

Å legge avgjørelsen til den enkelte valgkrets vil dessuten kunne føre til opprivende debatt og splid i lokalmiljøet. Det er i denne sammenheng blant annet framholdt at valgkampen i lokalmiljøet i første rekke vil komme til å dreie seg om selve valgordningen. I de områder hvor spørsmålet er kontroversielt, vil de samer som har engasjert seg sterkt mot den ordning som blir vedtatt, kunne møte vansker når det gjelder å finne igjen sin plass i det lokale samiske samfunnsliv. Slike problemer vil vanskelig kunne oppstå på grunn av avgjørelsen om valgmanen dersom denne avgjørelsen tas bort fra lokalmiljøet og legges til de sentrale myndigheter.

I det hele tatt kan det hevdes at spørsmålet om direkte valg til et samisk organ gjelder en nyskaping i vårt styringssystem av en slik karakter at det bør avgjøres av våre øverste politiske organer og ikke innen den enkelte valgkrets.

Som motargument mot et blandet valg-system er også anført at dette kan lede til at representantene får forskjellig status etter hvilken valgman de er valgt på grunnlag av.

#### 11.9.13. Utvalgets forslag

1. Utvalget foreslår enstemmig at det blir gitt nye regler om en mer representativ valgordning til et samisk sentralorgan. Utvalget er delt når det gjelder spørsmålet om hvilken valgordning som bør innføres.
2. Åtte av utvalgets medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som indirekte valg i alle valgkretser etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.
3. Fem av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jåma, Sara og Urheim) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg i alle valgkretser etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.
4. Fem av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og Sandvik) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg etter regler som vil bli beskrevet i det følgende, i de valgkretser hvor det blant den samiske befolkning kan dokumenteres en tilstrekkelig oppslutning om same-mantallet. I de øvrige valgkretser skal medlemmene av organet velges ved indirekte valg etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.

I den foreliggende innstilling utredes på denne bakgrunn både en direkte og en indi-

rekte valgordning. Ifølge arbeidsordningen i utvalget har alle medlemmer tatt del i arbeidet med selve utformingen av reglene både når det gjelder den direkte og når det gjelder den indirekte valgordning.

### 11.10. MYNDIGHET FOR DET SENTRALE SAMISKE ORGAN

#### 11.10.1. Rammen for utvalgets vurderinger

Ifølge mandatet har utvalget til oppgave å vurdere eventuelle nye representative samiske organers myndighet. Her er det dels tale om hvilke sakområder organene skal beskjeftige seg med, dels om organene skal ha beslutningsmyndighet eller bare rådgivende myndighet på de ulike sakområder. Mandatet gir ingen bindende direktiver med hensyn til noen av disse spørsmål (jfr. punkt 11.1.1 foran).

Når det gjelder hvilke sakstyper et representativt samisk sentralorgan skal kunne behandle, legger utvalget til grunn at det her vil være spørsmål om et organ med oppgave å kunne ta opp alle typer saker som anses å være av særlig betydning for den samiske befolkning. I den offentlige debatt om et mer representativt samisk organ på sentralt nivå har det vært uttrykkelig forutsatt at organets virkefelt bør være av en slik generell karakter. På NRL's tillitsmannskonferanse i februar 1982 ble det f.eks. uttalt at organet måtte behandle «alle saker som angår den samiske befolkning». Ifølge utkastet til regler for såkalt Sámi albmotóahkkkin fra NSR's landsmøte i juni 1982 skulle organet likedeles ha «rett og plikt til å uttale seg om saker som spesielt angår den samiske befolkning og deres rettigheter». I punkt 11.10.2 drøfter utvalget nærmere hva som skal forstås med begrepet samiske saker. Myndighetsområdet for det sentrale samiske organ omhandles nærmere i punkt 11.10.3.

Når det gjelder spørsmålet om besluttende kontra rådgivende myndighet for det framtidige representative samiske organet, har det i den offentlige debatt vært gitt uttrykk for ulike oppfatninger. Som nevnt tok formann i SLF Oscar Varsi på regjeringens kontaktmøte i Vadsø i november 1979 sterk avstand fra et sameparlament med «myndighet ut over de folkevalgte organer» eller «vetorett overfor vedtak som måtte komme fra de folkevalgte organer». Forut for møtet mellom kommunalministeren og de samiske organisasjoner i Kautokeino i februar 1981 uttalte NSR om en direkte valgt samisk delegasjon at «den får i første omgang rådgivende myn-

dighet og avgjørelsesmyndighet på nærmere avgrensede saksområder». Kåre Willoch framholdt på Høyres vegne etter stortingsvalget høsten 1981 at «vi stiller oss positivt til tanken om en representativ rådgivende institusjon». Derimot så han små muligheter for et parlament for en bestemt folkegruppe «med besluttende myndigheter». På NRL's landsmøte i juni 1982 mente man på sin side «at organet får beslutningsmyndighet i alle spørsmål som spesielt gjelder den samiske befolkning. Det er ikke tilstrekkelig at organet får en rent rådgivende funksjon ...». I NSR's utkast om Sámi albmotčoahkkkin fra landsmøtet i juni 1982 var det tale om «avgjørende myndighet i spesielle saker som fremmes ved lov eller bestemmelser ...».

Som nevnt stiller mandatet utvalget fritt ved vurderingen av myndighetsspørsmålet. Som redegjort for i punkt 11.1.1 foran medfører den framdriftsplan utvalget etter regjeringens – og i første omgang NRL's og NSR's – henstilling har lagt opp, visse begrensninger i den frihet mandatet i utgangspunktet gir med hensyn til å vurdere myndigheten for eventuelle nye representative organer. For så vidt gjelder et sentralt samisk organ, har utvalget således lagt til grunn «at det her gjelder eventuell opprettelse av et organ med i hovedsak bare rådgivende myndighet».

