

Kommunene og den samiske offentligheten (kort versjon)

1. Innledning

En samisk offentlighet forstås som institusjoner, organisasjoner, partier, media og møteplasser som utvikler og former meninger om politiske spørsmål. Ved vedtakelsen av GrL § 110a og sameloven ble det etablert en ny samiske offentligheten der Sametinget utgjør kjerneinstitusjonen. Men kommuner inntar også en betydelig rolle i denne offentligheten både ved at de institusjonaliserer samepolitikken lokalt og ved at de rammer inn et sivilsamfunn i en samisk samfunnssammenheng.

De siste 30 års samepolitikk bygger på tre hovedpremisser som utgjør en form for blanding mellom allmenne rettigheter som folk og minoritet, og rettigheter som urfolk. Disse er for det første at samene utgjør et fellesskap som folk. Sameretten er derfor i stor grad bygget på kollektive rettigheter der den nye samepolitikken har virket til å fornye den samiske offentligheten, og slik i nye former knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem og det samiske fellesskapet. For det andre har samene et geografisk bruks- og bosettingsområde som utgjør et materielt grunnlag for kulturen og som det derfor er knyttet land- og ressursrettigheter til. Samisk etnisitet er i stor grad knyttet til territoriell ressursbruk og ressurskontroll, noe som utgjør et sentral definerende kjennetegn for samene. Den geografiske eller territorielle dimensjonen gir seg også utslag i at utøvelsen av kollektive rettigheter har utgangspunkt i områder der samene utgjør et flertall eller et så stort mindretall at det preger lokalsamfunnet. Ford det tredje er samepolitikken også bygget rundt at visse rettigheter er individuelle og uavhengig av geografisk tilhørighet i Norge. Dette er rettigheter til opplæring i samisk, kirkelige tjenester, rett til å eie rein (i reinbeiteområdet) og til å stemme ved sametingsvalg.

Den samiske offentligheten som ble fornyet rundt disse hovedpremissene i samepolitikken forutsetter et felles geografisk og politisk rom som samisk kultur- og samfunnsforming kan utøves i.

Endringer av kommunestrukturen og de samerettslige forpliktelsene for kommunene kan påvirke og endre forutsetningene for den nye samiske offentligheten, og slik virke til å endre betingelsene for samisk kulturvern- og kulturutvikling som samepolitikken har vært bygget på.

2. Geografi- og ressursdimensjonen i den samisk offentligheten

Samepolitikken er en urfolkspolitikk hvor den kollektive og territorielle dimensjonen er framtrødende. Geografiske kjerneområder der samene utgjør et flertall av befolkningen, eller et så stort mindretall at det sterkt preger lokalsamfunn, har derfor betydning for opprettholdelsen og utviklingen av et samisk fellesskap. Samepolitiske virkemidler er i stor grad geografisk definert, men slik at det er tilpasset det enkelte saksområde og øvrig lovgiving og offentlige styringsmekanismer. I dag opereres det med fem ulike geografiske virkeområder for utførelsen av samepolitikken i Norge. Disse er (1) Språkrettigheter knyttet til offentlige tjenester, opplæring, helsetjenester og behandlinger i rettsvesenet (10 kommuner), (2) styring og forvaltning av land- og ressursrettigheter, samt hensynsbestemmelser i minerallovgivingen (96 % av landarealet i Finnmark), (3) retten til å fiske for de minste fartøylene (Finnmark, samt Sametingets næringstilskuddsområdet - STN), (4) næringstilskuddsordninger (21 hele kommuner og deler av 10 kommuner) og (5) reindrift,

konsultasjoner om saker knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, kulturminner og myndighet i arealplanlegging (40 prosent av Norges landareal).

