Berg 1998). Semistrukturerte intervju kan best beskrives som en samtale mellom forsker og informant hvor samtalen struktureres utfra en intervjuguide eller en plan for hvilke temaer som skal tas opp. Dette stiller forskeren overfor store krav til innsikt i problemstilling. Jeg valgte å bruke semistrukturerte intervju, fordi jeg ønsket å kunne følge opp og få utdypet informantutsagn, få fram detaljer og nyanser som strukturerte intervju ikke ville fanget opp. Denne metoden innebærer en fleksibilitet i datainnsamlingen hvor informanten kan utfordres med hensyn til å tolke og forklare årsaker og effekter.

I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt intervjuguiden, hvor temaer for intervjuet framkom. Før intervjuet startet spurte jeg om tillatelse til å gjøre opptak. Jeg informerte også om at intervjuet kom til å bli skrevet ut, og at jeg ville sende den skriftlige versjonen til vedkommende. Dette ville gi informanten mulighet til å korrigere sine utsagn i etterkant. Informanten ble også informert om at ved bruk av sitat ville vedkommende få dette tilsendt for godkjenning, i den konteksten de var skrevet inn i. Dette ble gjort i artikkel II.

Det har vært utfordringer ved å bruke semistrukturerte intervju. En slik utfordring har vært at utskrift av intervjuene ikke har fulgt et felles oppsett eller en felles mal, ettersom rekkefølgen på spørsmålene har variert fra intervju til intervju, og intervjuguiden også har utviklet seg på grunnlag av kunnskap fra tidligere intervju. I tillegg har datamaterialet blitt omfangsrikt, ettersom hvert intervju i snitt har vært på ca. en time. Arbeidet med å systematisere og kategorisere materialet var tidkrevende og medførte også at jeg har tatt noen valg underveis med hensyn til hva som har vært mest relevant for å belyse mine forskningsmessige problemstillinger. I forbindelse

med artikkel I valgte jeg for eksempel og ikke undersøke betydningen av justiskomiteens besøk hos Finnmark fylkeskommune og Sametinget, og komiteens reise til Canada hvor både sametingspresident og fylkesordfører deltok, og som fant sted i forkant av konsultasjonene. Disse reisene hadde betydning for personlig relasjonsbygging mellom partene, men ble vurdert til å ikke ha avgjørende betydning for artikkelens empiriske grunnlag og konklusjoner. Uten at slike valg er begrunnet, kan det påvirke validiteten i forskningen.

3.1.3 Vurdering av validitet

Validitet handler om at de metodene som er valgt, faktisk skal belyse og undersøke forskningsprosjektets problemstilling. Det vil si at validitet i kvalitative undersøkelser handler om hvordan empiriske data kan ha relevans til "konkrete situasjonsbetingelser eller teoretiske forutsetninger" (Andersen 2006;291, se også Carson 2007, Kvale 1997), altså hvor gyldig datamaterialet er. Ovenfor har jeg redegjort for hvorfor dokumentstudier og semistrukturerte intervju har blitt valgt. Validitet handler videre om å ha et kritisk syn på egne tolkninger av det empiriske materialet. I tillegg til en kritisk tilnærming til skriftlig materiale, handler det også om å ha en analytisk tilnærming til intervjudata, det vil si å stille spørsmål ved egen tolkning av intervjudata.

I artikkel II ble intervjuene gjort i 2006, det vil si omtrent fire år etter at den første avtalen ble undertegnet i 2002. En risiko med intervju, og særlig intervju om fenomen som ligger tilbake i tid, er at personer kan huske feil. Dette er en feilkilde som jeg har vært oppfattet av i alle mine intervju, og som jeg har søkt å håndtere gjennom å ta opp konkrete påstander med flere informanter. Intervjudata var i tillegg særlig viktig i forbindelse med data om prosessen knyttet til inngåelse av de fylkeskommunale avtalene, ettersom det ikke forelå noen fagadministrativ utredning som beslutningsgrunnlag.

Ved utarbeidelse av artikkel III forelå det ikke primær intervjudata, kun data som var samlet inn i forbindelse med andre oppdragsprosjekter. Det trenger ikke

nødvendigvis å bety at validiteten er svakere enn i de øvrige prosjektene. Etter min oppfatning har intervjuene en tematisk bredde, samtidig som informantene er mange, noe som gjør at datagrunnlaget allikevel er relevant. Omfanget på datamaterialet har imidlertid medført en krevende kategorisering.

Validitet handler i tillegg om mine førforståelser i intervjuer og tekstanalyser. Når jeg som forsker inngår i en sosial situasjon med dem jeg intervjuer, eller når jeg har med meg førforestillinger og forkunnskap i min utvelgelse og lesning av skriftlig materiale, så kan det stilles spørsmål ved om funnene er basert på kritisk analyse av alle foreliggende data og ikke basert kun på et fåtall eksempler (Silverman 2005). Det har vært viktig for meg å delta i dialog med andre forskere. Gjennom veiledning, fagfellevurdering, publisering og i ulike forskerforskerfelleskap, har mitt arbeid blitt diskutert. I tillegg har dialog med det empiriske feltet, også utenom intervjusituasjoner, vært viktig for å validere min forskning. Mine informanter, som i hovedsak har vært politikere og fra offentlig forvaltning, er trent til å lese og kritisere blant annet forskningsbaserte dokumenter. Jeg har også valgt å skrive på norsk, blant annet fordi min forskning da vil nå bredere ut til både den norske og samiske offentlighet. Dette innebærer at min forskning vil kunne skapte debatt i det offentlige rom, og hvor et offentlig søkelys også vil kunne fokusere på forskningsmessig etterrettelighet. I dette bildet vil i tillegg min bakgrunn og mine førforståelser bli tematisert. Nedenfor vil jeg derfor drøfte betydningen av dette ved gjennomføring av intervjuer.

3.2 Om intervju og forskerens posisjoneringer

Å intervju politikere og byråkrater skiller seg fra å intervju "vanlige folk". Alle informanter kan opptre strategisk (Järvinen 2001), men det kan være særlig aktuelt hos ulike ledere å søke å utøve definisjonsmakt (Engelstad 2005, Hagen 2007). Mange faglige tekster omtaler forskeren som maktperson overfor informanten. I politiske studier, slik de fleste informantene i denne studien har vært, vil forskeren derimot oppleve at informantene er bevisst sin egen posisjon og sin egen makt. For å

håndtere en intervjusituasjon har jeg vært opptatt av å ha god forkunnskap om temaet.

Før intervjuene gjennomførte jeg derfor grundige dokumentstudier. Viktigheten av å ha god oversikt over forskningsfeltet er noe som Andersen (2006) viser til: "[I] samtaler med ressurssterke informanter vil en mer bevisst og aktiv forskerrolle kunne gi større uttelling i form av analytisk kontroll – og dermed økt validitet og reliabilitet" (Andersen 2006, s 279).

I semistrukturerte intervju finner det sted en utveksling av erfaring og innsikt mellom intervjueren og informanten, hvor forskerens førforståelse aktivt trekkes inn og gjøres relevant. En slik samtalende intervjuform forutsetter imidlertid at forskeren har et godt empirisk grunnlag for å kunne opptre analytisk *i intervjuet*. Og det kan også innebære at intervjueren stiller *ledende* spørsmål (Hagen 2007). Det er gjennom aktiv deltakelse og oppfølging at forskeren sikrer seg en *analytisk* kontroll.

I mine intervjuer har jeg opptrådt ulikt i ulike intervjusituasjoner. I noen tilfeller har jeg inntatt en mer passiv rolle og latt informanten ha relativ stor frihet. Andre ganger har jeg vært med aktiv og utfordrende i min intervjurolle. Sett i ettertid har ikke dette skjedd som resultat av aktive og bevisste valg fra min side, men heller som resultat av konteksten og samspeillet mellom meg og informanten. En deltakende og aktiv rolle som forsker er både krevende og utfordrende. Det er en balansegang mellom det å la informanten føre en monolog om temaet og det at jeg som intervjuer blir oppfattet som en "motdebattant". Denne balansegangen må finnes i hvert enkelt tilfelle. De fleste gangene har jeg oppfattet at intervjuet har hatt en "flyt" hvor kommunikasjonen mellom meg og mine informanter har vært balansert og åpen. Mange av informantene har da også understreket viktigheten av å etablere forskningsbasert kunnskap omkring de temaene som min avhandling omhandler.

Min innsideposisjon refererer seg til den erfaring jeg har med meg fra tidligere arbeid og politisk engasjement. Mitt kjennskap til samepolitikk og Sametinget har jeg fra et

administrativt ansettelsesforhold ved Sametinget i den tidligste perioden til organet (1988 – 1995), og som innvalgt politiker (1997 – 2001). Det fylkeskommunale nivået har jeg kjennskap til som velger og samfunnsborger, og som tidligere politisk aktiv i et norsk parti fram til 1997, hvor jeg i en periode blant annet var medlem i partiets fylkesstyre. Denne bakgrunnen gjorde at jeg hadde god innsikt, både i persongalleriet og politiske skillelinjer. Forkunnskapen har jeg brukt i intervjuene for å få informanter til å gå dypere inn i enkelte temaer.

Jeg har ikke erfart at informanter så på min innsideposisjon som negativt, eller at dette medførte tilbakeholdelse av informasjon. En forklaring kan være at særlig politikere er vante til at både de selv og andre går inn og ut av ulike roller. Ved henvendelse har det kun vært én person som ikke ønsker å delta, men dette har ikke hatt betydning for det samlede datagrunnlaget. En innsideposisjon kan medføre "skylapper", det vil si at det er en fare for at forskeren kan gå glipp av sentrale sider av det fenomenet som studeres, enten ved at spørsmål ikke blir stilt fordi svarene er så "åpenbare", eller at sentral informasjon holdes tilbake fordi informanten forutsetter at forskeren kjenner til denne. Dette gjør også at det for en forsker med "innenfra-tilnærming", vil være særlig viktig å søke etter trekk ved fenomenet som *utfordrer* forskerens antakelser og hypoteser. Donna Haraway kaller dette for "situated knowledge" (Haraway 1988: 581). Den situerte kunnskapen har sitt utgangspunkt i de erfaringer man har, noe som innebærer at forskeren heller ikke er verdinøytral. Dette håndteres gjennom forskerens redegjørelse for sider ved seg selv som forsker, og derigjennom også den kontekst som egen forskning skjer innenfor (Haraway 1988, Harding 1991).

Jeg har søkt å utfordre mine "føroppfatninger" gjennom å intervju mange informanter med ulik bakgrunn og erfaring om det samme temaet, og til dels stille de samme spørsmålene til ulike personer. Gjennom intervjuene fikk jeg presentert nye perspektiver og synspunkter på standpunkter og hendelser. I tillegg er det en fordel at intervjuene ble tatt opp. Ved gjennomhøring av opptakene, fikk jeg innsikt i egen

intervjumetodikk og oppdaget egne føroppfatninger. Min vurdering er at denne innsideposisjonen og kunnskapen om feltet som jeg hadde med meg inn i doktorgradsprosjektet, har hatt en positiv effekt og vært en styrke i mitt forskningsarbeid (Josefsen 2007a).

3.3. Oppsummering

Denne avhandlingen bygger på et stort og omfangsrikt empirisk materiale som er framkommet både gjennom dokumentstudier og semistrukturerte intervjuer. Informanter har vært sentrale politiske og administrative aktører som har vært sentrale i de casene som har vært studert. I artikkel III har også representanter for det sivile samfunnet vært intervjuet. I dette kapitlet har jeg redegjort for mine metodiske valg, herunder hvilke utfordringer dokumentstudier og semistrukturerte intervju har medført. Jeg har videre drøftet datamaterialets validitet, herunder min innsideposisjon, det vil si min førkunnskap om det samepolitiske feltet og mine tidligere roller som aktiv samfunnsaktør og deltaker.

4 Sametinget - et folkevalgt samisk organ og et statlig forvaltningsorgan

4.1 Bakgrunn

For å kunne si noe om Sametingets politiske og forvaltningsmessige handlingsrom, er det nødvendig å beskrive Sametingets politiske oppbygging og utvikling siden opprettelsen i 1989. Forslaget om å opprette et direkte valgt Sameting ble lansert i den første delutredningen fra Samerettsutvalget; NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*. Utredningen hentet inspirasjon blant annet fra det samiske folkevalgte "sameparlamentet" i Finland, som ble opprettet så tidlig som i 1972 (NOU 1984:18: 493-495). Forslaget om et eget sameting i Norge ble begrunnet i behovet for et felles forum for samene hvor samiske saker kunne drøftes og en samepolitikk kunne utformes. Etableringen ble sett i lys av demokratiseringen i norsk samfunnsliv, og behovet for et representativt organ for de samiske grupper som det skulle utgå fra (NOU 1984:18: 31-32).

4.2 Urfolksdemokratier internasjonalt

Urfolksrettigheter er rammet inn av internasjonal folkerett. ILO-k 169 ble ratifisert av Norge i 1990, fastsetter at urfolk har rettigheter innenfor temaer som blant annet utdanning, helse og sysselsetting. I Norge har spesielt bestemmelsene knyttet til landrettigheter vært sentrale i utviklingen av samiske rettigheter, særlig etter 2000-tallet. FNs urfolksdeklarasjon fra 2007 er en annen sentral internasjonal ramme for Norge. Her heter det at "Urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling" (artikkel 3), og videre at "Urfolk har, i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse, rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og

lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner" (artikkel 4). Samiske saker strekker seg imidlertid langt utover det man kan kalle for indre anliggender, de vil også være innvevd i andre politikkkfelt, slik denne avhandlingen vil belyse nærmere.

Sametinget i Norge er ett av tre sameting. "Sameparlamentet" i Finland, som ble etablert i 1972, ble i 1996 gjort om til Sametinget i Finland med utgangspunkt i en egen sametingslov.⁹ I Sverige ble Sametinget åpnet i 1993 på grunnlag av en egen sametingslov.¹⁰ Alle tre sametingene blir satt sammen gjennom valg basert på et register av samiske velgere. Valg til Sametinget i Finland er et rent personvalg, mens kandidater i Sverige og Norge stiller på partilister. Sametinget i Norge settes sammen av tilsammen 39 representanter valgt fra syv valgkretser som dekker hele landet. I Sverige og Finland er hele landet en valgkrets. Sametinget i Sverige har 31 representanter, og Finland har 21 representanter.

Sametingene skiller seg også fra hverandre med hensyn til status og oppgaver. Sametingsloven i Sverige definerer spesifikke forvaltningsoppgaver som Sametinget skal ivareta, mens Sametinget i Finland har formell autonomi,¹¹ men svært begrensede økonomiske rammebetingelser og dermed også i praksis et begrenset handlingsrom (Josefsen 2007b). Også noen andre steder i verden har urfolk ulike former for demokratiske representasjonsordninger (Wessendorf (red) 2005, Robbins 2011). Eksempelvis har maoriene på New Zealand egne mandater i nasjonalforsamlingen, mens det i blant annet Canada, USA og på Grønland er etablert ulike territorielle selvstyreordninger.

⁹ <http://www.samediggi.fi/>

¹⁰ <http://www.sametinget.se>

¹¹ I den finske grunnloven er det tatt inn to bestemmelser som omfatter samiske rettigheter. I § 17, 3. ledd anerkjennes samenes status som urfolk, samt samenes rett til å bruke samisk ved henvendelse til myndighetene. I § 121, 4. ledd slås det fast at samene har språklig og kulturell autonomi innenfor hembygdsområdet i den utstrekning det er fastsatt i annen lovgivning (Finlands grundlag). Hembygdsområdet består av kommunene Enontekiö, Enare og Utsjoki, og reinbeiteområdet i Sodankylä kommune.

Samene har vært sentrale på den internasjonale urfolksarenaen siden 1970-tallet, herunder i arbeidet med ILO-k 169, og i arbeidet med FNs urfolksdeklarasjon fra 2007. Det norske Sametingets grenseoverskridende arbeid skjer i ulike organer. Samisk parlamentarisk råd er et samarbeidsorgan opprettet av Sametingene i Norge, Sverige og Finland. Andre internasjonale arenaer hvor Sametinget kan spille en rolle, er FN, barentssamarbeidet og Arktisk råd, samt EUs Interreg og den nordlige dimensjon. Sametinget hadde også ansvaret for en urfolkskonferanse som ble avholdt i Alta i 2013 som forberedelse til FNs Verdens urfolkskonferanse som arrangeres i 2014. Ved å gi innspill til norske myndigheter bidrar Sametinget i utformingen av norsk utenrikspolitikk og har også anledning til å delta i statens delegasjoner til internasjonale møter (Sametinget 2006). På tross av et økende internasjonalt engasjement, handler imidlertid hoveddelen av Sametingets virksomhet om nasjonal politikk.

4.3 Sametingets organisering

Sametinget ble opprettet gjennom vedtaket av sameloven (av 1987-06-12 nr. 56) og overtok det arbeidsområdet som det statsoppnevnte utvalget Norsk sameråd¹² hadde hatt fram til da. Begrunnelsen var blant annet at det er vanskelig å se at "et administrativt oppnevnt samisk organ skal kunne anses å ha den nødvendige grad av representativitet i forhold til den samiske befolkning" (NOU 1984:18: 502). I regjeringens lovforslag til Stortinget drøftes også Sametingets myndighet. Her heter det: "Skal samisk kultur overleve også i framtiden [...] forutsetter det at samene gis en vesentlig grad av selvråderett og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling" (Ot.prp. nr. 33 (1986-87): 67).

¹² Norsk sameråd ble opprettet ved kongelig resolusjon av 26. juni 1964, og fikk i oppgave å være et rådgivende organ for regionale og sentrale myndigheter i spørsmål som gjaldt den samiske befolkningen. Rådet kunne også ta opp saker på egen initiativ. Rådet besto i 1989 av 18 medlemmer, oppnevnt av Kongen etter forslag fra en rekke organisasjoner og institusjoner, herunder kommuner og fylkeskommuner. Norsk sameråd sorterte organisatorisk inn under Kommunaldepartementet, og hadde sekretariatet i Karasjok (NOU 1984:18. side 463-464)

Sametinget ble offisielt åpnet av kong Olav V den 9. oktober 1989 og består av 39 valgte representanter, valgt av og blant samer. De som har stemmerett er samer som aktivt har latt seg registrere i Sametingets valgmanntall. For å melde seg inn i Sametingets valgmanntall må man skrive under på at man oppfatter seg selv som same, og at man enten selv, en av foreldrene, besteforeldrene eller oldeforeldrene, har eller har hatt samisk som hjemmespråk. Barn av person som står eller har stått i Sametingets valgmanntall, kan også skrive seg inn.