Det er først og fremst i tilknytning til eventuelle reformer med hensyn til forvaltningen av naturressursene at spørsmålet om beslutende kontra rådgivende myndighet for egne samiske organer har vært reist. På NRL's landsmøte i juni 1982 ble det f.eks. uttalt om dette:

«Det folkevalgte samiske organet må få myndighet til å utøve reell disposisjon over naturressursene i områder hvor samisk næring utøves.»

Utvalget vil anføre at spørsmålet om forvaltning av naturressursene vanskelig kan drøftes uavhengig av spørsmålet om rettighetene til disse. Rettighetene til naturressursene vil imidlertid først bli behandlet i utvalgets andre og tredje delinnstillinger. Det samme må da nødvendigvis gjelde forvaltningsordninger for ressursdisponeringen. Dette gjelder hva enten det er tale om endringer i den ressursforvaltning som utøves av de allmenne folkevalgte organer i henhold til bygningsloven og andre regelsett, av reindriftsmyndighetene i henhold til reindriftsloven, av jordsalgsmyndighetene i henhold til loven om statens grunn i Finnmark eller på annen måte.

### 11.10.2. Begrepet samiske saker

Rammen for utvalgets vurderinger av organspørsmålet er, slik det framgår av det foregående, hvorvidt det bør etableres et mer representativt samisk organ med i hovedsak rådgivende myndighet som kan ta opp alle – eller i hvert fall de fleste – typer saker av særlig betydning for den samiske befolkning. Utvalget vil i denne forbindelse drøfte hva som skal forstås med begrepet samiske saker.

Formålet med en drøftelse av dette spørsmål på mer fritt grunnlag er å gi en noe nærmere angivelse av hvilke typer saker man kan forvente at et allment samisk organ vil beskjefte seg med.

Det er etter utvalgets syn ikke behov for å foreta noen skarp og uttømmende avgrensning av alle typer samiske saker i forhold til andre saker. Behovet for en mer presis avgrensning vil kunne oppstå dels i de tilfelle hvor det samiske organet gjøres til obligatorisk høringsinstans, dels i de tilfelle hvor organet gis beslutningsmyndighet. Spørsmålet om obligatorisk høring er omhandlet nærmere i punkt 11.10.4 nedenfor. Når det gjelder beslutningsmyndighet, er det ingen aktuell problemstilling for utvalget at organet skal ha slik myndighet i alle saker som kan betegnes som samiske. Det det eventuelt er tale om, er beslutningsmyndighet på mer avgrensede felter. Den nærmere avgrensning i slike tilfelle vil utvalget komme tilbake til i de følgende punkter.

Det er for øvrig etter utvalgets oppfatning heller ikke mulig å gi noen presis og allmenngyldig definisjon av begrepet samiske saker. Samtidig som det byr på problemer å foreta en skarp avgrensning av den samiske befolkning på mer allment grunnlag, er det vanskelig å beskrive helt eksakt hvilke typer saker som kan sies å være av særlig betydning for denne befolkningsgruppe. Betydningen av det etniske aspekt varierer videre sterkt fra sakområde til sakområde, fra klart dominerende til totalt fraværende, og tillegges dessuten varierende vekt av ulike personer ved vurderingen av ulike spørsmål.

Vanskelighetene med å trekke et skarpt skille mellom samiske og andre saker i grensetilfellene må imidlertid ikke overskygge at det finnes saksfelte som uomtvistelig må kunne betegnes som særskilt samiske. Eksistensen av en slik egen gruppe samiske saker er forutsatt i en rekke sammenhenger uten at avgrensningsspørsmålene synes å skape problemer. Dannelsen av allmenne samiske interesseorganisasjoner som NSR og SLF bygger f.eks. på en slik forutsetning. I NSR's formålsparagraf tales det blant annet om «sa-

ker som angår samene», og den tilsvarende bestemmelse i SLF's vedtekter taler blant annet om å «ivareta samiske særinteresser som minoritetsgruppe». Fra regjeringens side har man likeledes funnet det naturlig blant annet i flere stortingsmeldinger å tale om egne samiske saker, egne samiske spørsmål eller egne samiske problemer. I St.meld. nr. 33 for 1973–74 slås det først fast (s. 37) at storparten av norske samer er bosatt i Nord-Norge, hovedsakelig i Finnmark fylke, og at samenes problemer derfor er en del av landsdelens generelle problemer. Deretter gis det imidlertid uttrykk for at samene som etnisk minoritet har «spesielle problemer som er knyttet til språklig og kulturell bakgrunn». I St.meld. nr. 13 for 1974–75 brukes (s. 1) uttrykket «generelle samiske næringsmessige, sosiale og kulturelle problemer». I sin hilningstale til NSR's landsmøte 20.–22. juni 1977 gikk landbruksminister Oskar Øksnes noe videre i forsøk på å utdype begrepet samesak. Han uttalte blant annet:

«På samme måte som hvilken som helst annen vil selvfølgelig også samene bli involvert i saker av nærsagt enhver art. Det kan f.eks. gjelde saker om familieforhold, skatteforhold, sosiale og trygdeforhold, straffbare forhold og rettergang, bare for å ha nevnt noen. Men som utgangspunkt bør det vel gjelde at en sak ikke blir «samisk» bare av den grunn at en same er involvert.

«Samisk» kan en sak bli hvis den i overveiende grad bare gjelder samer eller samiske forhold, eller fordi det innenfor vedkommende saksområde er etablert særlige ordninger for den samiske befolkning. Som samesaker bør formodentlig også regnes visse saker av generell karakter som tas opp i forvaltningen angående samfunnets holdning til samene i sin alminnelighet eller i enkelte sammenhenger.