Disse geografiske virkeområdene har en sterk kulturell funksjon for samene fordi ressursbruken og næringsutøvelsen knytter kultur og næring sammen, en sammenknytning som er et definerende kulturelement for samene som folk. Anerkjennelsen av kontinuiteten i samers geografiske tilstedeværelse og ressursbruk i form av utmarkshøsting, fiske, jordbruk og reindrift, er derfor viktig spørsmål i den samiske offentligheten. Areal- og ressursforvaltningen er et saksområde hvor kommunene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven kan være en avgjørende myndighet, og hvor derfor kommunestrukturen kan ha stor betydning for graden av lokalt samisk. Dagens kommunestruktur i Finnmark med samiske flertallskommuner gjenspeiles også i bestemmelsene til finnmarksloven. En eventuell endring av fylkes og kommunegrensene vil kunne bety behov for endringer av finnmarksloven for å sikre en nødvendig lovtydelighet.

I kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby, Porsanger og Kåfjord utgjør samene et flertall blant befolkningen, eller et så stort mindretall at det preger lokalsamfunnet (flertallskommuner). I de samiske flertallskommunene og i Sametinget inngår det vi ellers kjenner som norske partier og organisasjoner i en samisk offentlighet og etablerer et viktig grunnlag for utviklingen av det samiske fellesskapet og demokratiet. Samiske flertallskommuner rammer slik inn et samisk sivilsamfunn i lokale organisasjoner, partier og institusjoner og sikrer at sivilsamfunnet aktivt virker i og overfor en samisk offentlighet. Skal den nye samepolitikken med en samisk offentlighet fungere og utvikles må det samiske sivilsamfunnet styrkes og ikke svekkes.

En kommunereform som resulterer i at lokale politiske og administrative enheter der samene utgjør et flertall (eller et betydelig mindretall) går over i en klar mindretallssituasjon, vil svekke den kollektive og geografiske dimensjonen i samepolitikken med utsikter til å undergrave den tross alt allerede begrensede sivilsamfunnsfunksjonene i den samiske offentligheten. Dette fordi partier og mange frivillige organisasjoner lokalt ikke lenger vil virke primært i en samisk kontekst knyttet til et lokalt selvstyre, som også kan forstås som et samisk lokalt selvstyre som samene også har rett til selvstyre (jf. FN's urfolkserklæring art. 4). Der samene blir til et mindretall i områder hvor en tidligere har utøvd selvstyre i kraft av å ha vært i flertall vil det være vanskelig å opprettholde et eget sivilsamfunn som fungerer i og overfor en samisk offentlighet. Det begrenser muligheten til å knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem og det samiske fellesskapet. En slik utvikling vil også svekke grunnlaget for Sametinget og dens mulighet til å opptre representativt både i det samiske samfunnet og overfor statlige myndigheter.

De samiske flertallskommunene utgjør i seg selv en viktig del av den samiske offentligheten der samisk er hovedspråk og hvor lokalpolitiske prioriteringer og beslutninger skjer i en naturlig samisk kulturell sammenheng. Disse kommunene er også svært viktige arenaer for en politisk og organisasjonsmessig deltakelse som lett bringes inn i en breiere nasjonal samisk offentlighet med Sametinget som kjerneinstitusjon. Sametinget er i stor grad bygget opp med parti- og organisasjonserfaringer med betydelig basis i samiske lokalsamfunn og ikke minst fra de samiske flertallskommunene. Mye taler for at uten den lokale samiske offentligheten i flertallskommunene ville Sametinget hatt betydelige større utfordringer med å etablere seg som en troverdig institusjon i den nye samiske offentligheten med gjennomslagskraft overfor staten. Samtidig skal en være åpne

for at en eller to sammenslåtte samiske storkommuner sannsynligvis vil gi andre forutsetninger for Sametinget og offentligheten som er bygget rundt det.

Eksistensen av Sametinget med den moderne samepolitikken har samtidig bidratt til å forsterke oppmerksomheten om samiske perspektiver på kommunalt nivå. Det er god grunn til å mene at den nye samiske offentligheten i stor grad har utviklet seg gjennom en gjensidige påvirkningen mellom Sametinget som en nasjonal institusjon og samiske flertallskommuner som uttrykk for en lokale samiske selvstyreinstitusjoner.