Til det første sametingsvalget i 1989 hadde 5 505 samer registrert seg.

Valgmanntallet har vist en jevn utvikling siden, hvor det i 2013 besto av til sammen 15 005 registrerte. På grunn av denne økningen i valgmanntallet, har det faktiske antallet personer som har avgitt stemme økt, selv om valgdeltakelsen har gått noe ned.¹³ Opprinnelig ble Sametinget satt sammen av tre representanter fra 13 valgkretser som dekket hele landet. Fra og med valget i 2009 har imidlertid valgordningen vært lagt om, slik at antallet valgkretser er redusert til syv. I tillegg blir antallet representanter fra hver krets justert hvert fjerde år, med utgangspunkt i endringer i valgmanntallet.¹⁴

Sametinget holder minst tre plenumsmøter i løpet av kalenderåret, med varighet over fire dager. I tillegg avsettes det tid til komitemøter. Sametingets politiske organisasjon besto i 2013 av en plenumsledelse, en valgkomité, et kontrollutvalg, tre fagkomiteer og et sametingsråd. Sametinget er organisert etter en parlamentarisk modell, det vil si at valg av president skjer som flertallsvalg. Presidenten leder sametingsrådet og utnevner minst fire rådsmedlemmer blant Sametingets valgte representanter. Presidenten og de representantene som blir utnevnt som rådsmedlemmer trer ut av plenum og vararepresentantene tar sete som representanter. Det er Sametingsrådet som utøver den daglige, politiske ledelsen av Sametinget.

¹³ Valgdeltakelsen har gått ned fra 77.8 % i 1989 til 66.9 % i 2013.

¹⁴ Se Josefsen og Aardal (2011) for en mer detaljert presentasjon av Sametingets valgordning.

For valgperioden 2013 – 2017 er det innvalgt representanter fra ti lister eller partier¹⁵. Selv om det er mange partier og lister som er representert på Sametinget, har to partier vært dominerende helt fra starten av, nemlig Norske samers riksforbund (NSR), som er en samisk hovedorganisasjon, og Arbeiderpartiet (Ap). Denne dominansen har Lina Gaski (2008) kalt for Sametingets "topartisystem"¹⁶. NSR hadde presidenten og ledet sametingsrådet i 18 år, fra starten i 1989 og fram til 2007. I de to første periodene dannet NSR flertall alene, mens de i periodene deretter samarbeidet med flere mindre lister. Ap overtok makta i 2007 og styrte i mindretall fram til 2009, mens de i perioden 2009-2013 inngikk i et flertallssamarbeid med flere mindre lister. I 2013 overtok NSR igjen den daglige politiske ledelsen av Sametinget, denne gang gjennom et mindretallsstyre.

Sametinget har vært igjennom mange omorganiseringer, både politiske og administrative. I Sametingets første periode ble alle representantene oppnevnt i en av fem ulike hovedkomiteer. I andre periode la man bort komitestrukturen og den politiske saksbehandlingen foregikk i plenum. Det ble igjen oppnevnt fagkomiteer fra valgperioden 2005-2009. Fram til og med valgperioden 1997-2001 hadde Sametinget fire underliggende fagråd, Samisk næringsråd, Samisk kulturråd, Samisk språkråd og Samisk kulturminneråd. Medlemmene ble politisk oppnevnt av Sametinget, men var ikke nødvendigvis folkevalgte i Sametinget. I 2000 overtok Sametinget også Samisk utdanningsråd. Da disse rådene ble lagt ned fra 2001, ble all tilskuddsforvaltning samlet i det politisk oppnevnte tilskuddsstyret. Ansvar for fagoppgavene ble lagt direkte inn under Sametingsrådet. Fra og med valgperioden 2009-2013 har også tilskuddsforvaltningen vært lagt direkte inn under Sametingsrådet. Resultatet er at all tilskuddsforvaltning i Sametinget pr 2013 er underlagt direkte politisk styring.

¹⁵ Samarbeidslista mellom Norske samers riksforbund (NSR) og Samefolkets parti i Østre valgkrets er talt med i NSR

¹⁶ Det bør bemerkes at mindre lister og partier har hatt stor innflytelse på beslutninger fra 1997, da NSR mistet sitt rene flertall, og fram til konstitueringen i 2013. Stemmegivningen i plenum under konstitueringen høsten 2013 viste at Ap som det andre store partiet i Sametinget, støttet NSRs mindretallsråd.

Norsk Sameråds administrasjon besto i 1989 av til sammen elleve ansatte, herunder også ansatte i Samisk utviklingsfond. Sametinget har hatt en jevn økning av administrativt ansatte og har ca. 150 hel- og deltidsansatte i 2013 (jf. Forvaltningsdatabasen). Administrasjonen har sitt hovedsete i Karasjok, men har også kontorsteder i Evenes, Kautokeino, Kåfjord, Nesseby, Snåsa, Tromsø og Tysfjord. Sametingets administrasjon har gjennomgått en nærmest kontinuerlig omorganisering helt siden oppstarten, og hvor grensene for politikernes makt også stadig har blitt utvidet (Selle 2011, side 9-14).

4.4 Sametingets to roller

Sametinget har fra starten av vært tydelig på sin sine roller som politisk organ og som forvaltningsorgan. Rollen som politisk organ har vært prioritert, slik det også framkommer i St.meld.nr. 52 (1992-93): "Sametinget har som målsetting å utvide sin overordnede rolle som nasjonal premissleverandør i samepolitiske saker" (s. 58). Rollen som forvaltningsorgan har samtidig blitt definert som en del av den politiske rollen, slik Sametinget har formulert det i sametingsplanen for perioden 1991-1993:

[Det] vil være forskjellige oppfatninger om hva som på et gitt tidspunkt oppfattes til å være politikk og som forvaltning. Nye politiske initiativ vil over tid medføre nye forvaltningsoppgaver dersom Sametinget får gjennomslag for initiativene. Forslag til nye lovregler og budsjettposter vil i det initierende øyeblikk bli definert som politikk, mens den praktiske gjennomføringen, når reglene er vedtatt og budsjettpostene opprettet, kunne bli definert som forvaltning (Sametinget 1991: 14).

Denne forståelsen av egen rolle, har også medført at administrasjonen har stått i spennet mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Fagsaker har gjennom ulike omorganiseringer blitt lagt under politisk styre og blitt politisert (Selle 2011, side 10), det vil si at forvaltningsoppgaver har blitt direkte knyttet til politiske prosesser. Dette har medført at "forholdet mellom forvaltning og politikktutvikling ikke fungerer", og at fagkompetansen i administrasjonen har gått ned (Selle 2011: 45).

I Sametingets politiske virksomhet har politikkområder som primærnæringer og øvrig næringsvirksomhet, grunnforvaltning, opplæring og samisk språk vært sentrale temaer i alle år. Sametinget har jobbet for at samiske rettigheter på alle samfunnsområder skulle innarbeides i lover og bestemmelser som ikke kunne endres "med et pennestrøk". I utgangspunktet er Sametingets mandat "av eget tiltak reise og avgi uttalelser om alle saker innenfor sitt arbeidsområde" og Sametinget kan også av eget tiltak "legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner" (sameloven § 2-1). Dette betyr at initiativet ligger hos Sametinget. I tillegg kan Sametinget få beslutningsmyndighet "når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte" (samelovens § 2-1), det vil si at Sametinget må få overført myndighet fra Stortinget eller delegert oppgaver fra regjeringen. I Sametingets startfase ble en del forvaltningsoppgaver som var knyttet til samiske tiltak, overført fra ulike departementer til Sametinget. Dette gjaldt særlig forvaltningen av tilskudd, samt forvaltningen av samiske kulturminner.

Da Sametinget ble vedtatt opprettet, var dette en institusjon som ikke harmonerte med styringssystemet for øvrig. Selv om Sametinget er et direkte folkevalgt selvstyreorgan og har de samme kravene til transparens som andre offentlige organ, har det ikke noen definert posisjon eller plass i dette systemet, slik staten, fylkeskommuner og kommuner har. De delegerte oppgavene Sametinget har, er relativt få sammenlignet med hva både fylkeskommuner og særlig kommuner har. Og til forskjell fra disse nivåene har Sametinget heller ikke egne skatteinntekter, men får sin økonomiske ramme bevilget over statsbudsjettet.

4.5 Etnisk tilhørighet og territoriale oppgaver

Sametinget som politisk organ er ikke territorielt forankret i en avgrenset region, men er opprettet med utgangspunkt i den samiske befolkningens *etniske* tilhørighet. Det innebærer at Sametingets politiske nedslagsfelt dekker geografiske områder hvor både nasjonale, regionale og lokale folkevalgte institusjoner har beslutningsmyndighet. Sametinget er derfor et nasjonalt organ.

Sametingets oppgaver er definert i samelovens § 1 hvor det blant annet står at "Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe". I samme paragraf står det også at "Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett". Regjeringen kan derimot ikke instruere Sametinget politisk eller pålegge Sametinget administrative oppgaver og ansvar som tinget selv ikke ønsker å påta seg (AiD/Sametinget 2007).

Hittil har Stortinget og regjering gjennom ulike lovvedtak medvirket til at Sametinget har et bredspektret samfunnsmessig engasjement (se blant annet St.meld. nr. 55 (2000-2001): 35-39, Meld. St. 22 (2009-2010)). Sametingets virksomhet er derfor, både politisk og administrativt, organisert slik at den har klare trekk av å være funksjonelt ordnet eller sektororganisert. Administrasjonen er organisert inn i kontorer med ansvar for ulike sektorer innenfor opplæring, helse, språk, næring og rettigheter, mens sametingsrådet har fordelt ulike politikkområder mellom seg.¹⁷

Samtidig har Sametinget også territorielt forankrede forvaltningsoppgaver; for eksempel i henhold til mineralloven hvor Sametinget har fått en forsterket posisjon i Finnmark, gjennom finnmarksloven hvor Sametinget oppnevner tre av seks medlemmer til styret i Finnmarkseiendommen, og som forvalter av samiske kulturminner etter kulturminneloven. Sametinget har også en todelt rolle overfor kommunene.

Samelovens bestemmelser om *forvaltningsområdet for samisk språk*¹⁸ etablerte et forvaltningsskille mellom kommunene. I artikkel III viser jeg at dette skillet medførte, som et hovedtrekk, en institusjonalisering og rutinisering av samiske hensyn innenfor området, mens utenfor er samiske hensyn som særordninger å regne. Innenfor

¹⁷ Dette er innenfor språk, helse, kultur, opplæring, næring, reindrift, areal, regionalpolitikk, rettigheter og internasjonale saker, kulturminner og miljø

¹⁸ Dette området består av kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana i Finnmark, Kåfjord og Lavangen i Troms, Tysfjord i Nordland, Røyrvik og Snåsa i Nord-Trøndelag.

forvaltningsområdet har alle innbyggere rett til kommunale samiskspråklige tjenester. Utenfor dette området må hver enkelt selv kreve å få aktivt rettigheter som er etablert, for eksempel språkopplæring i skolen (se for øvrig artikkel III for en bredere presentasjon av dette skillet). Gjennom Sametingets overordnede ansvar for samisk språk innenfor forvaltningsområdet, vil Sametinget være relevant samarbeidspartner for disse kommunene. Utenfor forvaltningsområdet, hvor samiske tiltak verken er institusjonalisert eller en del av kommunens hverdagspolitikk, kan dette forvaltningsskillet føre til at Sametinget i størst grad retter oppmerksomhet på de kommunene hvor samiske rettigheter er sterkest lovfestet. Det er enklere å påpeke mangel på oppfølging av regler eller kreve utbygging av allerede eksisterende rettigheter der det allerede er formaliserte rettigheter, enn der slike rettigheter knapt finnes.

I skjæringspunktet mellom samepolitikk og andre politikfelt, vil det oppstå spenninger og motsetninger, særlig når Sametingets innflytelse ikke bare berører saksfelt som er spesifikt samiske, men også saker som kommer i direkte berøring med fylkeskommunale og kommunale oppgaver som utviklingsaktører (Josefsen 2013). Det er særlig i areal- og ressursforvaltning, samt nærings- og samfunnsutviklingen at interessemotsetningene har vist seg. Sametingets innsigelsesrett i plan- og bygningsloven er et eksempel på en rettighet hvor Sametinget har potensiale for å komme i direkte inngrep med samfunnsutviklingen lokalt og regionalt.

I artikkel II om samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene var det nettopp håndteringen av motstand i deler av befolkningen mot samiske hensyn og tiltak som ble framhevet fra informantene. Tidligere fylkesordfører i Troms, Ronald Rindestu, ble sitert i artikkel II slik: "Dersom vi ikke rydder i eget hus når det gjelder urbefolkning så kommer dette til å hindre enhver utvikling. For vi kan ikke ha en sivilisert diskusjon om arealutnytting og ressursutnytting hvis man ikke har et forpliktende grunnlag til å komme videre på dette" (Artikkel II/Josefsen 2008b:232). Også andre tok fram anerkjennelse og tillit som premiss både avtalene, og særlig i

forbindelse med forarbeidet til tromsavtalen fremhevet de politiske lederne betydningen av avtalen som et bidrag til en integrering av samene i troms-samfunnet.

Samarbeidsavtalene ga ikke bare ansatser til å håndtere konkrete saker, men ga også Sametinget en potensiell innflytelse over den fylkeskommunale politikktutforming, samtidig som fylkeskommunen ble anerkjent som en autoritativ og selvstendig samepolitisk aktør. Motsetninger stikker imidlertid dypt, og tillit må vedlikeholdes. Dette kan forklare at avtalenes politiske potensiale ikke har blitt utnyttet, det vil si at det potensiale som ble nedfelt i avtalenes politiske artikler ikke har blitt omsatt til eksempelvis felles politiske initiativ eller samarbeid. (Artikkel II/Josefsen 2008b: 243-244).

Et eksempel på dette kan hentes fra justiskomiteens konsultasjoner, hvor både Sametinget og Finnmark fylkeskommune fikk innvilget rett til å møte. Etersom disse konsultasjonene startet opp året samme år som samarbeidsavtalen mellom Sametinget og fylkeskommunene ble inngått, kunne denne avtalen ha aktualisert et visst samarbeid. Dette skjedde imidlertid ikke, tvert om var det lite formell kontakt mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune underveis i konsultasjonene. Dette ble særlig tydelig da konsultasjonene gikk over til forhandlinger i slutfasen, og hvor fylkeskommunen ikke var en del av disse forhandlingene (Artikkel I/Josefsen 2008a). Dette bekreftes i artikkel II hvor det påpekes at selv om samarbeidsavtalene kan settes inn i et integreringsperspektiv hvor samene ble forhandlet *inn* i fylkene, er det også slik at "forholdet mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune tidvis [har] vært preget av en gjensidig skepsis og manglende tillit mellom enkeltpolitikere" (Artikkel II/Josefsen 2008b:244). I samarbeidsavtalene er det ikke nedfelt noen forpliktelser til å opprettholde kontakten ved uenighet, eller etablert bestemmelser for hvordan uenighet skal håndteres.

4.6 Sametingets mål om økt politisk innflytelse

Sametinget har hatt som mål å få en større politisk rolle på vedtakssiden av norsk politikk, det vil si å påvirke beslutninger som angår samiske spørsmål, både i regjering, på fylkesnivå og i kommunene. For å få dette til, har det ikke bare vært formelle vedtak, formidling av standpunkter på ulike møter eller lobbyvirksomhet som har vært lagt til grunn. Sametinget utøver også symbolsk makt. Utøvelse av symbolmakt kan i gitte tilfeller utfordre etablerte hegemonier og sette den offentlige dagsorden. Et eksempel er fra prosessen knyttet til finnmarksloven. Vel et halvt år før loven ble vedtatt i Stortinget tydet et medieoppslag i Nordlys på stor frustrasjon i Sametinget over at prosessen syntes å ha stoppet opp overfor sentrale myndigheter. Flere medier rapporterte om at sametingspresidenten hadde bedt om audiens hos kongen, fordi "flere brev og henvendelser knapt blir besvart eller at det tar svært lang tid å få svar" (Nordlys 16.12.2004). Til avisa Nordlys uttalte sametingspresidenten seg slik: "Jeg har aldri tidligere funnet det nødvendig å be om en offisiell audiens. Ikke før nå" (Nordlys 16.12.2004). Kongen innvilget audiens. Hvilken effekt utøvelsen av denne formen for symbolmakt har, er vanskelig å måle, men medieoppslagene trakk oppmerksomhet mot saken, noe som kan ha lagt et ekstra press på justiskomiteen.

Fra 2005 har Sametingets dialog med staten vært regulert i en konsultasjonsavtale. Denne avtalen ble inngått mellom regjeringen og Sametinget (KMD 2005). Avtalen er forankret i kapittel seks i ILO-k 169s bestemmelser om statens forpliktelse til å konsultere sitt urfolk. Målet for avtalen er å bidra til praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser, oppnå enighet om lover og tiltak som kan påvirke samene direkte og samtidig legge til rette for utvikling av partnerskap mellom statlige myndigheter og Sametinget. Sentrale elementer i avtalen er blant annet at Sametinget skal få fullstendig informasjon om relevante forhold i enkeltsaker, og gis tid til å vurdere aktuelle spørsmål og til å gi tilbakemelding. Avtalen slår også fast at konsultasjonsprosessen ikke bør avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet. Dersom det ikke oppnås enighet, skal det i protokoller fra møtene tydelig framkomme hva som er Sametingets synspunkter i saken.

Samiske rettigheter har også blitt sikret i en hel rekke lovtekster, fra formålsbestemmelser til konkrete rettigheter, samt tjenester for den enkelte same. I lover som eksempelvis plan- og bygningsloven, havressursloven, naturmangfoldloven, mineralloven, stedsnavnsloven, opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og finnmarksloven, har hensyn til samisk kultur blitt inkludert på ulike måter. Slik det framkommer i artikkel III etablerer lovene som omhandler enkeltpersoners rett til offentlig tjenesteyting, sterkere rettigheter for innbyggere innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, enn for kommuner utenfor.