Det gjelder spørsmål om undervisning på samisk, det samiske språks status – således om samenes adgang eller rett til å henvende seg til lokale og sentrale myndigheter på samisk og disses plikt til å avgi svar på samisk. I den forbindelse bør også nevnes spørsmålet om i hvilken utstrekning offentlige dokumenter skal gjøres tilgjengelige på samisk.»

I langtidsprogrammet i St.meld. nr. 79 for 1980–81 finner man (s. 136) også et eksempel på en betraktningssåte som anser samiske spørsmål som et eget saksfelt:

«Regjeringen legger stor vekt på å bevare den samiske kulturen som en del av kulturarven i Norge. Det offentlige bevilger årlig betydelige beløp over ulike budsjetter til særlige samiske formål, i 1979 til sammen nærmere 60 millioner kroner. Regjeringen vil i programperioden videreføre tiltakene for samiske formål og områder slik at samisk kultur og identitet kan bevares og næringsvirksomheten styrkes.»

En nærmere beskrivelse av de samiske organisasjoners virksomhet og av myndighetenes tiltak overfor den samiske befolkning, dels gjennom særskilte organer for dette formål, dels gjennom mer allmenne organer, vil innebære en konkretisering av hva som i alminnelighet forstås med begrepet samiske saker. For så vidt gir utvalgets egne framstillinger i avsnittene 11.2, 11.4 og 11.5 foran et bidrag til utdyping av denne problemstilling. For en ytterligere avklaring av dette spørsmål har utvalget imidlertid også gjennomgått Norsk sameråds protokoller fra opprettelsen i 1964 til og med 1982. Ifølge de någjeldende vedtekter bør rådet få seg forelagt «viktige økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltningen av naturressursene som særlig berører den samiske befolkning». I de opprinnelige vedtekter var det tale om «økonomiske, sosiale og kulturelle spørsmål som særlig gjelder den samiske befolkning». En undersøkelse av hvordan Norsk sameråd i praksis har avgrenset sin virksomhet etter disse retningslinjer, er en blant flere mulige framgangsmåter med sikte på en nærmere utdyping av begrepet samiske saker.

Gjennomgåelsen av Norsk sameråds protokoller ga grunnlag for å gruppere rådets saker etter følgende sakstyper:

1. Organisatoriske saker – derunder drift av Norsk sameråd, budsjett, reglement, sentralmyndighetenes forvaltning av generelle samesaker, samestatsråd.
2. Saker angående naturressursene – derunder rettigheter, disponering, forvaltning.
3. Saker angående næringer og økonomi – derunder støtteordninger, forvaltning, yrkesopplæring, kommunikasjoner.
4. Kultursaker – derunder språk, utdanning, skole, kunst, litteratur, teater, presse, NRK, stedsnavn, stipend, rettstolking.
5. Sosiale saker – derunder boligtiltakene, pensjonsordningen i reindriften.
6. Saker vedrørende de samiske organisasjoner – derunder økonomisk støtte.
7. Andre saker – derunder invitasjon til ulike former for møter og seminarer, ILO-konvensjon nr. 107, protestaksjoner mot Alta-utbyggingen, generell informasjonsvirksomhet om samiske spørsmål, grenselostrafikken i Tysfjord, folketelling av samer, ombudsmann for samer.

Enkelte av de nevnte sakstyper er splittet opp på undergrupper. Dette gjelder for det første gruppe 2 for naturressurser, som er undersøkt særskilt med hensyn til henholds-

vis generelle og lokale spørsmål. Eksempler på generelle saker om naturressursene er behandlingen av Ressursutvalgets innstilling og forslaget til fjellov. Eksempler på lokale saker om naturressursene er spørsmålet om næringsfiske i innsjøen Iešjávri og spørsmålet om drift ved Biedjovagge gruver.

Videre er innenfor gruppe 3 for næringer og økonomi undersøkt særskilt hvor mange saker som gjelder reindrift, hvor mange som gjelder duodji (samiske husflid og håndverk), og hvor mange som gjelder øvrige nærings- og økonomispørsmål.

Endelig er gruppe 4 for kulturspørsmål splittet opp på saker angående språk, utdan-

ning og skole på den ene side og øvrige kulturspørsmål på den andre.

Det totale antall saker som er registrert for hele perioden 1964–82, er 680. I dette tallet er ikke innbefattet rene referatsaker og saker om fastsettelse av neste møte. Det er bare saker som er behandlet av Norsk sameråd i plenum, som er registrert, ikke saker i arbeidsutvalget eller underutvalgene. Klart avgrensede underpunkter under ett saksnummer i protokollen er regnet som egne saker. Saker som er behandlet flere ganger, er talt med for hver gangs behandling.

De 680 sakenes fordeling på de ulike saks-typer framgår av tabell 11.3.

Tabell 11.3. Saker for Norsk samråd i perioden 1964–82.

Sakstype	Antall	Prosent	Årsgjennomsnitt
1. Organisatoriske spørsmål .....	53	8	2,8
2. Naturressurser .....	95	14	5,0
a. generelt .....	43	6	2,3
b. lokalt .....	52	8	2,7
3. Næringer og økonomi .....	196	29	10,3
a. reindrift .....	56	8	2,9
b. duodji .....	49	7	2,6
c. annet .....	91	13	4,8
4. Kulturspørsmål .....	216	32	11,4
a. språk, utdanning, skole .....	120	18	6,3
b. annet .....	96	14	5,1
5. Sosiale saker .....	25	4	1,3
6. Samiske organisasjoner .....	42	6	2,2
7. Annet .....	53	8	2,8
Sum .....	680	101	35,8