Samiske flertallskommuner, kombinert med lov- og virkemiddelordninger med et geografisk nedslagsfelt, er derfor på den ene siden helt sentralt for å knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem i det samiske fellesskapet. På den andre siden er disse flertallskommunene basis og arenaer for utviklingen av den nye samiske offentligheten med Sametinget som kjerneinstitusjon. Uten en sterk vektlegging av en slik tydelig geografisk og kollektiv dimensjon i vurderingen av kommunestrukturen for områder der samer utgjør et flertall er det stor fare for at hele det samiske fellesskapet vil svekkes, også det som omfatter samer utenfor flertallskommunene.

3. Kommunal institusjonalisering av samepolitikken

Samepolitikken institusjonaliseres i stor grad på kommunalt nivå. Det foreligger i dag tre hovedmekanismer for en slik institusjonalisering. Disse er (1) samisk språkforvaltningsområde, (2) økonomiske virkemidler for samisk lokalsamfunnsutvikling og (3) konsultasjoner.

Den første mekanismen for kommunal institusjonaliseringen av samepolitikken er det samiske språkforvaltningsområdet. For de samiske flertallskommunene institusjonaliseres samepolitikken i stor grad ved at de i seg selv både rammer inn det samiske sivilsamfunnet og rammes inn av det samiske fellesskapet. Kommunens rolle som tjenesteyter, lokalsamfunnsutvikler og lokaldemokratiaktør skjer i en samisk sammenheng eller kontekst. Disse kommunene er som sagt en helt sentral del av den samiske offentligheten, og har betydelig ringvirkninger for det samiske fellesskapet også utenfor disse områdene. For disse kommunene er det å tilhøre det samiske forvaltningsområde nødvendigvis ikke så mye et spørsmål om lovmessig institusjonalisering av samepolitikken, som det er spørsmål om tilgang på økonomiske virkemidler for å gi gode funksjonelle tjenester til en samiskspråklig befolkning.

For forvaltningskommunene der samene er i et klart mindretall virker forvaltningsområdet i stor grad som en konkret pådriver for lokal institusjonalisering av samepolitikken. I disse kommunene er det i hovedsak en viss lokalpolitisk vilje til å implementere tjenester på samisk overfor den samiske befolkningen, men dette er i stor grad individrettede tjenester som begrenset grad bygger opp under samiske institusjons- og organisasjonsarenaer. Her er det imidlertid variasjoner mellom kommunene. Selv om forvaltningskommunene der samene er i mindretall mest direkte bare virker til individentsentrerte tjenester på samiske, så medfører ordningen også at kommunene forholder seg mer aktivt mot den samiske offentligheten med Sametinget og det samiske sivilsamfunnet. Oppfølging av tospråkligheitsmidler, etableringer av språksentra, utvikling av samiske kultursentra og bruk av samiske læreplaner synliggjør og aktualiserer samisk kultur og samfunn i en helt annen grad enn for de aller fleste kommunene utenfor forvaltningsområdet. Det er derfor grunn til å mene at disse

kommunene over tid i økende grad vil stimulere til utvikling av et samisk sivilsamfunn og inkluderes i den nye samiske offentligheten.

Økonomiske virkemidler knytte til utviklingsoppgaver er en annen mekanisme for institusjonalisering av samepolitikken. En målsetting med å endre kommunestruktur er å styrke kommunenes rolle som lokalsamfunnsutvikler. De samiske flertallskommuner er små kommuner i innbyggertall, noe som gir de generelle kompetanse- og kapasitetsutfordringer, om ikke i samisk språk og kultur. Samtidig er dette arealmessig store kommuner, noe som gjør at det i liten grad er funksjonelle samfunnsutviklingsområder (bostedsområder, arbeidsmarked og transportsystem) som dekker flere kommuner. Den geografiske størrelsen innebærer samtidig utfordringer i å være involvert i en regional næringsutvikling, og ikke minst en næringsutvikling som bygger på samisk kultur. Selv om det i begrenset grad er mulig å vurdere disse kommunene som funksjonelle samfunnsutviklingsområder, kan de derimot forstås som *kulturelle* samfunnsutviklingsområder (språk, kultur, næring). Til tross for store variasjoner seg i mellom har de noen av de samme utfordringene knyttet til en verdiskaping der en ta utgangspunkt i det samiske samfunnets situasjon og utfordringer når en skal forbedre forholdene for næringsliv og samisk språk og kultur i disse områdene.