Gjennom ulike lover eller forskrifter har Sametinget overtatt oppgaver knyttet til blant annet kulturminneloven (forskriftsdelegert), språkreglene i sameloven, opplæringslovens kapittel 6, og har også fått myndighet til å gi forskrifter om bruk av det samiske flagget og fastsette retningslinjer for endret bruk av utmark etter finnmarksloven. Sametinget fikk også innsigelsesmyndighet etter den nye plan- og bygningsloven fra 2009, og kan på lik linje med andre berørte statlige organ påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. I hvilken grad Sametingets klage tas til følge, vil kunne variere.

Sametingets mål om økt politisk innflytelse har imidlertid ikke skjedd uten innsigelser og protester.. I forbindelse med Stortingets vedtak av ny plan- og bygningslov i 2009, vedtaket av finnmarksloven i 2005, konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen (KMD 2005) og Sametingets motstand mot den nye mineralloven i 2008, har det kommet til uttrykk oppfatninger gjennom media om at Sametinget er til hinder for nærings- og samfunnsutviklingen gjennom en for stor innflytelse over rammebetingelsene for areal- og ressursforvaltning (Josefsen 2010, 2013).

Sametingets formelle stilling har vært diskutert helt fra opprettelsen. Den uavhengige stillingen som Sametinget har etter sameloven, gjør at tinget ikke kan regnes som en ordinær etat eller et underliggende organ til regjeringen. Selv om Sametinget har fått overført oppgaver fra sentrale myndigheter, har tinget vært påpasselig med å sikre at regjeringen ikke har en generell instruksjonsmyndighet. I en utredning fra 2007 om

Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer blir det også vist til at statsrådene ikke kan vurderes å ha et generelt konstitusjonelt ansvar for Sametingets virksomhet (AiD/Sametinget 2007: 67). Dette innebærer at Sametinget er et samisk folkevalgt organ og et forvaltningsorgan, men Sametinget er ikke regjeringens forvaltningsorgan. Sametinget har i dag ikke bare samarbeidsavtaler med fylkeskommuner og kommuner, men også med for eksempel Statskog, Innovasjon Norge og Norges Vassdrags- og Energidirektorat, samt intensjonsavtaler om forhandlinger med blant annet Sydvaranger Gruve AS og Nussir ASA (www.sametinget.no).

Denne friheten til å ta egne initiativ, gjøre egne vedtak og egne prioriteringer, selv bestemme hvilke oppgaver som skal gjøres, og søke å utvide sitt handlingsrom, blir særlig tydelig dersom man sammenligner Sametinget i Norge med den formelle posisjonen som Sametinget i Sverige har.¹⁹

At Sametinget i Norge, til forskjell fra Sverige, ikke er *regjeringens* forvaltningsorgan, har ikke forhindret omfanget på kontakten med statlige myndigheter. Heller tvert om. Sametinget har hatt frihet til å etablere en utstrakt kontakt med departementer og direktorater i form av møter, deltakelse i arbeidsgrupper, osv. I løpet av de første ti årene ble det innført faste møter på politisk nivå mellom Sametinget og flere departementer. Med inngåelse av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og

¹⁹ Det svenske Sametinget er også et samisk folkevalgt organ, valg av og blant samer. Til forskjell fra Sametinget i Norge, er Sametinget i Sverige, etter den svenske sametingsloven, et statlig forvaltningsorgan som er underlagt regjeringen og som dermed kan bli pålagt oppgaver og plikter av regjeringen (Josefsen, Mörkenstam og Saglie, under publ.). Sametinget i Sverige er i den svenske sametingsloven definert primært som et statlig myndighetsorgan, avgrenset i loven til å håndtere definerte oppgaver internt for det samiske samfunnet (Lawrence og Mörkenstam 2012). Dette omfatter, slik det er formulert i den svenske sametingsloven, å fordele tilskudd fra Samefondet til samisk kultur og samiske organisasjoner, oppnevne medlemmer til styret i Sameskolen, fastsette mål og lede det samiske språkarbeidet, delta i samfunnsplanleggingen og sikre at samiske behov ivaretas - herunder reindrift og utnyttelse av land og vann, informere om samiske forhold og ivareta oppgaver som blir lagt til Sametinget gjennom lov eller på annen måte (Sametingsloven, § 1). Sametingsloven i Sverige slår også fast at Sametinget skal fordele økonomisk støtte til de grupper og partier som er representert på Sametinget, ut fra forskrifter gitt av regjeringen (Sametingsloven § 1a). Disse oppgavene plasserer Sametinget i Sverige – til forskjell fra Sametinget i Norge – klart inn i en statlig myndighetsrolle (Lawrence og Mörkenstam 2012).

regjeringen, ble samhandlingen formalisert på en ny måte. En oversikt over konsultasjoner i perioden 2009-mai 2010 viser at det konsulteres over en rekke saker, til sammen 34 ulike tema, for eksempel oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene, kystfiskeutvalgets innstilling, læreplan i historie, kraftledninger og samisk grunnskolelærerutdanning (Meld St. 22 (2009-2010)).

Selv om dette delkapitlet har synliggjort hvordan Sametinget har fått økt innflytelse på ulike samfunnsområdet, er det også områder hvor man kan finne *fravær* av innflytelse. Petroleumssektoren er et slikt eksempel. På tross av at olje- og gassutvinning har blitt en viktig del av industrivirksomheten i nord, har Sametinget vært påfallende passiv i dette politikkområdet. En mulig årsak kan være at virksomheten er til havs, og hvor det samiske rettsgrunnlaget nærmest er fraværende. En annen mulig forklaring kan være at ilandføring og effekter av virksomheten i stor grad finner sted på kysten, mens det sjøsamiske tyngdepunktet ligger i fjordene.

Et eksempel på hvor Sametinget mener at dagens innflytelse ikke er i henhold til urfolks internasjonale rettigheter, er innenfor mineralvirksomhet. Da det ble vedtatt ny minerallov i 2009, var dette mot Sametingets samtykke. I henhold til loven skal Sametinget bli *informert* om planlegging, utforskning og igangsetting om slik virksomhet i Finnmark. Loven sier ingenting om tilsvarende rett i andre fylker. I Sametingets behandling av spørsmålet om mineralvirksomhet i samiske områder på plenums møtet i mars 2014 uttalte Sametinget blant annet at Sametinget anser at mineralloven ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene, verken med hensyn til sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, ivaretagelse av berørte samiske rettighetshaveres og Sametingets deltakelse i beslutningsprosessene, eller nødvendig sikring av lokalbefolkningens nytteverdi ved oppstart av mineralvirksomhet (Sametinget 2014).

4.7 Om formalisering av samarbeid

I Sametingets første ti år var hovedfokuset for kontakt rettet mot sentrale myndigheter og ikke mot kommuner og fylkeskommuner. Etableringen av forvaltningsområdet for samisk språk, som i 1991 besto av seks kommuner, medførte imidlertid at Sametinget hadde formalisert kontakt og samarbeid med disse kommunene. Konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget som ble inngått i 2005 er i dag en integrert del av Sametingets virksomhet. Det innebærer at Sametinget konsulterer med ulike departement i både store lovsaker men også i mindre spørsmål. I sametingsplanen for perioden 1998-2001 ble det regionale og lokale styringsnivået omtalt, og det ble påpekt at en tettere integrering av det samepolitiske perspektivet i kommunale og fylkeskommunale ansvarsområder stiller krav til at "samiske og norske myndigheter" klarere definerer kommuners og fylkeskommuners ansvarsområder (Sametinget 1998: 46-47). Vurderingen i St.meld. nr. 55 var allikevel at "Sametinget forholder seg i praksis mest til staten og en del til fylkene" (St.meld. nr. 55 (2000-2001): 42).

Inngåelse av samarbeidsavtaler med fylkeskommunene, den første i 2002, ga signaler om at Sametinget ønsket å utvide sin oppmerksomhet til også å omfatte det regionale styringsnivået. I artikkel II viser jeg at disse avtalene primært ble en formalisering av et administrativt samarbeid, både en formalisering av samarbeid som allerede var etablert og også en regulering av samarbeid på nye administrative områder. Avtalenes politiske potensiale har imidlertid ikke blitt tatt ut. I artikkelen argumenterer jeg for at politisk samarbeid i en situasjon preget av skepsis og motstand, krever tillitsbygging. Å bygge tillitsrelasjoner mellom de politiske ledere krever at partene opplever det som regningssvarende. Regionaliseringsdebatten, som var en sterk motivasjon for å inngå den første samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Troms fylkeskommune, mistet etter hvert mye av sin kraft. I tillegg er det to faktorer som ikke så tydelig kommer fram i artikkel II, nemlig betydningen av at avtalene ikke var forankret i et overordnet lovverk som forpliktet partene utover selve avtalen, og det heller ikke var bygd inn klare mekanismer ved fravær av

samarbeid. Dermed ble også grunnlaget for et regionalt politisk samarbeid svekket, og avtalens artikler som omhandlet dette forble passive.

Sametinget har også inngått samarbeidsavtaler med de kommunene innenfor det samiske språkforvaltningsområdet om bruken av tilskuddsmidler til samiske språktiltak. Utenfor forvaltningsområdet har Sametinget hittil inngått samarbeidsavtale med Tromsø kommune, og både Alta og Oslo kommune har signalisert at de ønsker å formalisere samarbeidet med Sametinget. I artikkel III viser jeg at dette forvaltningsskillet har medført at i kommuner utenfor forvaltningsområdet er samiske tiltak å regne som særordninger, mens innenfor er det institusjonalisert og rutinisert. Dette har også betydning for avtaleinngåelser, hvor jeg i artikkelen viser at samarbeidsavtaler utenfor er avhengig av et aktivt samisk sivilsamfunn som på ulike måter synliggjør samisk bosetting og tar initiativ til at samiske tiltak iverksettes lokalt.

4.8 Oppsummering

Eksemplene i dette delkapitlet viser at Sametinget søker å utvide sin rolle i ulike offentlige beslutningsprosesser. Samtidig viser eksemplene også at Sametingets rolle og posisjon kan variere, avhengig av det formelle grunnlaget for beslutninger og også avhengig av på hvilket nivå i styringssystemet beslutningsprosessene finner sted. I den videre framstillingen vil jeg ta for meg begrepet "samisk selvbestemmelse" og drøfte om Sametingets deltakelse i offentlige beslutningsprosesser kan være en del av en slik selvbestemmelse.

5 Samisk selvbestemmelse

Samisk selvbestemmelse har vært i utvikling siden opprettelsen av Sametinget. Sametinget har definert seg som et samisk selvbestemmelsesorgan og har gjennom ulike politiske prosesser styrket sin posisjon som et samisk folkevalgt organ i Norge. Helt siden Sametinget ble opprettet i 1989 har samepolitikken blitt en stadig større del av andre politikfelt som ivaretas i det offentlige styringssystemet, og hvor Sametinget har søkt å styrke sin plass i beslutningsprosesser som angår det samiske folket. Blant Sametingets velgere står spørsmålet om samisk selvbestemmelse sentralt (Bergh og Saglie 2011). Oppfatninger om dette spørsmålet viser seg å strukturere velgernes stemmegivning ved sametingsvalg.²⁰ Som et grunnlag for å besvare hovedspørsmålet om hvordan urfolks selvbestemmelse kan ivaretas og utvikles i enhetsstaten, vil jeg derfor i dette kapitlet vil jeg gjøre en bred drøfting av trekk ved samisk selvbestemmelse.

Innledningsvis i dette kapitlet vil jeg trekke opp et perspektiv på selvbestemmelse som tradisjonelt har hatt staten som utgangspunkt. Deretter redegjør jeg i kapittel 5.2 for grunnlaget for urfolksrettigheter, før jeg presenterer en alternativ forståelse av selvbestemmelse som ikke-territoriell i kapittel 5.3. Gruppetilhørighet og etnisitetsdimensjonen er sentral i samepolitikken, noe jeg behandler i kapittel 5.4. I kapittel 5.5. er det Sametingets selvbestemmelse som drøftes. Samisk selvbestemmelse blir i offentligheten ofte tolket som å ha trekk av separasjon. Jeg

²⁰ Det er særlig NSR som har argumentert for en sterkere selvbestemmelsesrett, mens Fremskrittspartiet på den andre siden har avvist alle slike krav. Andre partier som stiller til sametingsvalg, som Ap og det samiske partiet Árja, ligger i meningsinnhold mellom disse to. At samisk selvbestemmelse har vært en sentral del av Sametingets politiske argumentasjon, kan derfor forklares med at NSR dominerte den politiske ledelsen i de fjorten første årene av Sametingets virksomhet.

argumenterer imidlertid for en forståelse av selvbestemmelse hvor Sametingets aktive arbeid for å komme i dialog med styringssystemet handler om å "rydde plass" til samisk kultur ved at Sametinget får en plass innenfor enhetsstatens beslutningsprosesser og i offentlig beslutningsfatting.

5.1 Selvbestemmelse innen geografiske områder

Selvbestemmelsesbegrepet har blitt knyttet til territorium og territorielt forankrede institusjoner, for eksempel hos Stein Rokkan hvor statsdannelse og nasjonsbygging gikk hand i hand.²¹ Rokkan (1987) mente at territoriell konsolidering forutsetter etableringen av en felles politisk identitet, med territorielt forankrede kanaler for politisk deltakelse og representasjon (valgkanalen), og en territoriell økonomisk solidaritet mellom senter og periferi. Spørsmålet om minoritetskulturer skulle ha en politisk plass i staten var ikke tematisert hos Rokkan.

Selvbestemmelsesbegrepet er et begrep som tidligere har vært forbundet med avkolonialisering, statsdannelse og definerte territorier. Det har vært sterkt knyttet til en forståelse av staters territorielle autonomi, det vil si en indre og en ytre selvbestemmelsesrett. Indre selvbestemmelsesrett kommer til uttrykk gjennom innbyggernes rett til å delta i beslutninger og lovgivning, mens den ytre selvbestemmelsesretten handler om en politisk enhets rett til å styre seg selv uten innblanding utenfra. Statens autonomi begrenses imidlertid av internasjonale avtaleverk og menneskerettigheter som vil legge skranker på statenes frihet. Ingen stater kan nemlig opptre helt autonomt, heller ikke i statsinterne saker. Det vil alltid være *relasjonelle* koblinger og en form for gjensidig, men ikke nødvendigvis symmetrisk, avhengighet. Dette synliggjøres for eksempel i spørsmål knyttet til

²¹ Begrepet 'territorium' kobles ofte til statsgrenser, men det handler også om geografi og menneskers tilknytning til en spesifikk lokalitet. Territorialitet kan defineres som "the attempt by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena and relationship, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be called territory" (Sack in Karppi 2000: 38). Med utgangspunkt i denne definisjonen bærer territoriumsbegrepet i seg aspekter av dominans og det Steven Lukes (2005) kaller for "makt over".

miljøutfordringer. Globale utfordringer påvirker alle samfunn, og utfordringer søkes håndtert gjennom internasjonale rammeverk som Miljøkonvensjonen, Kyotoprotokollen og beslutninger på ulike klimakonferanser (St.meld. 21 (2011-2012)).

I en urfolkskontekst vil territoriell autonomi innebære etableringen av ulike former for territoriale selvstyreordninger hvor urfolk kan utøve grader av intern selvstyre.²² Dette er en forståelse av urfolks selvbestemmelse som også kan gjenfinnes i resolusjoner og sluttokumenter fra ulike urfolkskonferanser, blant annet i sluttokumentet fra FN's internasjonale urfolkskonferanse som ble arrangert i Alta i 2013 vitnet om (UN-GA document 2013).

Iris Marion Young tar opp den relasjonelle dimensjonen i selvbestemmelsesbegrepet i sin artikkel "Two concepts of self-determination" (Young 2007). Hennes bidrag for å forstå urfolks selvbestemmelse er forankret i noe som kan synes som et paradoks, nemlig at urfolk hevder og ikke ha fått fullt ut anerkjent retten til selvbestemmelse, samtidig som urfolk sjelden har som mål å opprette en egen stat. Urfolks krav om selvbestemmelse kan heller bli forstått som "a quest for an institutional context of nondomination" (Young 2007:50). Urfolk har med andre ord rett på egne institusjoner hvor egne valg kan fattes uten innblanding fra andre. Men der hvor beslutninger kan ha konsekvenser for andre, kan ikke partene opptre uavhengig av hverandre. Dette betyr at Young anerkjenner at det vil være nødvendig med innblanding fra andre, men at dette vil ha som mål å redusere eller minimere trekk av dominans mellom partene. Hun hevder at dette er mulig dersom man ser på selvbestemmelse som relasjonell, i motsetning til selvbestemmelse som et spørsmål om ikke-innblanding. Autonome institusjoner, om det er statlige eller urfolksinstitusjoner, kan derfor ikke opptre uavhengig av hverandre dersom

²² Grensene for selvstyrte territorier kan trekkes slik at urfolk får flertall i egne bosettingsområder. Dette har blitt gjort for å sikre urfolk selvstyre, blant annet i Canada. Men grensetrekning har også blitt brukt for å sikre at urfolk har blitt minoriteter i egne områder. Will Kymlicka viser hvordan USA i det nittende århundre, gjennom bevisst grensetrekning, gjorde urfolksgrupper som var i majoritet i egne områder til minoriteter i delstatene (Kymlicka 2005: 274).

beslutninger får konsekvenser for den andre parten. Det er en gjensidig avhengighet mellom autonome aktører, hvor aktørers søken etter å oppnå egne mål begrenses av at andre også har rett til å gjøre det samme.

Styringsmessig kan man dele stater inn i to hovedkategorier, stater med føderale trekk og stater med enhetsstatlige trekk. I føderale stater er suvereniteten delt mellom sentralregjeringen og delstater, hvor delstatene både har egen regjering og egen lovgivning. Suvereniteten er altså delt mellom de to nivåene, hvor delstatenes makt normalt vil være sikret gjennom konstitusjonen, og den kan ikke endres uten samtykke fra begge nivåer. Konstitusjonen vil sette rammer for hvilke typer av vedtak som kan treffes av de respektive nivåene, og urfolks rettigheter kan drøftes i lys av det enkelte nivået. Statens suverenitet i enhetsstaten er konstitusjonelt forankret hos den sentrale myndigheten, samtidig som implementering av politikken skjer på både sentralt, regionalt og lokalt nivå. En drøfting av samisk selvbestemmelse i enhetsstaten vil derfor se nivåene i sammenheng og hvor det statlige nivået er en premissgiver også for offentlig politikkkutforming samtidig som det også utøves lokalt og regionalt selvstyre.