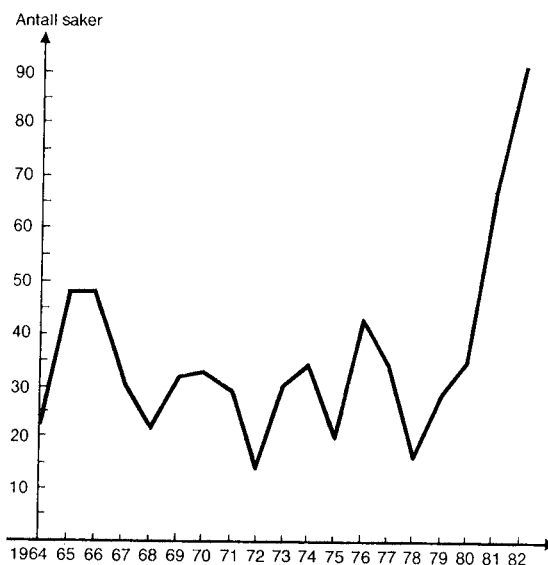
Av tabellen framgår at næringer og økonomi og kulturspørsmål utgjør de to største saksgrupper i Norsk sameråds virksomhet. Til sammen står disse sakstyper for over 60 prosent av sakene. Som den tredje største gruppen – men av betydelig mindre omfang enn hver av de to foregående – kommer spørsmål angående naturressursene, som utgjør i alt 14 prosent.

Tar man hensyn til de underinndelinger av sakstypene som er foretatt, blir saker angående språk, utdanning og skole den største gruppen med 18 prosent, mens øvrige kulturspørsmål kommer på andreplass med 14 prosent.

Den minste saksgruppen i den foreliggende klassifisering utgjøres av de sosiale sakene. Dette gjelder også i forhold til de ulike underinndelinger.

I perioden 1964–82 behandlet Norsk sameråd gjennomsnittlig 35,8 saker i året. Figur 11.1 viser utviklingen av saksmengden fra år til år.

Figur 11.1. Den årlige saksmengden for Norsk sameråd i perioden 1964–82.



Det mest iøynefallende trekk ved kurven foran er den sterke økning i saksmengden som har funnet sted i de to siste år. Denne økning har sammenheng med den reorganisering av rådets sammensetning og virksomhet som skjedde i 1980. Viktig i denne forbindelse er de oppgavene rådet dermed ble tillagt når det gjelder fordeling av midler til duodji og samiske organisasjoner. Dette medførte en klar økning av disse typer saker, dels i form av utarbeidelse av nærmere retningslinjer, dels i form av behandling av søknader om midler. Gjennomsnittlig for hele undersøkelsesperioden behandlet rådet 2,6 saker om duodji og 2,2 saker om de samiske organisasjoner i året. Tallene for 1981 og 1982 ligger for begge sakstyper vesentlig over gjennomsnittet med henholdsvis 8 og 11 for duodji og 11 hvert år for saker om organisasjonene. Økningen de to siste år illustreres også ved at nesten to femtedeler av duodji-sakene og så mye som over halvparten av sakene om organisasjonene faller innenfor disse to årene.

Begge de nevnte sakstyper utgjør imidlertid relativt små grupper totalt sett i rådets virksomhet, og utviklingen for disse er således ikke alene tilstrekkelig til å forklare den store økningen i den totale saksmengde. Også andre sakstyper har hatt en markert økning etter 1980. Dette gjelder først og fremst gruppen for andre kulturspørsmål. Årsgjennomsnittet for denne gruppen er på 5,1 saker, mens tallene for 1981 og 1982 er på henholdsvis 15 og 17, eller til sammen en tredjedel av samtlige slike saker i hele perioden.

Utviklingen av næringsmessige og økonomiske saker utenom duodji og reindrift viser likeledes en stigning sist i perioden. Men stigningen er her noe svakere enn for de foran omtalte sakstyper og setter ikke inn før i 1982. Sakstallet for 1981 var 6 og for 1982 18, mens gjennomsnittet for hele perioden var 4,8 saker.

Den beskrevne økningen i saksmengden innenfor gruppene for andre kulturspørsmål og for næringer og økonomi utenom duodji og reindrift har også i en viss utstrekning sammenheng med spørsmål om fordeling av økonomisk støtte. Slike saker behandles av rådet dels i form av uttalelser i tilknytning til en egen post på Kommunaldepartementets budsjett for styrking av samisk kultur og identitet og styrking av levevilkårene i samiske bosettingsområder. Dels kan det gjelde søknader om støtte til formål som ligger utenfor både rådets og departementets budsjettposter for samiske spørsmål – og som av og til antakelig fremmes ut fra en overflatisk

kunnskap om at rådet disponerer visse midler, men uten kjennskap til de nærmere regler for tildeling.

Også kategorien for andre saker viser en sterk økning i sakstallet etter 1980. Årsgjennomsnittet for denne gruppen var på 2,8 saker, mens det i 1981 og 1982 ble behandlet henholdsvis 6 og 13 saker, som til sammen utgjør over en tredjedel av denne sakstype i hele perioden.

Saksgruppe nr. 1 for organisatoriske spørsmål viser en noe annen utvikling enn hovedmønsteret. Også her førte endringene i 1980 riktignok til en merkbar økning i saksmengden. Men økningen inntrådte for det første allerede i selve reorganiseringsåret 1980. Dessuten var økningen ikke permanent, slik man kanskje kan anta for de foran omtalt sakstyper. Saksmengden for organisatoriske spørsmål falt i 1981 og 1982 tvert om tilbake i retning av gjennomsnittsnivået. Årsgjennomsnittet for hele perioden var på 2,8 saker. For 1980 ble det registrert 14 slike saker, mens tallene for 1981 og 1982 var henholdsvis 6 og 3. Denne utviklingen kan kanskje tolkes som at Norsk sameråd etter en intensiv reorganiseringsfase ganske hurtig fant sin organisatoriske og arbeidsmessige form.