Sametinget har næringstilskuddsordninger for et definert geografisk område (STN-området), men har ellers i liten grad utformet en rolle som en samisk utviklingsaktør. I tilknytning til vurderinger av å styrke regionalt nivå (fylkeskommunen) sin utviklingsrolle kan det være grunn til å vurdere en styrking av Sametinget som en samisk utviklingsaktør, særlig i forvaltningsområdet. En slik rolle kan rette oppmerksomheten mot utviklingsoppgavene i de samiske flertallskommunene spesielt, og det samiske forvaltningsområdet generelt for økt verdiskaping, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraft på samiske premisser. En slik styrket utviklingsrolle for Sametinget overfor samiske forvaltningskommuner vil også kunne møte noen av utfordringene samiske kommuner, som er store i areal - men små i innbyggertall, vil ha med å ivareta rollen som lokalsamfunnsutvikler. Samtidig vil en slik rolle kunne bidra til å videreutvikle en samisk offentlighet med en sterkere lokal institusjonalisering av samepolitikken. En slik tilnærming signaliserer også at det å tilhøre det samiske forvaltningsområdet ikke bare påfører kommunene plikter, men gir og utviklingsmuligheter.

Sametinget har i dag oppgaver knyttet til språk, læremidler, kultur og arealplanlegging. Sametingets rolle som samisk utviklingsaktør kan styrkes gjennom en enda mer strategisk bruk av økonomiske virkemidler til språk, kultur og næring, men da også slik at Sametinget gis et større ansvar for forvaltningen av offentlige økonomiske virkemidler. Dette vil blant annet innebære en større formalisert partnersamarbeid mellom Sametinget, kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og interesseorganisasjoner enn hva tilfellet er i dag, og som i seg selv vil bidra til å underbygge den samiske offentligheten.

Konsultasjoner er den tredje mekanisme for kommunal institusjonalisering av samepolitikken. Staten er etter folkeretten pliktig til at det konsulteres med samene og særlig deres representative organer om tiltak som kan påvirke samene direkte. Denne plikten omfatter også at det etableres mekanismer på kommunalt nivå for slike konsultasjoner. I de fleste tilfellene vil slike konsultasjoner på kommunalt nivå skje med lokale samiske foreninger, lag, nettverk og rettighetshavere. I noen tilfeller kan det og være aktuelt å konsultere Sametinget. Slike konsultasjonsmekanismer på kommunalt nivå

eksisterer ikke i dag, selv om kommunene til en viss grad kan sies å ivareta dette etter plan- og bygningslovens krav om å sikre nødvendig samisk medvirkning i planarbeidet. For kommuner der samene er i et permanent mindretall vil konsultasjoner være en viktig og påkrevd mekanisme for en institusjonalisering av samepolitikken, og med det utviklingen av en samisk offentlighet. For de samiske flertallskommunene er det et noe mer åpent spørsmål om de er pliktig å konsultere samiske interesser all den tid de er sikret en demokratisk deltakelse ved valg til kommunestyret. Skal slike konsultasjonsmekanismer fungere forutsetter det imidlertid at det eksisterer lokale samiske lag og foreninger som også har kapasitet og mulighet til å gå inn i slike konsultasjonsprosesser, her vil det være store variasjoner mellom kommunene.

For regionbyer med en historisk samisk befolkning og med åra også tilflytting, som for eksempel Alta, Tromsø og Bodø kan det tyde på at det er en økende samisk offentlighet selv om disse stedene har svake direkte mekanismer for å institusjonalisere samepolitikken lokalt. Men i disse større kommunene muliggjør det samiske befolkningsgrunnlaget at det etableres egne samiske klasser, som igjen er med på å styrke samiske organisasjoner og nettverk. Utvikling av samarbeidsavtaler med Sametinget kan forstås som en ekstra mekanisme for institusjonalisering av samepolitikken i disse kommunene.