I enhetsstaten Norge ble politiske institusjoner, rettssystemet, forvaltningen og utdanningssystemet etablert for å styrke og vedlikeholde en norsk nasjonal identitet. Denne politikken ble forankret i en forståelse av likhet og likeverd som individuelt betinget. Dominansforhold mellom ulike kulturelle grupper kan synliggjøres ved hvordan kulturelle markører kommuniseres, eksempelvis gjennom kart, skilt, stedsnavn, landskapsforståelser og fortellinger om landskap og sjøskap. I Norge har det skjedd en utvikling hvor innslaget av dominans har blitt redusert, for eksempel sikrer stedsnavnsloven at samiske stedsnavn skal benyttes på kart og veiskilt der de er i bruk.

5.2 Grunnlaget for urfolks rettigheter

I 1989 kom Kymlicka med boka "Liberalism, Community and Culture", hvor han problematiserte likhetsbegrepet.²³ Kymlicka leverte et sentralt bidrag hvor han satte rettferdig behandling av minoritetsgrupper inn i en liberalistisk ramme. Hans kjernepunkt er at man ikke kan snakke om individers frie valg, uten at disse valgene skjer innenfor rammen av kulturell tilhørighet, en tilhørighet som majoritetsbefolkningen kan ta for gitt. Videre argumenterer han for at det er mulig å anerkjenne særskilte grupperettigheter til minoriteter uten å underminere den grunnleggende retten til individuell frihet. Kymlicka viser til at kulturelt medlemskap er sentralt når essensielle interesser skal ivaretas, og verdsetting av et slikt fellesskap er en sentral del i det å ha samme omtanke for interessene til hvert enkelt samfunnsmedlem (Kymlicka 1989:168).

Kymlicka tar utgangspunkt i at minoritetsgrupper i hovedsak ønsker å delta i det moderne samfunnet, og argumenterer for at anerkjennelse av kulturelle rettigheter er en forutsetning for at minoritetsgrupper autonomt kan delta med utgangspunkt i egen kulturelle tilhørighet. Kymlicka deler inn minoriteter i henholdsvis etniske grupper og nasjonale grupper, på grunnlag av om de frivillig innvandret til landet eller ufrivillig ble innlemmet i staten (Kymlicka 1995: 10-11). De nasjonale minoritetene vil ha et bredere spekter av politiske rettigheter enn de etniske. Han bruker også begrepet "nasjon" om grupper som er "more or less institutionally complete, occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and culture" (Kymlicka 1995:11). Urfolksrettigheter blir her et svar på at urfolk er blitt innlemmet i nasjonalstaten gjennom statens annektering av deres historiske bosettingsområder.²⁴

²³ Will Kymlicka, i likhet med Iris Marion Young og Benedict Kingsbury, som jeg omtaler lengre ned, skriver med utgangspunkt i ulike føderale ordninger og territorielle selvstyreordninger for urfolk. Young sier eksplisitt i forbindelse med hvilken form "intergovernmental political institutions should take", nemlig at "some forms of federalism do and should apply" (Young 2007:51). Etter min oppfatning er det allikevel mulig å trekke vekslers på deres bidrag også til å belyse samisk selvbestemmelse i enhetsstaten. Bidragene må da settes inn i en ikke-territoriell sammenheng.

²⁴ Jarle Weigård (2008) finner at Kymlickas argument om at urfolk er særlig sårbare og derfor har krav på særlige rettigheter, ikke nødvendigvis er dekkende for forholdene i Norge. Weigård argumenterer med at andre nasjonale minoriteter står i en mye større fare for å miste sin kultur, herunder den

Michael Keating skiller kulturelle minoriteter og statsløse nasjoner (Keating 2001). Til forskjell fra kulturelle grupper, er statsløse nasjoner kulturelle eller etniske grupper som ikke bare krever kulturelle rettigheter, men som også er sosio-politiske enheter med sosiale institusjoner som krever en politisk anerkjennelse og posisjon i staten. For statsløse nasjoner er territorium "an important structuring element, as a basis for power and authority, as a forum for democratic deliberation, and as a framework for public policy" (Keating 2001: 164). Keating (2001) framhever imidlertid at den symbolske betydningen av territorium kan vise seg å være like sentral som et faktisk identifisert område for statsløse nasjoner.

5.3 En ikke-territoriell tilnærming

Til forskjell fra Kymlicka viser Keating (2001, 2012) til at "statsløse nasjoner" kan være geografisk spredt og integrert i områder med andre befolkningsgrupper. Der hvor flere grupper gjør krav på selvbestemmelse innenfor det samme geografiske område, vil en territoriell forståelse av selvbestemmelse ikke være anvendbar. Dette gjør at det er behov for en forståelse av selvbestemmelse som anerkjenner at flere kulturelle grupper kan ha rettigheter innenfor det samme området. Selv om kulturell autonomi kan være ikke-territoriell, så må den allikevel fungere innenfor et bestemt territorium, eksempelvis staten.

Keating eksemplifiserer statsløse nasjoner til å omfatte europeiske jøder, muslimer og sigøyneere, og han sier at "In practice these have tended not to make broad claims for self-determination but have looked for tolerance and cultural accomodation" (Keating 2001:18). I en senere artikkel fra 2012 viser han til at avgrensningen av gruppedlemskap som skal omfattes av ikke-territorielle selvstyreordninger vil skape større risiko for å bli ekskludert av gruppen, enn ved territorielle ordninger (Keating 2012: 14-15). Han ser også en annen utfordring med ikke-territoriell selvbestemmelse, nemlig at politiske institusjoner trenger et

kvænske befolkningen, enn samene gjør. Se også drøftingen i kapittel 5.3 av drøftingen av de fire kulturelle minoritetsgruppene, de tre rettighetskategoriene og grunnlaget for særlige samiske.

territorielt virkeområde: "One of the problems with non-territorial forms for autonomy is that government is based on institutions, which usually need a territorial basis and scope of application" (Keating 2012: 15). Keating drøfter imidlertid ikke urfolk som en egen ikke-territoriell gruppe, med en egen kategori rettigheter som ingen andre minoritetsgrupper har, nemlig rettigheter til land og vann, og hvilken betydning dette har for at en ikke-territoriell form for selvbestemmelse skal kunne vokse fram.

Jarle Weigård (2008) viser hvordan samiske rettigheter skiller seg fra andre minoritetsrettigheter gjennom landrettigheter. Weigård raffinerer her Kymlickas todeling av nasjonale grupper og etniske minoriteter til fire minoritetsgrupper: nyinnvandrere, "utløpere" av statsbærende nasjoner, statsløse nasjoner og urfolk. Disse gruppene har tre typer av ulike rettigheter: kulturelle rettigheter, politiske autonomirettigheter og rettigheter til land og vann (Weigård 2008: 52-53). Weigård argumenterer med at kun urfolk har landrettigheter, og det er gjennom tilknytningen til landet at urfolk har et særlig rettighetsgrunnlag. Det er dette rettighetsgrunnlaget opprettelsen av Sametinget er forankret i, og dette rettighetsgrunnlaget er etter min oppfatning også en sentral betingelse for å drøfte spørsmålet om territorielt versus ikke-territorielt system.²⁵ Weigård (2009) foretar en drøfting av en eventuell geografisk avgrenset samisk selvstyreordning hvor ikke-samer innenfor et selvstyreterritorium vil få stemmerett til Sametinget, samtidig som samer utenfor dette området vil bli ekskludert fra det samiske politiske fellesskapet som Sametinget

²⁵ Ikke-territorielle styringsformer er ikke noe nytt. John Coakley (1994) trekker fram eksempler fra mellomkrigstidens Europa. For eksempel vedtok Estland en autonomilov i 1925, og som medførte at de jødiske og tyske minoritetene kunne etablere sine egne kulturelle rådsforsamlinger gjennom valg. Disse var opptatt av spørsmål knyttet til utdanning, språk og kultur for minoriteten. Et annet faglig bidrag er fra Canada, et land som ikke er en enhetsstat (Léger 2012). Eksemplet er imidlertid relevant for implementeringen av samepolitikken. Utgangspunktet er hvordan den fransktalende befolkningen som ikke bor innenfor delstaten Québecs grenser, har fått delegert retten til å forvalte og kontrollere offentlig finansierte skoler. Léger (2012) kaller det for 'horizontal management', og som har ført til etableringen av ulike mekanismer for "shared governance that bring representatives from Francophone minority communities to collaborate with government officials" (Léger 2012: 166).

representerer. Han viser imidlertid til at det er det ikke-territorielle prinsippet som er valgt hvor Sametingets geografiske arbeidsområde er hele landet.

5.4 Gruppetilhørighet

Den ikke-territorielle selvbestemmelsen har, slik også Keating (2012) påpeker, utfordret avgrensningen av gruppemedlemsskapet. Den samiske befolkningen er en minoritet i størstedelen av landet, med en befolkningsmessig størst andel i nord, og en klar majoritet i kun to kommuner. Dette aktualiserer etnisitetsbegrepet. I analytiske sammenhenger brukes dette begrepet der hvor kulturell forskjellighet gjøres relevant, også politisk.²⁶ Etnisitet blir relasjonelt i den forstand at det handler om forhold mellom folkegrupper (Barth 1969). Det anvendes for å forstå de kulturelle og identitetsmessige forskjellene i møte mellom ulike grupper, og hvor de ulike gruppene karakteristika vektlegges.

Den etniske dimensjonen bringer inn utfordringer knyttet til det man kan kalle for ideologiske forskjeller, til forestillinger om "oss" og "dem" på en langt mer verdimelessig grunnleggende måte enn det som kun rene interesseforskjeller gjør. Etnisitetsbegrepet er knyttet til folkegrupper og kulturell tilhørighet, men er ikke en enkel dikotomi, heller ikke i samisk-norsk kontekst. Tvert om, etnisitet og etniske forskjeller kan være både uklare og konfliktfylte. Hvordan grensene trekkes mellom slike grupper, eller hva som utgjør etniske grupper, er derfor ikke enkelt å definere.²⁷ Dette er et dilemma som man også støter på med hensyn til den samiske "folkeviljen", blant annet har kriteriene for Sametingets valgmanntall jevnlig blitt problematisert (se blant annet Sametinget 2007).

²⁶ Trond Thuen viser til at ved bruk av etnisitetsbegrepet, som er et uklart begrep, kan det være vanskelig å gjøre dette skillet. Han anbefaler at man bruker begrepene "ethnic identity"/"ethnic differences" når man snakker om trekk ved kulturelle grupper og "ascription"/"categorization" når det gjelder samhandlingsprosesser (Thuen 1995:4-5)

²⁷ Etnisitetsbegrepet brukes i dagliglivet som en beskrivelse av en kulturell gruppe som identifiserer seg med en felles historie og kultur, eller som oppfattes å være en kulturell gruppe, avgrenset fra andre grupper.

Sametinget er imidlertid det eneste organet som kan definere den samiske "folkeviljen".²⁸ For at urfolk skal kunne definere hva som er egne interesser, må urfolkstiljen organiseres på en egnet måte. Benedict Kingsbury fremhever viktigheten av at urfolk har egne autonome institusjoner. Han viser videre til at urfolks autonome enheter og deres institusjoner, og staten med sine institusjoner, krever et komplekst styringsnettverk, forankret i formelle avtaler eller i lovgivning (Kingsbury 2001:225). Selvbestemmelse vil, i henhold til Kingsbury, dermed handle om utviklingen av legale prinsipper og instrumenter for å regulere forholdet mellom staten og urfolkssamfunn.

5.5 Sametinget og selvbestemmelse

Sametingets politiske handlingsrom kan komme til uttrykk på minst tre måter; som internt selvstyre, som selvbestemmelse forankret i norsk lovgivning og andre formelle bestemmelser, og som samstyringsordninger mellom Sametinget og de ulike nivåene i det norske styringssystemet. Disse er ikke entydige kategorier, og heller ikke gjensidig ekskluderende, men glir over i hverandre. Nedenfor vil jeg trekke opp noen kjennetegn ved hver kategori, samt hvordan de kan henge sammen.

5.5.1 Tre kategorier

Internt selvstyre kan komme til uttrykk på ulike måter, for eksempel gjennom Sametingets ulike politiske vedtak, i form av tilskuddsforvaltning og som tilskuddsmidler bevilget over Stortingets årlige statsbudsjetter. Eksempelvis var Sametingets deltakelse i justiskomiteens konsultasjoner forankret i et nærmest enstemmig plenumsvedtak, hvor Sametinget blant annet ba Stortinget sikre at det ble gjennomført konsultasjoner med Sametinget med mål få på plass et lovgrunnlag

²⁸ Gaski (2008) har vist at skiftende politiske styringsalternativer på Sametinget vil ha betydning for hvordan samiskhet defineres mot storsamfunnet. Hun hevder at "the Sami quest for a national identity is a perpetual and open ended question" (Gaski 2008:16). Samtidig viser hun at det er en forskjell mellom de to store partiene i Sametinget; Norske samers riksforbund (NSR) og Arbeiderpartiet (Ap). Gaski skriver at NSR appellerer til "the Sami mentality, Sami values and Sami solidarity" mens Ap "were more ambiguous and often directed towards both the Sami and the Norwegian population" (Gaski 2008:17). Dette synliggjør at utgangspunktet for samisk selvbestemmelse ikke er entydig definert, heller ikke innad i Sametinget.

som Sametinget kunne slutte seg til (Sametinget 2003). Ett annet eksempel er utdanningssektoren. I artikkel III viser jeg til Sametingets ansvar for å produsere læremidler, myndighet til å utarbeide og vedta læreplaner i samiske fag og sikre et samisk innhold i nasjonale læreplaner. Slik kommer Sametinget i indirekte berøring både med opplæringssektoren i kommuner og med statlig forvaltning av sektoren. Denne rollen er imidlertid ikke entydig. Grensegangen mellom intern autonomi og statlig styring vil ha betydning for om Sametinget inngår i statens styringshierarki eller opptre som et samisk selvbestemmelsesorgan. Denne grensen kan være uklar og skiftende (Oskal 2002). For eksempel kan Stortingets budsjettbevilgninger oppfattes å begrense Sametingets handlingsrom, også for delegerte oppgaver.

Norsk lovgivning og annen vedtatt offentlig politikk har også fastsatt ivaretagelse av samisk språk, kultur og samfunnsliv innenfor en rekke samfunnsområder, og kan dermed sies å bidra til å etablere og utvikle et formelt fundament for Sametinget som en samisk institusjon for selvbestemmelse. Broderstad (2008) ser på integrering av samiske hensyn i formelle lover og reguleringer som en styrking av Sametingets posisjon som selvbestemmelsesorgan. Hun viser til både finnmarksloven, konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget, og Sametingets samarbeidsavtaler med fylkeskommunene, og framholder de politisk integrerende effektene av formelle prosedyrer:

[...]the development of some common standards, rules and dispute resolutions mechanisms that regulate and coordinate the interaction between the Saami people and the state, and implies the necessity to extend indigenous perspectives and participation into non-indigenous affairs (Broderstad 2008:8).

Eksempler på lover er reindriftsloven, havressursloven, finnmarksloven, mineralloven, plan- og bygningsloven, opplæringsloven, barnehageloven og stedsnavnsloven, som et knippe av lover som inkluderer samiske hensyn. Artikkel III viser hvordan sameloven delegerer ansvar for samisk språk til kommunene innenfor språkforvaltningsområdet. Et annet eksempel er konsultasjonsavtalen mellom

Sametinget og regjeringen som ble inngått i 2005 og hvor Sametinget fikk formalisert en stilling i den statlige beslutningsprosessen i blant annet lovarbeid (se kapittel 4.6).

I *samstyringsordninger* kan man finne både tilskuddsforvaltning og iverksetting av lover og andre bestemmelser, altså hvor politikk er forstått som prosess og samhandling. Her vil samstyring bli forstått som avtalefestede ordninger mellom parter, og hvor målet med ordningene er å koordinere beslutninger i fellesskap. Tilskuddsforvaltning kan være et eksempel på samstyring, noe jeg blant annet viser at samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene regulerer (Artikkel II/Josefsen 2008b). Gjennomføringen av avtalene preges av at artiklene i avtalen som omhandler administrative tiltak prioriteres i fellesskap mellom partene og at det finner sted en standardisering av felles forvaltningstiltak gjennom avtalene. Avtalene som Sametinget har med kommunene i det samiske språkforvaltningsområdet har et tilsvarende forvaltningsfokus ved at avtalene fastsetter kommunenes bruk av Sametingets språktilskudd, slik det framkommer i artikkel III. Artikkel I viser hvordan finnmarksloven ble til gjennom konsultasjoner mellom flere parter, hvor Sametinget ikke kun var en høringspart, men for første gang ble inkludert i slutten av en lovprosess, både som kunnskapsleverandør, som premissgiver, som konsultasjonspart og til slutt som forhandlingspart. Samstyring i samepolitikken blir tatt opp i kapittel 6 nedenfor.

Delegering av forvaltningsoppgaver fra regjeringen hadde størst omfang i de første årene. Etter hvert har samiske rettigheter i større grad blitt festet i lov, og ikke minst har deltakelse i beslutningsprosesser blitt viktigere for Sametinget særlig etter at konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget ble underskrevet i 2005.

I en drøfting av hva samisk selvbestemmelse er, er det ofte nyttig å avdekke skrankene for selvbestemmelse. Regjeringen er ikke forpliktet til å følge opp Sametingets synspunkter som framkommer i konsultasjonene, men kun å konsultere så lenge det er mulighet for enighet. Grensegangen for hvor lenge det skal

konsulteres, og hvem som bestemmer når det ikke lengre er mulig å komme fram til enighet, vil ha betydning for om Youngs (2007) betingelse om ikke-dominans er tilstede eller ikke.

Et annet eksempel på at samisk selvbestemmelse har skranker, er innenfor den nasjonale energisektoren, eksempelvis i mineralsaker. Helt siden vedtaket av mineralloven i 2007 har Sametinget hevdet at den ikke er i tråd med statens egne internasjonale forpliktelser. En mulig forklaring på at Sametinget ikke har en større rolle i de politiske prosessene knyttet til eksempelvis mineralsektoren, er at sektoren omhandler både regional utvikling, nasjonale interesser, samt internasjonale og kapitalsterke aktører. I tillegg omfattes ikke underjordiske mineralforekomster av den internasjonale urfolksretten. De samme begrunnelsene kan også brukes når det gjelder mangel på samisk innflytelse i petroleumssektoren. Denne sektoren er i tillegg et politikkfelt hvor samiske rettigheter ikke har vært utredet, og hvor Sametinget heller ikke har utviklet en helhetlig politikk (Henriksen og Hernes 2011).