Saker angående naturressursene, språk, utdanning og skole og sosiale saker avviker fra hovedmønsteret ved en nokså jevn fordeling over hele perioden. Siden totaltallet for hele saksmengden har vært stigende de to siste år, har derved den relative betydning av disse saker vært synkende.

Når det endelig gjelder reindriftssaker, finner man en helt spesiell utvikling. Rådets interesse for denne typen saker var avgjort størst i startfasen, dvs. i årene 1965–67. I denne tre-årsperioden ble det behandlet ca. 10 slike saker i året, mens årsgjennomsnittet for hele undersøkelsesperioden var 2,9 saker. Årene 1965–67 står for over halvparten av samtlige reindriftssaker. Antallet slike saker faller deretter brått og forblir lavt ut hele undersøkelsesperioden.

Undersøkelsen av hvilke typer saker Norsk sameråd har behandlet, og av utviklingen av disse over tid har som nevnt hatt som formål å gi en viss utdyping av hva som kan forstås med begrepet samiske saker. Noen vil anse det naturlig å betegne alle saker som Norsk sameråd har behandlet, for samiske saker nettopp i kraft av at de har vært tatt opp i rådet. Andre vil mene at betegnelsen samiske saker nok passer på de fleste av spørsmålene for rådet, men at en del av sakene faller utenom begrepet fordi de også an-

går personer og grupper som ikke er samer. Dette kan f.eks. gjelde saker om utbygging av kommunikasjoner og næringsvirksomhet utenom reindrift. Utvalget anser det for sin del ikke nødvendig å ta stilling til slike meningsforskjeller og antar at framstillingen så langt har gitt en tilstrekkelig beskrivelse av hvilke typer spørsmål som vil ligge innenfor mer representative samiske organers virkefelt, dersom slike blir opprettet.

### 11.10.3. Nærmere om organets myndighet

Norsk sameråds virkefelt i dag framgår av § 2 i vedtektene:

- «1. Norsk Sameråd er et rådgivende organ for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Disse myndigheter bør forelegge for rådet viktige økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske befolkning. Rådet har også adgang til å legge fram saker for disse myndigheter når det selv ønsker det. Videre har Norsk Sameråd adgang til å ta opp slike saker med private organer, institusjoner m.v.
2. Departementet kan pålegge Norsk Sameråd å disponere offentlige midler innenfor fastlagte retningslinjer.»

I henhold til punkt 2 er Norsk sameråd gitt ansvar for å fordele økonomiske tilskudd til samiske organisasjoner og duodji-virksomhet (jfr. punkt 11.4.2 foran). For øvrig har Norsk sameråd bare rådgivende myndighet i de spørsmål rådet behandler. Dette gjelder også for rådets veiledningsansvar overfor Samisk utviklingsfond.

Opgavene for et eventuelt mer representativt samisk organ vil etter utvalgets syn også hovedsakelig måtte være av rådgivende art. Begrunnelsen for dette er nærmere omhandlet i det foregående (jfr. punktene 11.1.1 og 11.10.1).

Dersom det også blir tale om egne samiske organer på lavere forvaltningsnivåer (jfr. avsnitt 11.14), synes det naturlig at det landsomfattende samiske organ blir en rådgivningsinstans først og fremst for de sentrale myndigheter. Som nevnt er det på dette plan kontakten mellom Norsk sameråd og myndighetene hittil har fungert best. Utvalget antar at dette vil bli normalsituasjonen også i framtiden. I prinsippet bør imidlertid det sentrale samiske organ stå fritt med hensyn til hvilke andre myndigheter det ønsker å rette sine rådgivende uttalelser til.

Utvalget finner likeledes ikke grunn til å foreslå nærmere regler med hensyn til i hvilke typer samiske saker organet skal kunne opptre som rådgivningsinstans. Så lenge det

bare er tale om en rådgivende myndighet, bør organet selv bestemme rammen for hvilke saker som kan anses å berøre den samiske befolkning i en slik grad at de bør behandles av organet. En slik alminnelig initiativrett innebærer ingen endring i forhold til Norsk sameråd i dag.

På visse avgrensede områder synes det naturlig at et mer representativt sentralt samisk organ får anledning til selv å treffe beslutninger. To typer saker peker seg her ut som særlig nærliggende. Det er i begge tilfelle tale om videreføring og utbygging av eksisterende ordninger i tilknytning til Norsk sameråd. Det gjelder for det første tildeling av offentlige midler til ulike samiske formål og for det andre oppnevning av medlemmer i ulike styrever, råd og utvalg for samiske spørsmål.

Utvalget vil ikke selv fremme detaljerte forslag når det gjelder hvilke beslutninger som bør tilligge organet, men vil i det følgende peke ut enkelte spørsmål som det synes naturlig å vurdere i en slik sammenheng. Rent prinsipielt bør organets beslutningsmyndighet ikke fastlegges en gang for alle, men kunne utvikles i tråd med organets egen oppfatning og det alminnelige samfunnssyn på den samiske befolknings stilling i Norge. Et hovedsikttemål bør være at man gjennom det framtidige organ oppnår en klarere samordning av den offentlige behandling av samiske spørsmål enn det som gjelder i dag.