5.5.2 Geografisk avgrensede ordninger

Selv om Sametinget opererer innenfor det som Keating (2001) kaller for en ikke-territoriell kontekst, forholder Sametinget seg samtidig til ulike territorielle kontekster. I artikkel III viser jeg til prosessen mellom Sametinget og Alta kommune i forbindelse med at Sametinget utøvde sin innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven på kommunens utkast til arealplan. Sametingets innsigelsesrett har samme grunnlag som den innsigelsesretten som andre offentlige forvaltningsorgan innehar. Sametinget forankrer imidlertid sine innsigelser i den samiske dimensjonen, innenfor sektorinteresser knyttet til for eksempel næring eller miljø. Sametingets innsigelsesrett har på denne måten også et geografisk nedslagsfelt. I artikkel III viser jeg at i denne innsigelsesretten ligger det også nedfelt spenninger og motsetninger, hvor innsigelser fra Sametinget kan tolkes som et forsøk på å begrense kommunenes handlingsrom. I Alta-caset ble det imidlertid avholdt dialogmøte mellom partene som

førte til at kommunen i sin planprosess identifiserte samiske interesser lokalt (artikkel III/Josefsen, under publ).

I artikkel III, viser jeg hvordan språkforvaltningsområdet etablerer et samisk rettighetsområde hvor samiske hensyn er institusjonalisert og rutinisert, mens samiske hensyn utenfor dette området anses som særordninger. Dette er en territorialisering av samepolitikken der *Sametinget* ikke har en omfattende formell rolle. Jeg viser i artikkel III at innenfor det samiske språkforvaltningsområdet er det kommunene som har ansvaret for å implementere *statens* samepolitikk. Denne formen for "territorialisering" skjer innenfor rammen av enhetsstaten hvor særskilte oppgaver delegeres fra stat til kommune. Det spesielle her er at oppgaver og ansvar knyttet til samisk språk og samiske tiltak i tjenestesektor begrenses til et mindre antall kommuner.

Flere forhold tyder på at dette territorielle skillet kan blir forsterket. I artikkel III trekker jeg fram to eksempler. Det første eksemplet handler om barns rett til talsperson med samisk språk og kulturkompetanse i barnevernssaker. Sametinget har ønsket at denne retten skal gjelde uavhengig av bosted, mens departementet har ønsket å begrense dette til kun å gjelde innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det andre eksemplet er konsultasjonene om den nye helse- og omsorgsloven. Sametinget argumenterte med at samiskspråklige pasienter bør ha krav på språklig tilrettelagte helsetjenester uavhengig av bosted, men fikk ikke gjennomslag for dette hos departementet.

Spenningen mellom statlig geografisk avgrensning av samiske rettigheter og Sametingets press for å utvide det geografiske nedslagsfeltet, kan ses i lys av Sametingets utfordring med å være relevant for alle samer. Ordninger som kun gjelder deler av det samiske bosettingsområde kan bidra til å svekke Sametingets legitimitet som et folkevalgt organ med relevans for alle samer. Sametingets mål om å inngå samarbeidsavtaler med fylkeskommuner og kommuner, kan derfor også ses i

lys av at en spredtbodd samisk befolkning er en utfordring for det samiske demokratiet.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg drøftet begrepet "samisk selvbestemmelse". Innledningsvis trakk jeg opp en tradisjonell forståelse av selvbestemmelse som territoriell. Minoriteters og urfolks krav om selvbestemmelse fortolkes ofte inn i en slik tilnærming. I dette kapitlet har jeg vist at modellen ikke passer for samene, som bor spredt og i stor grad blandet med den øvrige befolkning. Jeg har videre vist at etnisitet i seg selv ikke gir rom for samisk selvbestemmelse. Det er urfolksdimensjonen, gjennom urfolks rettigheter til land og vann, som gjør at Keatings (2001, 2012) ikke-territorielle forståelse av selvbestemmelse kan utvides og nyanseres. Her har jeg brukt Weigårds (2008) firedeling av minoritetsgrupper og tredeling av rettigheter for å vise at Sametingets ikke-territorielle selvbestemmelse er forankret i at samer som urfolk har land- og vannrettigheter.

Den ikke-territorielle selvbestemmelsen forutsetter at urfolk har politiske institusjoner. Opprettelsen av Sametinget, valgt av og blant samer i Norge, har derfor vært en nødvendig premiss. Sametinget hadde i utgangspunktet ikke formell beslutningsmyndighet, og kom ikke i konflikt med det ordinære styringssystemet hvor staten er premissgiver for den offentlige politikken samtidig som kommuner og fylkeskommuner utøver selvstyre på områder som ikke er regulert av staten. Sametinget har imidlertid, helt fra opprettelsen, arbeidet for å utvide sitt politiske handlingsrom, ikke bare ved spille en rolle på *inputsiden* av norsk politikk, men etter hvert også søke en mer aktiv rolle på *outputsiden* hvor samepolitikken vedtas, konkretiseres og operasjonaliseres.

Jeg vil derfor starte neste kapittel ved å utdype hvordan Sametinget har søkt å definere og konkretisere en samisk selvbestemmelse som ikke kommer i konflikt med statens øvrige organisering. Jeg har valgt å kalle en slik tilnærming for "breaking in"-

dimensjonen i Sametingets relasjon til det offentlige styringssystemet gjennom deltakelse i offentlige beslutningsprosesser, og hvor politikk er å forstå som prosess. "Breaking in"-dimensjonen vil deretter bli konkretisert gjennom en drøfting av avhandlingens artikler i et samstyringsperspektiv.

6 "Breaking in" og samstyringsinitiativ i samepolitikken

6.1 Om "Breaking in"-perspektivet

Begrepene "breaking in" og "breaking out" beskriver selvbestemmelsesstrategier knyttet til politiske prosesser som urfolk og minoriteter kan gjøre bruk av overfor staten de bebor. Urfolkskrav om egne territorielle eller funksjonelle selvbestemmelsesordninger vil komme under kategorien "breaking out". Dersom Sametinget hadde valgt å jobbe for å få på plass særlige samiske ordninger innenfor et definert og avgrenset geografisk område, styrt av Sametinget, ville dette vært en form for "breaking out".²⁹ Den motsatte tilnærmingen er der hvor Sametinget fører en politikk hvor samiske rettigheter skal være en del av offentlig politikk, og hvor både stat, fylkeskommune og kommune er medansvarlig for samepolitikken utforming og iverksetting.

"Breaking in"- dimensjonen har ikke-territorielle trekk. En ikke-territoriell samepolitikk forutsetter dialog og samhandling i offentlige styringsprosesser mellom Sametinget og styresmaktene. Gjennom å drøfte Sametingets forhold til stat, fylkeskommuner og kommuner i et samstyringsperspektiv, vil jeg derfor argumentere for at Sametingets politikk kan kategoriseres som "breaking in".

"Breaking in" blir her brukt som en metafor eller perspektiv på Sametingets politikk. Metaforen brukes for å forstå Sametingets politiske atferd overfor andre politiske organer og organisasjoner. Fra et *statlig* ståsted kan den norske statens samepolitikk,

²⁹ Utgangspunktet for min todeling, er en artikkel av Anne Julie Semb hvor hun ser for seg at Sametinget kan få innvilget eksklusiv jurisdiksjon over for eksempel samisk utdanningspolitikk, noe hun omtaler som "functional breaking out"(Semb 2012:1666). I samme artikkel finner hun også at forslaget til Nordisk samekonvensjons artikkel 22, hvor det står at statene skal identifisere det området der samene kan forvalte sine særlige rettigheter, peker mot, "[a]lthough this measure is extremely vague" en eller annen form for "Sami 'breaking out'" (Semb 2012:1668).

herunder opprettelsen av Sametinget, forstås i det Einar Niemi (1997) kaller for et pluralistisk integrasjonsperspektiv, det vil si at minoriteter integreres i staten på en slik måte at de ikke mister sin kultur og identitet. Niemi sier:

En slik politikk forplikter staten til å legge forholdene til rette for bevaring og utvikling av minoritetens kultur, utfra det syn at det har egenverdi og likeverd i forhold til majoritetskultur og at den anerkjennes å være av essensiell betydning for minoritetens identitetsutvikling (Niemi 1997:264).

Urfolk kan forholde seg til en slik statlig politikk enten gjennom passiv tilpasning, eller ved aktivt å gå i dialog om innholdet i denne politikken. Samepolitikken i Norge vil kunne forstås som en kombinasjon av et statlig integreringsperspektiv og en aktiv "breaking in"-tilnærming i Sametingets politikk.

Graden av "breaking in" vil kunne variere. I Sametingets tidlige fase hadde organet relativt liten formell myndighet og var i prinsippet en ordinær høringspart for staten, på linje med mange andre interessegrupper i samfunnet. Selv om Sametinget kunne reise saker som de anså å være av betydning for det samiske folket, lå det ingen formelle forpliktelser for staten til å følge opp høringsuttalelser.³⁰ Siden dette har Sametingets rolle utviklet seg, og organet har i dag, særlig gjennom konsultasjonsavtalen fra 2005, en langt større mulighet til å påvirke beslutningssiden av sentrale myndigheters politikk. Dette viser også de dynamiske og prosessuelle elementene i "breaking in"-dimensjonen. Dimensjonen retter ikke blikket mot Sametinget alene, men hva som kjennetegner Sametingets forhold til øvrige offentlige organer. Oppmerksomheten er mot hvordan urfolk *målrettet* og *aktivt* kan arbeide for å få inkludert og styrket rettigheter i statens formelle lover, prosedyrer, og institusjonelle ordninger, herunder å få på plass formaliserte samstyringsordninger mellom urfolk og statsystemet. Samepolitiske hensyn skal

³⁰ Som rådgivende organ vil vekten legges på å være aktør på input-siden av statlig politikk gjennom leveranser av kunnskap, informasjon, vurderinger av konsekvenser, standpunkt og innspill, slik høringsinstituttet er lagt opp til. Sametinget inngår da i det som kalles for "corporate pluralism"-styringstradisjonen, det vil si at et stort antall legitime aktører er involvert via ulike interesseorganisasjoner i stabile og formelle strukturer. Disse bidrar på input-siden av offentlige beslutningsprosesser og gjør at offentlig styring forenkles (Pierre og Peters 2000).

altså ikke bare innpasses i et statlig system, statssystemet må også tilpasse seg. Dette aspektet forutsetter at urfolk har autonome institusjoner, det vil si at disse ikke er underlagt statlig hierarkisk styring, men tvert om anerkjennes innenfor "an institutional context of nondomination (Young 2007:50). Før jeg presenterer samstyringsperspektivet, vil jeg derfor gjøre nærmere rede for hvorfor et autonomt Sameting er en sentral premiss.

6.2 Sametingets autonomi en premiss for "breaking in" og samstyring

Samstyringsperspektivet handler om å ha "makt til", altså at partene i fellesskap utøver makt. Dette ville ikke vært mulig dersom Sametinget hadde vært et myndighetsorgan underlagt regjeringen, forpliktet til å anvende prosedyrer som var i tråd med en slik underordnet posisjon, herunder primært forholdt seg til de ulike nivåene i hierarkiet. Det er lite sannsynlig at verken fylkeskommuner og kommuner, eller andre private aktører (se kapittel 4.6), ville inngått selvstendige samarbeidsavtaler dersom Sametinget var regjeringens forvaltningsorgan. Det er også lite sannsynlig at regjeringen ville inngått konsultasjonsavtalen med et hierarkisk underordnet myndighetsorgan.

Eksemplet fra finnmarkslovprosessen i artikkel I synliggjør særlig godt betydningen av Sametingets autonome posisjon. Da det viste seg at regjeringen la fram et lovforslag for Stortinget som Sametinget ikke aksepterte, ble innsatsen rettet inn mot stortingsnivået. Sametinget fremmet egne argumenter overfor justiskomiteen, argumenter som gikk mot regjeringens forslag. Dette viser at et autonomt organ som utøver institusjonell selvbestemmelse, har mulighet til å etablere relasjoner og inngå i diskurser med alle aktører som har innflytelse over og betydning for samiske tiltak. Denne retten er imidlertid ikke unik. Forskjellen mellom Sametinget og interesseorganisasjoner er imidlertid at staten har forpliktet seg til at samene skal konsulteres og kunne delta i beslutninger i saker som kan få direkte betydning for dem (ILO-k nr. 169, artikkel 6). Dette gir Sametinget en posisjon i styringssystemet,

en posisjon som Sametinget søker å utvide gjennom inngåelse av samarbeidsavtaler og intensjonsavtaler med både offentlige organer og private næringslivsaktører.

Sametingets autonomi har åpnet opp for et *tettere* politisk samarbeid mellom Sametinget og de ulike statlige styringsnivåene. En slik sammenheng mellom Sametingets autonomi og statlig pluralistisk integreringspolitikk blir tydelig dersom man ser over grensen til Sametinget i Sverige, hvor den formelle posisjonen i den svenske statens styringshierarki har begrenset handlingsrommet for Sametinget. Den svenske sametingsloven definerer Sametinget som regjeringens forvaltningsorgan og ikke som et samisk selvbestemmelsesorgan (Josefsen, Mörkenstam og Saglie, under publ., se også kapittel 4.6, note 19).

Nedenfor vil betydningen av det norske Sametingets politiske autonome posisjon, samt handlingsaspektet i "breaking in"-perspektivet, bli konkretisert. Jeg vil se nærmere på og drøfte hvordan Sametinget har søkt å koble seg på offentlige beslutninger gjennom å få på plass formelle ordninger for dialog- og samarbeidsbasert styring. Dette vil bli gjort ved hjelp av samstyringsperspektivet.

6.3 Samstyringsperspektivet

Samstyring er motsatsen til et hierarkisk eller vertikalt styringsperspektiv, og utledet av det engelske begrepet "governance" (Røiseland og Vabo 2008, 2012). Gjennom governanceperspektivet rettes oppmerksomheten mot offentlig styring som et resultat av samhandling mellom ulike institusjoner og aktører (Pierre og Peters 2000). Fokuset skifter fra formelle beslutninger og hierarki *innenfor* hver institusjon til hva som skjer *mellom* institusjonene hvor målet er å håndtere komplekse problemstillinger gjennom deltakelse fra ulike politiske nivåer og systemer (Pierre og Peters 2000). Røiseland og Vabo kaller dette for *samstyring* på norsk, og definerer det som "den ikke-hierarkiske prosessen hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening" (Røiseland og Vabo 2012: 20). Røiseland og Vabos samstyringsbegrep er et vidt begrep som "omfatter både vertikale og horisontale relasjoner" (2012: 22) mellom ulike aktører og institusjoner.

Perspektivet inkluderer derfor også flernivåstyring hvor samarbeidet blant annet finner sted mellom formelle styringsnivåer.

Samstyringen er resultatorientert, det vil si at "mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres" (Røiseland og Vabo 2012: 23). Samstyring er aktuelt og rasjonelt når enkeltaktører ikke alene kan håndtere oppgaver på grunn av høy kompleksitetsgrad eller der institusjonelle aktører mangler kompetanse og kunnskap til å løse sosiale utfordringer.³¹

Enkeltaktører kan se samstyringsordninger som et relevant grep utfra egeninteresse, for eksempel ved å øke styringseffektivitet, forbedre kvalitet eller møte koordineringsutfordringer. Samstyring kan også motiveres av at det finnes uformelle normer og verdier i organisasjonen, eller i dets omgivelser.

Oddbjørn Bukve (2009) viser til at veksten i ulike samstyringsformer innenfor styringssystemet generelt handler om å kompensere for treghet og mangel på fleksibilitet og effektivitet i hierarkisk styring og regelstyring. Samisk samstyring skiller seg derimot fra andre samstyringsordninger. Samstyring innenfor det samepolitiske feltet handler om å oppfylle internasjonale og nasjonale urfolksforpliktelser som Stortinget har vedtatt på en slik måte at samene selv, gjennom Sametinget, inkluderes i beslutningsfatting på alle nivå i styringssystemet. Det handler ikke primært om effektivitet, men om å sikre at samene får oppfylt sine kulturelle rettigheter.

Samstyringsperspektivet består av tre aspekter; 1) en gjensidig avhengighet mellom aktørene, 2) beslutninger fattes som et resultat av drøftinger eller forhandlinger, og 3) styringsaktiviteten er planlagt og målorientert (Røiseland og Vabo 2012: 22-23).

³¹ Organisering av samstyring kan komme til uttrykk både i uformelle og løse samarbeid, via prosjektsamarbeid, partnerskap formalisert i avtaler, og råd og utvalg, til formalisert samarbeid mellom for eksempel aksjeselskap og stiftelser (Røiseland og Vabo 2012, side 30-34). Bukve mener at det i en slik inndeling er innebygget en forutsetning om avhengighet mellom aktørene som kun kan avdekkes empirisk, det vil si at de ikke skiller mellom det han kaller for "en idealtypisk konstruksjon og empiri" i governancebegrepet (Bukve 2009:62-63)

Det er i lys av disse tre aspektene at jeg vil drøfte innslaget av samstyring i de ordningene jeg har studert i avhandlingens artikler.

6.3.1 Gjensidig avhengighet mellom aktørene

Det første kjennetegnet; *gjensidig avhengighet mellom aktørene*, retter oppmerksomheten mot hva samarbeidspartene tar med seg inn i samarbeidsordningen av ressurser og forpliktelser. Dette kan handle om økonomiske ressurser, kunnskap og kompetanse, og formelle reguleringer. Artikkene viser på ulike måter hvordan det ikke bare er Sametinget som er avhengig av sine samarbeidspartnere for at samepolitiske hensyn skal ivaretas, men at også partnerne har ulike former for forpliktelser som gjør samstyring med Sametinget aktuelt. Når Stortingets justiskomite i finnmarkslovarbeidet skulle følge opp statens vedtatte forpliktelser slik Stortinget selv hadde vedtatt dem, kan Sametingets kompetanse ha blitt sett på som et bidrag for å forenkle saksbehandlingen i en kompleks prosess som var avhengig av kunnskap om urfolksrettigheter (Artikkel I/Josefsen 2008a: 109). Dette er særlig godt synliggjort i artikkel I hvor Sametinget la fram til sammen syv arbeidsdokumenter som tok for seg en rekke relevante temaer (artikkel I /Josefsen 2008a: 102). Det samme gjelder for fylkeskommuner og kommuner som har lovpålagte oppgaver å ivareta overfor sin samiske befolkning

Som beskrevet i artikkel I er det justiskomiteen som holder den formelle makta til å fremme lovforslaget for Stortinget.³² Det er også justiskomiteen som har retten til å innkalle til møter. At daværende sametingspresident ba om audiens hos kongen da prosessen stoppet opp etter andre konsultasjonsmøte (se kapittel 4.6), viser imidlertid at også Sametinget hadde potensiale til å utøve symbolmakt og dermed dagsordensmakt. I artikkelen viser jeg videre at møtene endret karakter, fra å ha

³² I 2005 skjedde Stortingets lovbehandling i to omganger. Justiskomiteen fremmet forslaget for Odelstinget, før Lagtinget foretok den endelige beslutningen. Siden dette har Stortinget omorganisering seg, og avviklet både Odelstinget og Lagtinget. Lovsaker blir i dag fremmet for Stortinget i plenum. Etter 1. oktober 2009 må lovforslag behandles to ganger av Stortinget for at loven skal bli vedtatt. Det skal gå minst tre dager mellom de to behandlingene (www.stortinget.no)

trekk av høringer hvor komiteen får innspill fra ulike aktører, til konsultasjoner preget av dialog. Overgangen til konsultasjoner og dialog innebar at Sametinget ikke bare var kunnskapsleverandør, men at det også ble etablert en form for gjensidighet hvor justiskomiteen måtte respondere på Sametingets argumenter (se også Broderstad og Hernes 2008).

Sametinget er avhengig av at kommuner og fylkeskommuner tar ansvar for samepolitikken, samtidig som disse styringsnivåene ikke er pålagt et generelt ansvar for politikkkfeltet. Omfanget av lov- og forskriftspålagte samepolitiske oppgaver varierer imidlertid. For kommunene innenfor språkforvaltningsområdet er tilknytningen til Sametinget mest tydelig. Disse kommunenes særlige ansvar for samisk språk, gjør at Sametinget er en viktig medspiller og alliansepart overfor staten (artikkel III/Josefsen, under publ.). I tillegg forvalter og tildeler Sametinget tospråklighetsmidler til kommunene, noe som knytter Sametinget og kommunene sammen, og som gjør det aktuelt å inngå i samstyringsordninger i forbindelse med disse midlene.

Samarbeidet med fylkeskommunene er i liten grad bundet til overordnede bestemmelser eller statlige føringer. Derimot var det allerede samarbeid på ulike administrative områder, som avtalene formaliserte og regulerte. Samarbeidet innenfor kulturminneforvaltningen, mellom fylkeskommunens og Sametingets kulturminnevernforvaltning, ble holdt fram som områder hvor samarbeidet hadde vært særlig vellykket, og som områder hvor en god forvaltning var avhengig av et velfungerende samarbeid. Avtalene viste seg også å fungere godt med hensyn til fordeling av tilskudd. Særlig tromsavtalen kan sies å ha vært preget av et *politisk* interessesammenfall. Inngåelsen av tromsavtalen blir i artikkel II sett i lys av en politisk-strategisk nyttetilnærming. Troms var den fylkeskommunen som sterkest tok til orde for en etablering av større folkevalgte regioner. I debatten om desentralisering av politisk makt og myndighet fra sentrale til regionale myndigheter

kan urfolksargumentet ha blitt oppfattet å gi en ekstra tyngde og legitimitet for særlige ordninger til regioner i nord.

Selv om jeg ser på både konsultasjonene i justiskomiteen og de fylkeskommunale avtalene som samstyringsordninger, er det klare forskjeller mellom dem. Til forskjell fra konsultasjonene i Stortinget, forelå det for eksempel få grunnlagsdokumenter i form av administrative utredninger som beslutningsgrunnlag for de fylkeskommunale avtalene. I tillegg har ikke sentrale myndigheter ønsket å fravike prinsippet om det kommunale og fylkeskommunale selvstyre når det gjelder samiske saker (Ot.prp. nr. 33 (1986-87)).

6.3.2 Beslutninger som resultat av drøftinger og forhandlinger

Det andre kjennetegnet på samstyring handler om *beslutninger som resultat av drøftinger og forhandlinger*. Her viser jeg i artikkel II hvordan de årlige statusrapportene om det fylkeskommunale samarbeidet legges til grunn for utvikling av nye mål og konkrete tiltak som innarbeides ved rullering av avtalene, både for koordinering av ressursbruk og effektivisering av oppgaveløsning. I forbindelse med samarbeidsavtalene er det drøftinger i forbindelse med den årlige statusrapporteringen. De politiske partene kommer til enighet med hensyn til kommende mål og tiltak under de ulike avtaleartiklene. Dette er av forvaltningsmessig og administrativ karakter. Samtidig kan avtalene ses på som en formalisering av samarbeid og samstyring som allerede fantes på ulike ansvarsområdet; en form for formalisering av eksisterende praksiser. Det politiske samarbeidet har imidlertid avgrenset seg til informasjonsutveksling i enkelttilfeller.

I løpet av samarbeidsavtalenes to første år økte omfanget på det administrative samarbeidet. I artikkel II konkluderer jeg med at det er de instrumentelle sidene – og ikke de politiske – som har blitt fokusert på ved at konkrete forvaltningstiltak har blitt fulgt opp og finansiert. Avtaleformen har gitt mulighet for å både videreutvikle og utvide det administrative samarbeidet med flere nye tiltak.

I konsultasjonene om finnmarksloven, blir det dynamiske aspektet i samstyringsprosesser tydelig. I artikkel I viser jeg, som tidligere nevnt, hvordan konsultasjonsmøtene utviklet seg fra å ha trekk av høringer, til å bli møter hvor dialog sto i sentrum (artikkel I/Josefsen 2008a). Det viser at aktører kan utvide sitt handlingsrom i løpet av en prosess og utvikle samhandlingsformer til samstyringsordninger hvor det er mulig å delta i beslutningsprosesser som aktiv part. Konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget kan ses på som en forlengelse av denne utviklingen.

6.3.3 En planlagt og målorientert prosess

Både konsultasjonene i justiskomiteen, de fylkeskommunale samarbeidsavtalene, samarbeidsavtalene med språkforvaltningskommunene og samarbeidsavtalen med Tromsø kommune, er også resultater av drøftinger og en *planlagt og målorientert* prosess, det tredje kjennetegnet på samstyring. Her understrekes elementer av planlegging og koordinering.

Både konsultasjoner og samarbeidsavtaler er aktiviteter som involverer ordinære organisasjonsprosesser, slik Røiseland og Vabo hevder at aktører i samstyring kan ligne på en organisasjon, hvor "begreper som roller, lederskap og makt har relevans" (2012: 23). Samtidig var de ulike. De fylkeskommunale samarbeidsavtalene og Sametingets avtale med Tromsø kommune, har et langt bredere tematisk innhold enn lov-konsultasjonene, og ikke et tidsmessig slutt punkt, noe som gjør at kravet til planlegging og koordinering øker. Konsultasjonene hadde et avgrenset mål og tidsmessig slutt punkt, og var organisert og strukturert innenfor Stortingets normer og regler for kunnskapsinnhenting. For øvrig munnet disse konsultasjonene også ut i en egen konsultasjonsavtale som ble inngått i mai 2005 mellom Sametinget og regjeringen, og som ikke var tidsmessig begrenset.

Konsultasjonsavtalen med regjeringen har etter hvert blitt integrert i Sametingets virksomhet og legges til grunn for så å si all kontakt med regjeringen, både i større og

mindre saker. ILO-k 169 er en sentral premiss for avtalen, hvor implementeringen av statens urfolksforpliktelser knyttes til internasjonal lov. Broderstad hevder at avtalen styrker Sametingets politiske innflytelse, og hun viser til at Sametinget selv vurderer at "the contact with the authorities has improved after the implementation of the consultation agreement" (Broderstad 2008:197). Denne avtalen har som prinsipp at konsultasjoner ikke skal avsluttes "så lenge Sametinget og staten anser at det er mulig å oppnå enighet" (KMD 2005, punkt 6). Hvor lenge det skal konsulteres, og når konsultasjonen skal avsluttes, er imidlertid en beslutning som regjeringen kan fatte.

I tilfelle forutsetningen om enighet ikke holdes ved lag, og staten ensidig beslutter å avslutter konsultasjoner, vil konsultasjonens beslutningsfokus etter hvert reduseres, og konsultasjoner vil få mer preg av høring. Dette viser at skillet mellom å være på vedtakssiden eller på innspillsiden i saksbehandlingsprosesser, kan være uklar. Det er derfor også mulig at det som i dag omtales som uformelt samarbeid, på et gitt tidspunkt kan utvikle seg til samstyringsordninger. På samme måte kan det i dag omtales som samstyringsordninger, vise seg å bli til uforpliktende samarbeidsintensjoner.

6.3.4 Samisk selvbestemmelse gjennom samstyring

Gjennomgangen ovenfor viser at samisk selvbestemmelse gjennom samstyring både kan ha ulikt formelt grunnlag, kan være tidsavgrensede ordninger og ordninger av mer langvarig karakter, og kan involvere samarbeidsparter på ulike nivåer i styringssystemet. Samisk selvbestemmelse handler i slike ordninger om beslutninger i fellesskap, hvor Sametinget sammen med andre offentlige organer konkretiserer innholdet i samepolitiske tiltak også utenfor egen institusjon. Denne aktive deltakelsen, forankret i anerkjennelse av gjensidig avhengighet, operasjonalisert i drøftinger og forhandlinger, målrettet og planlagt, tydeliggjør "breaking in"-dimensjonen i Sametingets tilnærming til det offentlige styringssystemet. Det viser seg også at der hvor samstyringsordninger er etablert rundt konkrete saker eller oppgaver, der er også samstyringen tydeligst. Samstyring handler derfor ikke primært

om formaliseringsgrad, men om betingelser som må være tilstede for at samstyring skal oppfattes som et aktuelt grep, herunder makt og tillit.

6.4 Et middel for konflikthåndtering?

Røiseland og Vabo (2012) viser at til at samstyring kan komme til kort i konfliktfylte situasjoner. De påpeker at selv om politikk handler om å håndtere konflikter og interessekonflikter, kan konflikter også være det største hinderet for samstyring. De peker på at det mangler kunnskap om hvordan samstyringsordninger håndterer konflikter og mener at det kan være grunn til å se på samstyring som en "godværsstrategi" (Røiseland og Vabo 2012: 37).

Samepolitikken, og Sametingets posisjon, har i ulik grad vært omstridt helt fra forslaget om et eget Sameting ble lansert. I hvilken grad Sametingets økte innflytelse og samepolitikkenes omfang og inngripen i flere og flere sektorer og samfunnsområder, har hatt konsekvenser for konfliktenes omfang og innhold, foreligger det ikke data på. Denne utviklingen har imidlertid utfordringer som jeg vil ta for meg nedenfor. Jeg vil først drøfte demokratiske utfordringer i samstyring før jeg tar for meg makt og betydningen av tillit for samstyringsordninger innenfor konfliktfylte rammer.

6.4.1 Demokratiske utfordringer

I det samiske demokratiet er det de samiske velgerne og deres valgte representanter som utformer samepolitikken. Når Sametinget inngår i samstyringsordninger vil andre enn samer få innflytelse over Sametingets politikk. Å inngå i slike relasjoner innebærer å komme fram til forpliktende enighet, hvor aktørene kan binde opp sine respektive institusjoner. Det knytter seg imidlertid demokratiske utfordringer til slike ordninger. En generell svakhet ved samstyringsordninger er manglende åpenhet omkring beslutninger som tas (Olsson 2003, Klijn og Skelcher 2007). Resultatet kan lett bli at politikere i demokratisk valgte forsamlinger vil måtte stå til ansvar for konkrete beslutninger som en liten politisk og administrativ gruppe fra ulike institusjoner i fellesskap har gjort (Olsson 2003). Samstyring kan dermed bidra til at

andre enn samer får innflytelse over Sametingets vedtak, på tross av at Sametinget ble opprettet for at samene *selv* skulle forme ut sin samepolitikk.

Samstyringsordninger kan imidlertid også vurderes utfra hva de bidrar med.

Røiseland viser til at en vurdering av samstyringsordninger bør ta "utgangspunkt i at input og output henger sammen" (Røiseland 2013: 312). Dette innebærer at når partnerskap og samarbeid skal evalueres, bør dette ikke *kun* omfatte spørsmål knyttet til folkevalgt styring eller kontroll. Samarbeid bør også vurderes utfra hva partnerskapene bidrar med. Det er for eksempel sannsynlig at Sametinget vil tilføre sine partnere ny kunnskap om samiske spørsmål. Et økt kunnskapsgrunnlag for beslutninger bidrar til en utvidelse av styringskapasitet og dermed også til demokratiutvikling (Olsson 2003). Dette kan også forklare hvorfor det er få innsigelser fra samisk hold mot Sametingets ulike samstyringsordninger, nemlig at samiske velgere oppfatter at samstyringsordninger bringer resultater som Sametinget alene ikke ville kunne oppnå.

Det er imidlertid eksempler som tilsier at aksept av samstyringsordninger er avhengig av hvem samarbeidsparten er. Sametinget har for eksempel inngått intensjonsavtaler med mineralselskapsaktører (se kapittel 4.6), avtaler som har møtt motstand. Selv om intensjonsavtaler ikke handler om samstyring, kan dette tyde på at samarbeid med i alle fall visse typer av private aktører ikke har den samme tilslutningen som samarbeid med offentlige aktører. Dette viser at det er skranker for Sametingets "breaking in"-tilnærming, og at disse skrankene ikke bare defineres av Sametingets samarbeidsparter, men også defineres av det sivile samiske samfunnet.

6.4.2 Makt og samstyringsordninger

Samstyringsordninger kan ses i lys av ulike former for makt. Makt kan handle om strukturer og om relasjoner. Strukturell makt viser seg i formelle forpliktelser i form av internasjonale avtaler og nasjonal lovgivning. Makt som relasjoner kan både handle om dominans, om "makt over" (Lukes 2005), og om en produktiv og

prosessuell forståelse av makt tydeliggjort gjennom begrepene "makt til" eller "makt med" (Haugaard 2010).

I artikkel I og artikkel III viser jeg hvordan makt i formelle strukturer kan legges til grunn for samstyringsordninger. I artikkel III er det Sametingets forvaltning av tilskudd til samisk språk og Samelovens språkregler som legger føringer på inngåelse av samarbeidsavtaler mellom Sametinget og språkforvaltningskommunene. Sametinget la om premissene for tilskuddet, noe som åpner opp for å kontraktfeste bruken av midlene i form av avtaler mellom Sametinget og den enkelte forvaltningskommune. Selve avtaleinngåelsen kan derimot ses i lys av samstyring, mellom likeverdige parter som i fellesskap kommer fram til mål og retningslinjer for bruk av tilskuddene. I hvilken grad iverksetting og oppfølging vil kunne forstås i lys av samstyringsperspektivet er det imidlertid for tidlig å si noe om.

Betydningen av den strukturelle makta som er nedfelt i formelle bestemmelser, kommer også tydelig fram i artikkel I. Her viser jeg hvordan Stortinget gjennom henvisning til ILO-k 169 begrunner igangsettelsen av konsultasjonene. Sametinget hadde ingen formell makt til å tvinge gjennom konsultasjoner med justiskomiteen, men klarte å etablere en forståelse for at ILO-k 169 var forpliktende for statens lovgivende forsamling. Videre ble ILO-k 169 også inkorporert i lovteksten, slik det ble vedtatt av Stortinget i 2005.

Makt kan forstås som underbygging av standpunkter gjennom dialog og kunnskap. Dette er også i samsvar med samstyringsperspektivet, som forutsetter at forholdet mellom partene ikke først og fremst preges av dominans og underordning, men om mest mulig likeverdighet i relasjonene. En økt grad av likeverdighet kan imidlertid utvikles over tid, slik jeg viser i artikkel I. Stortingets vedtak om konsultasjoner hadde som konsekvens at Sametinget ble en autoritativ kilde til kunnskap om urfolks- og samiske rettigheter. Det var imidlertid ikke slik at konsultasjonene var fri for trekk av dominans. Justiskomiteens beslutningsmakt kom til syne, slik Broderstad og Hernes

(2008) påpeker, da Sametinget ikke fikk gjennomslag i justiskomiteen om at kystfiske skulle være en del av konsultasjonene.

Et annet eksempel, som ligger utenfor avhandlingens artikler, men som viser at det er grenser for Sametingets innflytelse i beslutningsprosesser, er planene om gruvedrift i Kautokeino kommune. Sametinget har ikke akseptert den nye mineralloven som ble vedtatt i 2007. Det viste seg imidlertid at det ikke var Sametinget som hadde makt til å stoppe videre planlegging av gruvevirksomhet, men kommunestyret som avviste å konsekvensutrede gruvedrift i Biedjovággi. Dette eksemplet viser at det ble utøvd beslutningsmakt gjennom det lokale selvstyret (Kautokeino kommune 2013).

6.4.3 Samarbeid, konflikt og tillitsbygging

Drøftingen av maktelementet i samstyringsordninger viser at "Breaking in"-dimensjonen i Sametingets selvbestemmelse kan styrkes gjennom dialog og Sametingets kunnskapsmakt. Dersom Sametinget skal få styrket sin plass i offentlige beslutningsprosesser, har avhandlingens artikler vist at partnerskap er avhengig av at partene har tillit til hverandre. Dette kan være utfordrende når samepolitikken i seg selv er konfliktfylt.

Artikkel I tok for seg en lovprosess som i sin organiseringsform hadde trekk fra Stortingets lovbehandling generelt. For eksempel jobber Stortingets komiteer alltid bak lukkede dører i slutfasen av en lovbehandling, noe som normalt ikke fører til protester. Justiskomiteens konsultasjoner med Sametinget førte imidlertid til massive medieoppslag regionalt. Selv om konsultasjonene i justiskomiteen var preget av samarbeid og dialog, var det stor motstand mot finnmarksloven og protester mot konsultasjonene i deler av befolkningen i Finnmark fylke. Konsultasjonene ble omtalt som "hemmelige", og det ble igangsatt en underskriftsaksjon mot en såkalt "privatisering av Finnmarksallmenningen" (Artikkel I/Josefsen 2008a: 106, note 19). I en pågående befolkningsundersøkelse, gjennomført i 2012, av Finnmarks befolknings oppfatning om finnmarksloven, blir det påvist en signifikant sammenheng mellom

negative holdninger til loven og mistillit til Sametinget (Josefsen og Sørensen 2013). Samarbeidsavtaler og samstyringsordninger har blitt inngått på tross av denne motstanden. Dette kan forklares ved å se på tillitsbygging mellom politiske aktører.