Når det gjelder det framtidige sentrale samiske organs adgang til å disponere offentlige midler til samiske formål, anser utvalget det naturlig at man opprettholder den ordningen som i dag gjelder for Norsk sameråd med hensyn til fordeling av tilskudd til samiske organisasjoner og duodji. Den aktuelle problemstilling er derfor først og fremst i hvilken utstrekning også andre tilskuddsordninger skal kanaliseres gjennom organet. Dette kan blant annet vurderes for midlene til samisk kultur som i dag fordeles av Norsk kulturråd etter tilråding av Samisk kulturutvalg (jfr. punkt 11.4.7). En annen bevilgningspost som kan vurderes overført til det framtidige sentrale samiske organ, gjelder midlene til styrking av samisk kultur og identitet og styrking av levevilkårene i samiske bosettingsområder som i dag disponeres av Kommunaldepartementet, til dels etter at Norsk sameråd har uttalt seg (jfr. punkt 11.5.2).

Det kan også pekes på muligheten for å bringe organet sterkere inn i bildet når det gjelder fordelingen av midler fra Samisk utviklingsfond enn tilfelle er for Norsk sameråd i dag. Fordelingen av midler fra et even-

tuelt framtidig fond for de sjøsamiske områder kan i så fall behandles på samme måte.

Når det gjelder retningslinjene for organets fordeling av midler, kan det videre vurderes om disse etter hvert bør vedtas av organet selv.

Med hensyn til et mer representativt sentralt samisk organs rolle i oppnevningen av medlemmer i ulike styrever, råd og utvalg for samiske spørsmål, antydes følgende muligheter:

Programrådet for de samiske sendinger (jfr. punkt 11.4.15.) kan i sin helhet bli oppnevnt av det samiske sentralorgan.

Dersom organet selv skal stå for disponeringen av midler fra Samisk utviklingsfond, som antydnet foran, kan man tenke seg en ordning hvor det nåværende fondsstyre oppløses og i stedet erstattes med en egen fondskomite valgt av og blant organets medlemmer – etter mønster av stortingskomiteene. Fondskomiteens oppgave vil være å fremme forslag til disponering av midlene overfor organet i plenum.

Organet kan på tilsvarende måte ha en egen kulturkomite til å fremme forslag overfor plenum til fordeling av kulturmidler. Denne komiteen vil da kunne erstatte det nåværende Samisk kulturutvalg (jfr. punkt 11.4.7.).

Samisk utdanningsråd bør antakelig, som det spesialorgan det er (jfr. punkt 11.4.6.), opprettholdes som et eget råd med egen administrasjon. Det sentrale samiske organ kan imidlertid gis i oppgave å oppnevne hele eller en del av rådet.

Forslag om eventuelle endringer i oppnevning og sammensetning av de særskilte organer for reindriften og i forvaltningen av reindriftsspørsmål i det hele vil først kunne behandles i utvalgets andre delinnstilling.

Med hensyn til de norske medlemmer av Nordisk samordningsorgan for same- og reindriftsspørsmål (jfr. punkt 11.4.13) kan det vurderes om et sentralt samisk organ bør kunne oppnevne noen av representantene eller i det minste ha forslagsrett med hensyn til disse.

Når det gjelder flere av de offentlige institusjoner for undervisning, forskning og informasjon om samiske spørsmål som er nevnt i punkt 11.4.15, kan det være naturlig at et sentralt samisk organ gis oppgaver med hensyn til oppnevning av styrerepresentanter.

Et tredje saksfelt hvor det samiske sentralorgan naturlig bør tillegges en viss beslutningsmyndighet, er spørsmål vedrørende valg av og saksbehandling i organet selv (jfr. avsnittene 11.12, 11.13 og 11.15).

#### 11.10.4. Spørsmålet om obligatorisk høring

For å sikre at det samiske sentralorgan virkelig får den rådgivende funksjon det er tiltenkt, har utvalget vurdert om det bør etableres en fastere konsultasjonsprosedyre enn den som praktiseres i dag. Det kan reises spørsmål om ikke den nåværende oppfordring i vedtektene for Norsk sameråd om at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter «bør forelegge for rådet viktige økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske befolkning», er for svak, og om det her bør innføres en foreleggelsesplikt. Spørsmålet gjelder her med andre ord om det samiske sentralorgan skal være obligatorisk høringsinstans i visse saker.

Her kan det først anføres at dersom det etableres samiske organer både på sentralt, fylkes- og kommunenivå (jfr. om dette i avsnitt 11.14), vil det være naturlig å begrense en eventuell foreleggelsesplikt til å gjelde bare overfor det samiske organ som korresponderer med vedkommende beslutningsnivå. Et departement bør f.eks. bare ha plikt til å forelegge saker overfor det sentrale samiske organ, ikke overfor alle de tilsvarende organer på fylkes- og kommunenivå. Fylkeskommunale organer bør bare ha plikt til å rådføre seg med det samiske organ i samme fylke og kommunale organer bare med det samiske organ i samme kommune.

Som nevnt tidligere og som bekreftet gjennom undersøkelsen av Norsk sameråds protokoller, er det først og fremst i forhold til myndighetene på fylkes- og kommuneplan at kontakten med Norsk sameråd har sviknet og hvor de særskilte samiske interesser dermed ikke alltid er kommet tilstrekkelig fram. Samerådets rådgivningsoppgaver har i større grad blitt fulgt opp i forhold til de sentrale myndigheter. Det kan derfor reises spørsmål om problemet her egentlig kunne løses i tilstrekkelig grad ved selve etableringen av samiske rådgivningsorganer i fylker og kommuner, hvor slike i dag ikke finnes – med unntak for Nordland.

Selve utformingen av en foreleggelsesplikt vil dessuten by på vanskelige avgrensingsproblemer. Det er som nevnt neppe mulig å foreta noen uttømmende beskrivelse av hva som skal anses for samiske saker, og det vil i det konkrete tilfelle ofte kunne oppstå tvil med hensyn til hva som skal anses for «viktige økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske befolkning», for å benytte uttrykket fra Norsk sameråds vedtekter. Det er betenkelig

å avgrense en rettsplikt etter kriterier som ulike grupper ventelig vil kunne tolke nokså forskjellig. Disse mer retstekniske problemer vil riktignok kunne avbøtes noe dersom foreleggelsesplikten ble knyttet til konkret avgrensede samiske saksfelter i stedet for å gjelde alle typer samiske saker mer generelt.