I artikkel II viser jeg hvordan tillitsbygging mellom henholdsvis sametingspresidenten og fylkesordføreren i Troms fikk avgjørende betydning for tilblivelsen av den første fylkeskommunale samarbeidsavtalen. Fylkesordføreren forståelse av avtalen som et oppgjør med fornorskningsprosessen kan også tolkes som en anerkjennelse av Sametinget som en likeverdig politisk partner (artikkel II/Josefsen 2008b: 240). Også blant samepolitikere var det skepsis til fylkeskommunens evne og vilje til å ivareta samiske interesser. Den tilliten som ble bygd mellom partene kan ses i lys av Troms fylkeskommunes institusjonalisering og formalisering av samepolitikk, både i form av en samekonsulentstilling og et samepolitisk utvalg som var opprettet tidligere, samt den gang årlige samekonferanser. Det var særlig i forbindelse med første samarbeidsavtalen at tillitsbygging var nødvendig.

Da avtalen med Finnmark fylkeskommune senere ble inngått, var ikke behovet for tillitsbygging mellom de individuelle politiske aktørene til stede på samme måte. Tromsavtalen hadde "ufarliggjort" avtalekonseptet. Artikkel II viser viktigheten av personlige relasjoner, samt tillitsbygging mellom enkeltaktører som premisse for å inngå i samstyringsrelasjoner.

Selv om jeg ikke behandler tillitsaspektet eksplisitt verken i artikkel I eller III, har tillit vært en relevant faktor, både i arbeidet med finnmarksloven og med den inngåtte samarbeidsavtalen med Tromsø kommune. I finnmarkslovarbeidet arbeidet Sametinget målrettet med å etablere gode relasjoner med justiskomiteens medlemmer. Allerede da justiskomiteen var på reise i Finnmark, før beslutningen om konsultasjoner ble tatt, var Sametinget tydelig på viktigheten av å bygge gode personlige relasjoner. Tillitsbygging var en sentral del av konsultasjonene, slik Broderstad og Hernes (2008) viser i sin artikkel om konsultasjonene. Inngåelse av konsultasjonsavtalen med regjeringen i etterkant av konsultasjonene i justiskomiteen

tyder også på at det hadde skjedd en endring i forholdet mellom Sametinget og regjeringen, og det på tross av stor motstand i deler av befolkningen i Finnmark mot de da avsluttede konsultasjonene.

Tillitsbyggingen i forbindelse med samarbeidsavtalen med Tromsø kommune hadde andre kjennetegn. Her er det lokale samiske sivilsamfunnet en sentral premissleverandør. Betydningen av lokal samisk organisering og institusjonsbygging er av stor betydning når det gjelder å "ufarliggjøre" samiske hensyn i lokalsamfunnene.³³ I tillegg etableres det kontakt og bygges nettverk mellom kommunepolitikere og samer lokalt. I artikkel III argumenterer jeg for at lokal mobilisering kan vise seg å være en sentral premis for framtidig samarbeid og samstyringsordninger mellom Sametinget og kommunene utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Å bygge tillit handler blant annet om dialog. Å inkludere det samiske sivilsamfunnet retter fokuset mot lokale samers betydning som kilder for kunnskap, informasjon og argumentasjon i formelle samarbeidsrelasjoner mellom Sametinget og kommuner.

Disse eksemplene viser at på tross av konflikter og motsetninger, kan samstyringsordninger etableres. Med bevisste politiske aktører med vilje til samarbeid, kan skepsis og elementer av mistillit overkommes.

Samstyringsarrangementer kan slik sett være instrumenter for en aktiv politisk håndtering av konflikter, og ikke kun godværsstrategier.

6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg drøftet Sametingets selvbestemmelse i et "breaking in"-perspektiv. Jeg har argumentert for at Sametinget aktivt har utnyttet retten til å konsulteres og kunne delta i beslutninger i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne aktive holdningen er begrunnet i statens internasjonale og nasjonale

³³ Motstanden mot avtalen førte til at det ble utført en analyse av de økonomiske konsekvensene av avtalen. Analysen fant ikke at avtalen ville påføre kommunen store økonomiske konsekvenser. Avtalen ble vedtatt med 27 stemmer mens 13 stemte imot (Tromsø kommune 2013). Flere partier var splittet i saken.

forpliktelser overfor samene, noe som har gitt Sametinget et formelt utgangspunkt for utvidelse av sin innflytelse i det offentlige styringssystemet. En helt sentral betingelse for Sametingets deltakelse i samstyringsarrangementer og utforming av samisk selvbestemmelse innenfor enhetsstaten er at Sametinget er et autonomt organ, og ikke et myndighetsorgan innenfor statens hierarkiske styringssystem. Jeg har vist hvordan Sametinget har søkt å knytte seg til staten og det øvrige styringssystemet for å styrke sin posisjon på resultatsiden av politikken.

Jeg har vist at samstyringsperspektivet kan komme til anvendelse der det er en gjensidig avhengighet mellom partene, selv om denne avhengigheten kan ha ulike trekk for ulike partnere. Partene må være villige til å gå i forpliktende dialog. Det betyr blant annet at Sametinget må akseptere at samarbeidsparter har samepolitisk innflytelse og et samepolitisk ansvar innenfor sine geografiske ansvarsområder. Samepolitikken er ofte konfliktfylt. Formelle samiske rettigheter og et sameting som styrker sin posisjon i offentlige beslutningsprosesser kan i seg selv skape motstand. Formalisering av samstyringsordninger kan være et grep for å etablere forutsigbarhet og håndtere både potensielle og reelle konflikter. I tillegg er tillitsbygging mellom partene en avgjørende faktor for å sikre at offentlige samepolitiske forpliktelser blir ivaretatt.

7 Avslutning

Denne avhandlingen har satt fokus på hvordan Sametinget bidrar i den samiske samfunnsutviklingen i Norge gjennom formaliserte samarbeidsordninger med både sentrale, regionale og lokale myndigheter. I enhetsstaten vil staten alltid være i en dominant posisjon, men vil samtidig kunne gi rom for og anerkjenne urfolksdimensjonen gjennom å integrere Sametinget i offentlige beslutningsprosesser. Dette har skjedd gjennom aksepten av at det er flere kulturer innenfor enhetsstatens grenser, og at staten Norge er etablert på territoriet til to folk; samer og nordmenn. Gjennom hovedspørsmålet om hvordan urfolk kan ivareta og utvikle selvbestemmelse innenfor enhetsstatens territorielle ramme, presenterer derfor denne avhandlingen en forståelse av ikke-territoriell selvbestemmelse for urfolk.

Avhandlingen synliggjør hvordan samepolitiske rettigheter handler om at samene, gjennom samhandling og samstyringsordninger, knyttes sterkere til politiske prosesser som har betydning for den samepolitiske utviklingen. Hovedspørsmålet har vært belyst gjennom tre artikler.

Artikkel I undersøker hvorfor Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakelsesrettigheter i sluttfasen av behandlingsprosessen knyttet til finnmarksloven i justiskomiteen. Videre viser artikkelen hvordan Sametinget brukte statens internasjonale og nasjonale statlige forpliktelser til å komme i dialog med justiskomiteen om de konkrete paragrafene. Prosessen endte med at det ble foretatt så vidt omfattende endringer i lovteksten at Sametinget kunne godta den.

Artikkel II tar for seg samarbeidsavtalene mellom Sametinget og henholdsvis Troms og Finnmark fylkeskommuner. Her blir premisene for etableringen av de to samarbeidsavtalene, og hvordan disse har blitt fulgt opp i etterkant, belyst. Artikkelen drøfter hvorfor partene inngikk frivillige avtaler, hvordan avtalenes mål gjenspeiles i gjennomføringen og hvordan formelle samarbeidsavtaler kan bidra til å styrke og utvikle et regionalt samarbeid om samepolitikk.

Artikkel III drøfter samepolitikkenes innvirkning på kommunene. Sametinget har inngått samarbeidsavtaler med kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk om bruk av tilskudd til samisk språk. Utenfor forvaltningsområdet er samiske hensyn å betrakte som særrettigheter, hvor det lokale samiske sivilsamfunnet har stor betydning med hensyn til å få etablert samiske tilbud og ansvarliggjøre kommunen. Dette er et viktig lokalt arbeid som dannet grunnlag for Sametingets første samarbeidsavtale med en kommune utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, nemlig Tromsø kommune.

Artiklene har på ulike måter undersøkt hvordan Sametinget har søkt å komme i inngrep med statlige, regionale og lokale myndigheters beslutningsfatting. Avhandlingen viser en utvikling hvor innholdet i samisk selvbestemmelse ikke kun handler om internt samisk selvstyre og integrering av samiske rettigheter i lover og regler, men også omfatter en tilnærming hvor Sametinget utøver selvbestemmelse i relasjon med styringssystemet og på denne måten får styrket sin rolle i offentlige beslutningsprosesser. Dette er en utvikling som søker å håndtere at samepolitikken i økende grad sammenflettes med andre politikkkfelt, både på statlig, regionalt og lokalt styringsnivå.

Jeg har belyst hvordan urfolks selvbestemmelse kan forstås, både i territorielle og ikke-territorielle ordninger. Den ikke-territorielle forståelsen viser til at Sametingets beslutningsmyndighet ikke er begrenset til et eventuelt eget selvstyrt samisk område, men at Sametingets politikk i enhetsstaten derimot kan ha mange ulike og overlappende territorielle nedslagsfelt. Jeg har videre vist at en sentral forutsetning

for en slik ikke-territoriell samisk selvbestemmelse er et autonomt Sameting som fritt kan ta initiativ overfor de ulike styringsnivåene i enhetsstaten. Jeg posisjonerer meg ved å kalle denne initiativretten for en "breaking in"-dimensjon, et perspektiv som ikke tidligere har vært drøftet i forbindelse med autonome urfolksorganer eller enhetsstater.

"Breaking in"-dimensjonen i Sametingets arbeid handler om hvordan Sametinget har formalisert et samarbeid med de statlige ulike styringsnivåene. Denne dimensjonen står derfor i motsetning til ulike medieoppslag hvor Sametingets politikk tidvis blir tolket som ønske om separasjon og krav om "egen stat". Ved hjelp av avhandlingens artikler har jeg i denne rammeteksten operasjonalisert "breaking in" til samstyring. Jeg har vist hvordan Sametinget, gjennom samstyringsordninger, har søkt å etablere og formalisere samarbeid med sentrale, regionale og lokale offentlige myndigheter for slik å styrke og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Avhandlingen har drøftet samiske samstyringsordninger, med hensyn til at både innhold, struktur og varighet kan være ulike. Jeg har også vist at utvikling av samstyring er en dynamisk prosess hvor skillet mellom innspillsiden og vedtakssiden av politikken kan være skiftende. Samtidig påpeker avhandlingens materiale at dersom det ligger formelle forpliktelser i bunnen av samstyringsordninger, vil samstyringsordningene også oppfattes som mer bindende. Hovedfunnet er at samstyringsordninger bidrar til at Sametinget som et autonomt etnisk basert selvbestemmelsesorgan har fått styrket sin plass på innsiden av det etablerte territorielt baserte styringssystemet.

I avhandlingen har jeg vist at "breaking in"-dimensjonen og samstyringsordninger har skranker, og at det er spenninger og konflikter i skjæringsfeltet mellom samepolitikk og andre politikkkfelt. Dette kommer særlig godt til uttrykk i spørsmål knyttet til nye næringer, naturinngrep, og disponering av land og naturressurser, samt i spørsmål om samepolitikkenes plass på det kommunale nivået. Dette er temaer hvor det i dag er lite forskningsbasert kunnskap. Jeg vil

derfor til slutt trekke fram noen få framtidige forskningsmessige utfordringer som jeg ser av min avhandling.

Samstyringsordninger hvor Sametinget inngår, aktualiserer spørsmålet om når den ikke-territorielle samiske selvbestemmelsen må vike for det territorielle selvstyret. Sametingets forhold til kommunene som tjenesteytere, og hvordan samiske hensyn håndteres i kommuner med en samisk minoritetsbefolkning, fortjener å bli belyst. Betydningen av det sivile samiske samfunnet for forholdet mellom Sametinget og kommunene er her et av flere aktuelle tema. Når det gjelder samiske hensyn i lokalpolitikken generelt er det gjort svært lite forskning.

Ressursutvinning er et politikkfelt hvor Sametingets politikk står i motsetning til regjeringens, og hvor hensynet til samiske tradisjonelle næringer settes opp mot ny økonomisk utvikling og arbeidsplasser. Spørsmålet er om, og eventuelt hvordan, samiske interesser og Sametinget blir koblet på slike beslutningsprosesser. Her er det interessante prosesser som pågår, både med hensyn til letevirksomhet etter mineraler og etablering av vindkraftverk.

Konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget er også et tema som er lite utforsket. På tross av at avtalen legges til grunn for så å si all kontakt med regjeringen og departementene, foreligger det like forskningsbasert kunnskap om implementeringen og konsekvensene av avtalen.

En annen endret rammebetingelse som kan komme til å få stor betydning for Sametingets framtidige innflytelse og samiske hensyn overfor kommuner og fylkeskommuner, er plan- og bygningsloven. Her har Sametinget fått styrket sin innflytelse gjennom innsigelsesretten. Det er derfor høyst aktuelt å undersøke nærmere hvordan kommunene og Sametinget i fellesskap vil komme til å håndtere lovens bestemmelser om samiske hensyn.

Dette er noen eksempler på spørsmål og problemstillinger som inviterer til videre forskning om "breaking in"-dimensjonen og Sametingets plass i enhetsstaten.

Litteraturliste

- AiD/Sametinget (2007): *Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer*, Rapport, 27. april 2007, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Sametinget. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/Rapporter_og_planer/rapporter/2007/sametingets-formelle-stilling-og-budsjet.html?id=464586. Lesedato 25.01.2014
- Andersen, Svein S. (1996): "Aktiv informantintervjuing" i: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, årgang 22, 3/06, ss 278-298
- Angell, Elisabeth, Áila Márge Varsi Balto, Eva Josefsen, Paul Pedersen og Vigdis Nygaard (2012): *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*. Alta: Norut-rapport 2012:5
- Barth, Fredrik (1969): "Introduction" in Barth, Fredrik (red.): *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*. Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, Bruce L. (1998): *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon
- Bergh, Johannes og Jo Saglie (2011): "Stemmegivning ved sametingsvalg: selvbestemmelse som skillelinje" i Josefsen, Eva og Jo Saglie (red.): *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag, ss. 138-158
- Broderstad, Else Grete (2008): *The bridge-building role of political procedures: indigenous rights and citizenship rights within and across the borders of the nation-state*, Avhandling (dr.polit.) Tromsø: University of Tromsø
- Broderstad, Else Grete og Hans-Kristian Hernes (2008): "Gjennombrudd ved konsultasjoner?: finnmarksloven og konsultasjonsordningen i Stortinget" i Hernes, Hans-Kristian og Nils Oskal (red.): *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag, ss. 122-148
- Bukve, Oddbjørn (2009): "Styringsdialog styring eller dialog? – Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring" i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 1/2009, ss. 59-70
- Carson, Nina (2007): "Erfaringer og refleksjoner ved bruk av gruppeintervju i kvalitativ forskning" i *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 2007 - nr. 3, ss. 220-231
- Coakley, John (1994): "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: the Strategy of Non-Territorial Autonomy" i *International Political Science Review*, volume 15, no. 3, ss. 297-314
- Engelstad, Fredrik (2005): *Hva er makt*, Oslo: Universitetsforlaget

Forvaltningsdatabasen,

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/55560/ansatte>,
lesedato 23.12.2013

Gaski, Lina (2008): "Contesting the Sami polity: Discursive representations in the Sami electoral campaign in 2005", i *Acta Borealia: A Nordic Journal of Circumpolar Societies* Volume 25, Issue 1, ss 1-21.

Hagen, Øivind (2007): Mellom håndverk og refleksivitet. Om kvalitetssikring av kvalitative intervju, Trondheim: NTNU, Program for industriell økologi, Working Paper nr. 2/2007

Haraway, Donna (1988): "Situated knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Parieal Perspective" in *Feminist Studies* 14, nr 3

Harding, Sandra (1991): *Whose science? Whose knowledge?: Thinking from women's lives*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Haugaard, Mark (2010): "Power: A 'family resemblance' concept", i *European Journal of Cultural Studies* November 2010 vol. 13 no. 4, ss 419-438

Henriksen, Therese og Hans-Kristian Hernes (2011): "Snøhvit – eventyr i sameland?" i Jentoft, Svein, Jens-Ivar Nergård og Kjell Arne Røvik (red.): *Hvor går Nord-Norge? Tidbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana forlag, ss. 189-201

Holme, Magne Idar og Bernt Krohn Solvang (1986): *Metodevalg og metodebruk*, Oslo: Tano

Josefsen, Eva (2007a): *Om å forske i kjent terreng – Et refleksivt perspektiv*. Paper til kurset Vitenskapsteori med etikk, SVF-8000, Universitetet i Tromsø. Upublisert

Josefsen, Eva (2007b): "Samene og de nasjonale parlamentene – kanaler for politisk innflytelse" i tidsskriftet *Gáldu Čála*, nr 2/2007. Kautokeino: Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
http://www.galdu.org/govat/doc/nasjonale_net.pdf Lesedato: 18.12.2013

Josefsen, Eva (2008a): "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt" i Hernes, Hans-Kristian og Nils Oskal (red.): *Finnmarksloven*, Oslo. Cappelen Akademisk forlag, ss. 91-121

Josefsen, Eva (2008b): "Samepolitikk – en innfallsvinkel for regional utvikling?" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 3/08, ss. 225-250

Josefsen, Eva (2010): "Samiske rettigheter og utvikling i nord – et uløselig spenningsfelt eller to sider av samme sak?" i Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland & Per Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett fra nord*, Bergen: Fagbokforlaget, ss. 277-298

- Josefsen, Eva (2013): "Sametinget, fylkeskommunen og kommunene" i Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland, Eva Josefsen og Per Selle (red.): *Hvordan påvirker samepolitikken utviklingsprosesser i nord?* Rapport fra konferanse 19.-20. september 2012, Alta: Norutrapport 2013:3, ss. 53-58
- Josefsen, Eva (under publ.): "Samepolitikken og kommunene" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (red.): *Den samepolitiske utviklingen på 2000-tallet*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Josefsen, Eva og Bernt Aardal (2011): "Valgordningen ved sametingsvalg – en viktig rammebetingelse" i Josefsen, Eva og Jo Saglie (red.): *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag, ss. 32-55
- Josefsen, Eva og Siri U. Sjøreng (2013): "Sami rights in land management reforms – a contested concept?". Foredrag på konferansen *Oovast – Together. New concepts, theories and methodologies on Saami studies* Inari, Finland, 25-27. september 2013.
- Josefsen, Eva, Ulf Mörkenstam og Jo Saglie (under publ.): "Different institutions within similar states: The Norwegian and Swedish Sámediggi", tidsskriftet *Etnopolitics*
- Järvinen, Margaretha (2001): Accounting for Trouble. 'Identity Negotiations in Qualitative Interviews with Alcoholics'. In: *Symbolic Interaction*, vol. 24 (3) ss. 263-384
- Kautokeino kommune (2013): *Planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjuvággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner – Behandling av revidert planprogram*, Kautokeino kommunestyre, sak 74/12
- Karppi, Kristiina (2000): *Articulated Spaces*. Tampere: University of Tampere
- Klijn, Erik-Hans og Chris Skelcher (2007): Democracy and Governance Networks: Compatible or not? In *Public Administration* vol. 85, No. 2. ss 587-608
- Keating, Michael (2001): *Plurinational Democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era*, Oxford: Oxford University Press
- Keating, Michael (2012): "Rethinking Territorial Autonomy" i Gagnon, Alain-G. og Michael Keating (red.): *Political Autonomy and Divided Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ss. 13-31
- Kingsbury, Benedict (2001): "Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law" i *New York University Journal of International Law and Politics*, volume 34 nr. 1 ss.189–250
- KMD (2005): *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, 11. mai 2005.

- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/samepolitikk/midtspalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta.html?id=450743>. Lesedato 25.01.2014
- KMD (2006): *Europeisk charter om lokalt selvstyre*, av 15. oktober 1985.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati-2/Europeisk-charter-om-lokalt-selvstyre.html?id=414355>. Lesedato 15.04.2014
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo : Ad notam Gyldendal
- Kymlicka, Will (1989): *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press
- Kymlicka, Will (2005): "Federalism, Nationalism and Multiculturalism" i Karmis, Dimitrios og Wayne Norman (red.): *Theories of Federalism. A reader*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, ss. 269-292
- Lawrence, Rebecca og Ulf Mörkenstam (2012): *Självbestämmande genom myndighetsutövning?* i *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgang 114, 2012/2, ss 207-240
- Léger, Rémi (2012): "The Elusive Autonomy of Canada's Francophone Minority communities" in Gagnon, Alain-G. og Michael Keating (red.): *Political Autonomy and Divided Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ss. 155-170
- Lukes, Steven (2005): *Power. A Radical View*, 2. utgave. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Meld. St. 22 (2009-2010) *Sametingets virksomhet 2009*. Fornyings-, administrasjons og Kirke departementet
- Niemi, Einar (1997): "Kulturmøte, etnisitet og statlig intervensjon på Nordkalotten" i Andersson, Rut Boström (red.): *Den nordiska mosaiken. Språk- och kulturmöten i gammal tid och i våra dagar*. Humanistdagarna vid Uppsala universitet, Uppsala, ss. 261-272
- Nordlys (nettoppslag 16.12.2004): "Sametingspresidenten ber kongen om hjelp". <http://www.nordlys.no/nyheter/article1375657.ece?service=print>. Lesedato 23.12.2013
- NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*
- Nygaard, Vigdis, Eva Josefsen og Siri S. Sjøreng (2013): *Samisk kultur og samfunn*. Alta: Norut- rapport 2013:6 (ikke offentlig).
- Olsson, Jan (2003): "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research" i *Journal of European Public Policy*, 10:2, ss. 283-300
- Oskal, Nils (2002): "Det sivile samfunnet og det politisk organiserte selvstyret" i Nils Oskal (red.) *Samisk selvbestemmelse*, Diedut nr. 2, 2002

- Ot.prp nr 33 (1986-87): *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan
- Robbins, Jane (2011): "Indigenous Representative Bodies in Northern Europe and Australia" i Minnerup, Günther og Pia Solberg (red.): *First World, First Nations*. Brighton: Sussex Academic Press, ss. 45-79
- Rokkan, Stein (1987): "Nasjonsbygging, konfliktutvikling og massepolitikkenes strukturering" i Rokkan, Stein: *Stat, nasjon, klasse*, redigert av Bernt Hagtvet, Oslo: Universitetsforlaget, ss. 267-346
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen", i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr 1-2, ss. 86-107
- Røiseland, Asbjørn og Signy Vabo (2012): *Styring og samstyring – governance på norsk*, Bergen: Fagbokforlaget
- Røiseland, Asbjørn (2013): "Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap" i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr 4, årgang 29, ss. 309-326
- Sametinget (1991): *Sametingsplan for perioden 1991-1993*, vedtatt av Sametinget 28.05.91
- Sametinget (1998): *Sametingsplan for perioden 1998-2001*, vedtatt av Sametinget november 1998
- Sametinget (2003): Finnmarksloven, Møtebok 2, sak 21/03, ss 107-128
- Sametinget (2006): *Sametingsrådets melding om internasjonale satsingsområder*. Sametingets plenum, møtebok 04/06, sak 49/06, ss. 158-189
- Sametinget (2007): *Ny valgordning til Sametinget*. Fagutvalgets rapport 4. april 2007.
- Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samisk språk*. www.sametinget.no, Lesedato 16.12.2013
- Sametinget (2014): *Mineralvirksomhet i samiske områder*. Referat fra Sametingets plenumsmøte, 5. – 7. mars 2014, Møtebok 01/14, sak 007/14, ss 171-178
- Selle, Per (2011): *Sametingets organisatoriske utfordringer. En vurdering*. Karasjok: Sametinget
- Semb, Anne Julie (2012): "From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? status, aspirations, and challenges ahead" i *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 35 No. 9 September 2012, ss 1654-1672
- Silverman, David (2005): *Doing Qualitative Reserch*, London: Sage Publications

- Solstad, Karl-Jan (red.), Áila Marge Balto, Eva Josefsen, Vigdis Nygaard og Marit Solstad (2012): *Samisk språkundørsøkelse 2012*, Nordlandsforskning, Bodø: NF-rapport nr 7/2012
- St.meld nr 52 (1992-93): *Om norsk samepolitikk*
- St.meld. nr. 55 (2000-2001): *Om samepolitikken*
- St.meld nr. 21 (2011-2012): *Norsk klimapolitikk*
- Thuen, Trond (1995): *Quest for equity. Norway and the Saami challenge*. St. John's, Nfld.: Institute of Social and Economic Research
- Tromsø kommune (2013): *Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Tromsø kommune, sak 87/13, protokoll fra kommunestyremøte 18.06.2013*
- UN-GA document (2013): *Alta Outcome Document*. Global Indigenous Preparatory Conference for the United Nations high-level plenary meeting of the General Assembly to be known as the World Conference on Indigenous Peoples 10-12 June 2013, Alta, Norway
- Weigård, Jarle (2008): "Om det normative grunnlaget for urfolksrettigheter" i Hernes, Hans-Kristian og Nils Oskal (red): *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen akademiske forlag, ss. 36-67
- Weigård, Jarle (2009): "Legitimitetsgrunnlaget for samiske rettigheter" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 01/2009, ss 27-51
- Wessendorf, Kathrin (red) (2005): *An Indigenous parliament? : Realities and perspectives in Russia and the circumpolar north*, nr. 116. København: IWGIA
- Young, Iris Marion (2007): "Two concepts of self-determination" i Young, Iris Marion: *Global Challenges. War, Self-determination and Responsibility for Justice*. Cambridge: Polity Press, ss. 39-57

Web-ressurser

- Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
(lesedato 15.04.2014)
- FN's urfolksdeklarasjon
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf
- Finlands grunnlag, 11.6.1999/731
<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=grunnlag%20autonomi> (lesedato 15.04.2014)
- Sameloven
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56> (Lesedato: 04.04.2014)
- Sametinget i Finland
<http://www.samediggi.fi>
- Sametinget i Norge
<http://www.sametinget.no>

Sametinget i Sverige

<http://www.sametinget.se>

Grunnlovsparagrafen

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-55-2000-2001-/3/4/1.html?id=325837> (Lesedato: 04.04.2014)

ILO-konvensjon nr 169

http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/folkerettslig-vurdering-av-forslaget-til/3.html?id=278380 (Lesedato: 04.04.2014)

Avhandlingens artikler

Artikkel I

Josefsen, Eva (2008a): "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt" i Hernes, Hans-Kristian og Nils Oskal (red.): *Finnmarksloven*, Oslo. Cappelen Akademisk forlag, ss. 91-121

Artikkel II

Josefsen, Eva (2008b): "Samepolitikk – en innfallsvinkel for regional utvikling?" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 3/08, ss. 225-250

Artikkel III

Josefsen, Eva (under publ.): "Samepolitikken og kommunene" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (red.): *Den samepolitiske utviklingen på 2000-tallet*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Artikkel II

Josefsen, Eva (2008b): "Samepolitikk – en innfallsvinkel for regional utvikling?" i
Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 3/08, ss. 225-250

Artikkel III

Josefsen, Eva (under publ.): "Samepolitikken og kommunene" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (red.): *Den samepolitiske utviklingen på 2000-tallet*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Intervjuguide, artikkel I Stortinget

Lovens innhold:

- 1) Finnmarksloven gjennomgikk store endringer i justiskomiteen. Hva vil du si var de viktigste endringene? Og hva var de mest sentrale stridstemaene under konsultasjonene?
- 2) I Svartskogdommen henviste Høyesterett til norske sedvanebestemmelser. Av konsultasjonsreferatene framkommer det at Sametinget var opptatt av ILO-konvensjonen og folkerettsbestemmelsene som Norge var forpliktet til. Hvilken vekt vil du si at folkeretten ble tillagt i forhold til nasjonale sedvanerettigheter?
- 3) Ved fastsettelse av avstemmingsordninger for styret ble det innført et avstemningssystem hvor Sametingets og Finnmark fylkeskommunes representanter er geografisk forankret. Dette var et tema som Finnmark fylkeskommunes representanter vektla sterkt på siste konsultasjonsmøte, mens Sametinget ikke prioriterte dette spørsmålet. Hvilken betydning tror du at denne ulike prioriteringen hadde for Justiskomiteens konklusjoner på dette spørsmålet?
- 4) Hvilken betydning tror du at Sametingets arbeidsdokumenter hadde for den vedtatte loven? Og hvor sentral vil du anta at Sametingets arbeidsdokumenter til Justiskomiteen vil kunne bli i forhold til framtidig fortolkning av loven?
- 5) Vil du si at lovens innhold er et resultat av **kompromisser** (minste felles multiplum) eller av **konsensus** (enighet basert på ”de beste argumenters tvang”) mellom konsultasjonspartene?

Lovprosessen:

- 1) Konsultasjonene var en konstitusjonell nyvinning. Hva var fordelene og ulempene ved en slik arbeidsform? Vil du si at det var jevnbyrdighet i relasjonene?
- 2) Mellom 2. og 3. konsultasjonsmøte var det et opphold på ca ni måneder. Hva kan forklare et slikt opphold?
- 3) Komiteen ga ikke sitt syn før til 4. møte, på tross av at Sametinget krevde svar tidligere. Hvorfor?
- 4) I mellom konsultasjonene var det uformell kontakt mellom Sametinget/Finnmark fylkeskommunes representanter og justiskomiteens representanter (og dets fraksjoner). Hvilken betydning vil du si at denne personlige kontakten hadde?
- 5) Fraksjonene i justiskomiteen arbeidet på ulike måter med loven innenfor sitt parti. Hvordan skjedde dette i ditt parti?
- 6) Hvordan var Sametinget og Finnmark fylkesting med i prosessene i etterkant av 4. konsultasjonsmøte og fram til lovforslaget ble lagt fram for Odelstinget? Hva var de viktigste tingene i disse forhandlingene ift det som hadde vært diskutert under konsultasjonene?
- 7) Våren 06 – medieoppslag, underskriftsaksjoner og lekkasjer. Hvordan påvirket dette prosessen?

Vurdering av loven

- 1) Hvor fornøyd vil du at du er med innholdet i den vedtatte Finnmarksloven?
- 2) Vedtaket av Finnmarksloven har blitt omtalt som den største desentralisering av politisk makt som noen gang har funnet sted. Hvilken betydning tror du samepolitikken vil kunne få i forhold til å en ytterligere regionalisering av politisk makt?

Intervjuguide, Artikkel II

Intervjuguide – Finnmark fylkeskommune

- 1) Hva har vært/er din rolle arbeidet med samarbeidsavtalen mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget?
- 2) Hvorfor ble det inngått en slik avtale?
- 3) Hvilke elementer i avtalen vil du si er ”ektefødte barn” av avtalen, og hvilke vil du si er en videreføring av samarbeidsprosjekter som allerede pågikk i 2003?
- 4) Hva vil du si er det mest betydningsfulle i avtalen?
- 5) Hvilke endringer har avtalen medført i forhold til fylkeskommunens arbeid med samiske spørsmål?
- 6) Hvilke endringer medførte avtalen i forhold til fylkeskommunens samarbeid med Sametinget?
- 7) Hva vil du si kjennetegner iverksettingen av avtalen (fra 2003 og fram til i dag)?
- 8) Hvor kjent vil du si at den samiske befolkningen i Finnmark er med at det er inngått en slik avtale?
- 9) Da avtalen mellom Finnmark fylkesting og Sametinget ble inngått, sa daværende sametingspresident at avtalen ville gi begge organene økt makt i fellesskap (innlegg i Finnmark fylkesting 19.06.03). Hvordan vil du si at dette kommer til uttrykk?
- 10) I hvilken grad vil du si at den årlige staturapporteringen gir et faktisk bilde av aktiviteten, det være seg politisk, administrativt, økonomisk?

Intervjuguide, artikkel III:

Intervjuguide for politisk og administrativ ledelse – i kommuner hvor samisk er dominant (Kautokeino, Nesseby)

Prosjekt: Samiske perspektiver i kommuner:

- I vårt prosjekt skal vi gi en oversikt over kommunenes ansvar når det gjelder å sikre et likeverdig tjenestetilbud for den samiske befolkningen (helse og sosial, skole og barnehage, mm). Hvordan ville dette se ut fra et Kautokeinoperspektiv?
- Hva er de største utfordringene kommunen har for å sikre den samiske befolkningen et likeverdig tjenestetilbud?
- I hvilken grad vil dere si at dagens tjenestetilbud i dag er likeverdig?
- Hva er eventuelt de største utfordringene, hindringene/barrierene (flaskehalsene) for å få dette til?
- Hvilke virkemidler (tiltak) vil gjøre kommunen bedre i stand til å ivareta forpliktelsene for samiske brukere (Økonomisk? Juridisk? Pedagogisk?)
- I hvilken grad inngår kommunen i formaliserte samarbeidsprosjekter innad i språkforvaltningsområdet? Ev utenfor?
- PBL's samfunnsdel: vil den nye *Plan- og bygningslovens* bestemmelse om å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv (§ 3-1) ivaretas i kommuneplanens samfunnsdel (språk og kultur)? Hvordan jobber kommunen mot Sametinget og ift Sametingets planveileder.
- Hvordan vil dere si at kommunen, sett under ett, løser sitt ansvar over for sine innbyggere for å gi disse et likeverdig tjenestetilbud?

Intervjuguide, artikkel III:

Intervjuguide for politisk og administrativ ledelse – i kommuner hvor samisk er dominant (Kautokeino, Nesseby)

Prosjekt: Språkundersøkelsen:

- Finnuts evaluering av tospråklighetsmidlene: merutgift 20 % av lønnsutgifter, språkplanens mål, Dokumenter oversettes til samisk av språkkontoret, utfordring mht terminologi og teknologi/datasystem, ambisjon om overordnet språkplan, mål om 40 % samiskspråklig saksbehandling (s 25-26). Endring siden evalueringen?
- Kommunen får tospråklighetsmidler fra Sametinget.
 - Hva er hovedtrekkene i disponeringen av disse midlene? Fordelt på tjenesteyting, opplæring av ansatte, oversetting, skilting og visuell synliggjøring av samisk språk, annet
 - Har bruken av disse vært evaluert av kommunen selv?
 - Hvordan mener du at tospråklighetsmidlene bidrar til å fremme bruk av samisk språk blant kommunens innbyggere?
 - Vil endringene i Sametingets tildelingskriterier som kommer fra 2012. (overgangsår)/2013 påvirke bruken av midlene i vesentlig grad Modellen består av basisdel, betjeningsdel samt utviklingsdel for forvaltningskommunene? Jf underskriving av samarbeidsavtale mellom Sametinget og kommunen 22.02.2012.
- Blir politiske møter (kommunestyret og andre) tolket til/fra samisk, eventuelt hvilke rutiner finnes for dette?
- Blir sakspapirer til politiske møter oversatt til samisk, eventuelt hvilke rutiner finnes for dette?
- Regjeringen har vedtatt "Handlingsplan for samisk språk" (2009) med status og oppfølgingsdel (2011). Hvordan har kommunen eventuelt fulgt opp relevante tiltak i denne planen?
- Hvem samarbeider kommunen med for å støtte opp om/utvikle/fremme samisk språk i kommunen?
- Hvilke strategiske språkarenaer deltar kommunen på for utvikling av samisk språk som andre inviterer til (jf samarbeidsavtaler mellom Sametinget og kommuner, fylkeskommunen, Fylkesmannen, departement/direktorat, andre)?
- I hvilken grad drøftes utfordringer knyttet til samisk språk på administrative ledermøter?
- Har kommunen en tospråklighetsplan?
- Har kommunen ansatte som ikke behersker samisk muntlig/skriftlig?
 - Hva er frekvensen på kurstilbud for disse ansatte (oppstart en gang i året, annen hvert år, etter behov)?
- Hvor viktig vil du si at samiske språktilbud er i denne kommunen?

- Hvilke tanker har du rundt en eventuell framtidig styrking av samisk språk i kommunen?
- Næringsliv: har du kjennskap til om bedrifter i kommunen har behov for samiskspråklig kompetanse, og om de ev har ansatte som behersker samisk?