Men en ordning med obligatorisk høring er også forbundet med prinsipielle betenkeligheter. Et representativt samisk organ bør selv ha mest mulig herredømme over hvilke saker det vil ta opp. Obligatorisk høring vil lett kunne medføre at organet i stor grad bare blir mottaker av initiativ fra andre, med reduserte muligheter for egne utspill og selvstendig prioritering av sakene.

Det kan for øvrig i denne sammenheng pekes på at det allerede i dag gjelder en allminnelig utredningsplikt i forvaltningen, som kommer inn også i forhold til de samiske interesser. I forvaltningslovens § 17 første ledd, som gjelder enkeltvedtak, heter det at «... forvaltningsorganet skal påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». § 37 første ledd, som gjelder utferdigelse av forskrifter, har samme ordlyd. I annet ledd i § 37 heter det dessuten:

«Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også innhentes fra andre.»

Etter forholdene vil unnlattelse av å forelegge en samisk sak for vedkommende samiske representative organ kunne være en saksbehandlingsfeil som eventuelt vil kunne gjøre vedtaket ugyldig.

Utvalget kommer ellers senere inn på spørsmålet om sekretariat for det samiske representantive organ i framtiden. Med en tilstrekkelig sekretariatshjelp vil organet selv på en aktiv måte kunne følge opp de saker hvor samiske interesser er berørt, og på eget initiativ gi de rådgivende uttalelser det finner påkrevd. Dersom det samiske organet settes i stand til å spille en slik mer aktiv rolle, vil dette redusere behovet for en foreleggelsesplikt.

#### 11.10.5. Utvalgets forslag

Utvalget forslår enstemmig:

1. Det samiske sentralorgan skal på eget initiativ kunne ta opp og uttale seg om alle spørsmål som organet selv anser å være av

særlig betydning for den samiske befolkning.

2. Organet skal i hovedsak ha rådgivende myndighet, men skal også kunne gis besluttende myndighet på avgrensede saksområder. Det forutsettes at den beslutningsmyndighet og de øvrige funksjoner som i dag tilligger Norsk sameråd, blir videreført av det framtidige samiske sentralorgan.
3. Myndighetene vil ha en sterk oppfordring, men ikke direkte plikt, til å forelegge spørsmål av særlig betydning for den samiske befolkning for det samiske sentralorgan til uttalelse.

### 11.11. VALGKRETSE OG MANDATFORDELING

#### 11.11.1. Framlagte forslag

Under utvalgets arbeid er det blitt framlagt ulike forslag til valgkretser og mandatfordeling når det gjelder valg til det sentrale samiske organet.

Allerede i startfasen av arbeidet framla representanten for Norske samers riksforbund i utvalget, Alf Isak Keskitalo, et forslag til en såkalt Samisk delegasjon. Delegasjonen skulle ha i alt 51 medlemmer hvorav ti skulle være utjevningsmandater. Det ble foreslått en egen reindriftskrets med fem mandater. De øvrige 36 mandater skulle fordeles med tre på hver av de følgende 12 valgkretser:

1. Varanger
2. Tana
3. Porsanger
4. Kvalsund
5. Alta
6. Karasjok
7. Kautokeino
8. Lyngen
9. Troms
10. Nordland
11. Trøndelag
12. Sør-Norge

Kretsene Varanger, Tana, Porsanger, Kvalsund, Alta og Lyngen skulle alle omfatte flere kommuner, men var gitt benevnelse etter det sentrale området eller den sentrale kommunen innen kretsen. Troms skulle omfatte kommunene i Midt- og Sør-Troms. Fra Nordland og sørover skulle kretsene etter Keskitalos forslag følge fylkesgrensene. Trøndelag ville omfatte begge Trøndelagsfylkene samt Hedmark, og Sør-Norge ville omfatte de øvrige fylkene på Øst-, Sør- og Vestlandet. Valgområdet for Samisk delegasjon skulle således omfatte hele landet.



Spørsmålet om et representativt samisk organ på sentralt nivå ble videre tatt opp til drøftelse på NSR's landsmøte i 1982. En egen arbeidsgruppe utarbeidet et relativt detaljert forslag til regler om organet, kalt Sámi albmotčoahkkín. Ifølge forslaget skulle medlemmene til organet velges distriktvis. Arbeidsgruppen la til grunn den kretsinnstilling som var foreslått av Alf Isak Keskitalo. Arbeidsgruppen hadde likevel ikke med forslag om en egen reindriftskrets, men beholdt ordningen med utjevningsmandater. Med hensyn til den nærmere inndeling av de samiske valgkretser ble det uttalt at det samiske valgmannstallet skulle legges til grunn, og at områder med spredt samisk bosetting skulle stille forholdsvis flere representanter i forhold til manntallet enn områder med samisk majoritet (indre Finnmark). Det ble antydning at Tana, Karasjok og Kautokeino burde ha tre representanter hver, og at Porsanger-, Kvalsund- og Alta-distriktene burde ha to hver. For øvrig ble det ikke tatt stilling til

mandatfordelingen og dermed heller ikke til organets totale størrelse.

Spørsmålet om valgkretser og mandatfordeling ved et sentralt samisk organ ble også drøftet på representantskapsmøte i Samenes landsforbund i mai 1983. Representantskapet gikk her inn for at organet ble sammensatt av «folkevalgte representanter fra kommuner og fylkeskommuner i samiske bosettingsområder». Det ble framholdt at de fem samiske kjernekommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana måtte gis slik representasjon at det også ble tatt rimelig hensyn til de grupperinger som er i opposisjon i kommunestyret. Samtidig ble det understreket at andre sjøsamiskommuner i Nordland, Troms og Finnmark må bli behørig representert. Representantskapet avviste tanken om særskilte næringsrepresentanter for reindriftsnæringen. På denne bakgrunn ble antydning følgende skisse for sammensetning av et samisk sentralorgan med i alt 27 medlemmer:

«Sør Trøndelag	1 representant (oppnevnt av fylkestinget)
Nord Trøndelag	1 representant (oppnevnt av fylkestinget)
Nordland:	4 representanter (oppnevnt av fylkestinget)
Fordeles slik:	
Søndre Nordland (Helgeland)	1 representant
Midtre Nordland (Saltén/Hamarøy/Tysfjord)	1 representant
Nordre Ofoten	1 representant
Søndre Ofoten	1 representant
Troms fylke:	6 representanter (oppnevnt av kommunestyrene)
Fordeles slik:	
Skånland/Kvæfjord	1 representant
Gratangen/Lavangen	1 representant
Lyngen/Skjervøy/Karsløy	1 representant
Storfjord/Balsfjord	1 representant
Kåfjord	1 representant
Kvænangen/Nordreisa	1 representant
Finnmark fylke:	15 representanter (oppnevnt av kommunestyrene)
Fordeles slik:	
Karasjok	2 representanter
Kautokeino	2 representanter
Porsanger	2 representanter
Tana	2 representanter
Nesseby	2 representanter
Kvalsund/Måsøy	1 representant
Lebesby/Gamvik	1 representant
Loppa/Alta	1 representant
Hasvik/Sørøysund	1 representant
Sør Varanger	1 representant»

### 11.11.2. Ulike hensyn

Ved den nærmere utforming av det samiske sentralorgan er det flere hensyn som bør tas i betraktning.

All den stund spørsmålet om representativ-

tet står sentralt (jfr. avsnitt 11.9), bør man søke å sikre at organet får medlemmer som avspeiler den geografiske spredning av den samiske bosetting i Norge. Reglene bør ut-

formes slik at det ikke lar seg gjøre at ett område oppnår en klar overrepresentasjon på bekostning av andre områder med samisk bosetting. Spørsmålet om antall valgkretser har betydning for dette forhold. Dersom hele valgområdet utgjør bare en krets, slik som ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, har man i prinsippet ingen garanti for å få innvalgt representanter fra alle de forskjellige distrikter i valgområdet. I små geografiske enheter, slik som i kommunene, er dette neppe noe særlig problem. Det samme gjelder stort sett for fylkene, selv om hensynet til geografisk spredning blant representantene nok her noe oftere vil kunne være et diskusjonstema. Her eksisterer da også en egen ordning med utjevningsmandater som skal sikre at alle kommuner blir representert i fylkestinget. Når det dernest gjelder valg som omfatter hele landet, slik som stortingsvalg, har man funnet det hensiktsmessig med særskilt sikring av en allsidig geografisk representasjon i form av en inndeling av landet i flere valgkretser. Også med hensyn til et samisk organ, som skal kunne sies å representere hele den samiske befolkning, bør valgområdet av samme grunn deles opp i flere kretser. Dette er også lagt til grunn ved de forslag til nyordninger som har vært fremmet i den offentlige debatt (jfr. punkt 11.11.1 foran).

Hensynet til representativitet tilsier dessuten at også mindretallsoppfatninger blant samene innenfor den enkelte valgkrets skal kunne være representert i det samiske organet, såfremt det dreier seg om synspunkter av en viss utbredelse. For å oppnå dette bør det fra hver valgkrets alltid kunne velges mer enn en representant, og valgene bør skje ved forholdsvalg. Det antas at tre representanter fra hver krets vil være tilstrekkelig med sikte på å kunne avspeile de ulike samepolitiske holdninger med en viss oppslutning innenfor en valgkrets. Forholdsvalg i flermannskretser er ellers ordningen også ved de ordinære valg i Norge, både når det gjelder Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene.

Hensynet foran om å sikre en distriktsmessig spredning av representantene tilsier videre at kretsene ikke gjøres for store i geografisk henseende. Med mindre særskilte forhold gjør seg gjeldende, synes det dessuten naturlig at hver krets kan sende det samme antall representanter til organet. Samtidig er det ønskelig av administrative og økonomiske grunner at organet totalt sett ikke blir for stort. Forslaget i punkt 11.11.1 om 51 medlemmer synes i meste laget. Skal man tilfredsstillende i rimelig grad de øvrige hensyn som er nevnt, bør tallet på medlemmer på

den annen side være en del høyere enn for Norsk sameråd i dag, dvs. 18.

Et hensyn som også bør være sentralt ved kretsinnndelingen, er at det befolkningsgrunnlag som står bak de forskjellige representanter, ikke varierer for sterkt i størrelse. Det ville f.eks. være urimelig om et område med et visst antall samer kunne sende like mange representanter til det samiske organet som et annet område med en samisk befolkning som var kan hende fem eller ti ganger større.

På den annen side er det her ikke mulig med noen «millimeterrettferdighet». Praktiske hensyn ved inndelingen av valgkretsene kan medføre at befolkningsgrunnlaget bak de ulike representanter vil variere noe. Blant annet er det hensiktsmessig å la valgkretsene følge kommune- og fylkesgrensene. Når det gjelder indirekte valg til det sentrale samiske organet, henger dette sammen med forslaget om å bygge valget på kommune- og fylkestingsvalgene, som igjen er avgrenset etter kommune- og fylkesgrenser (jfr. nærmere i avsnitt 11.13). Og det direkte valg til det samiske sentralorgan forutsettes ved den praktiske gjennomføringen å bli knyttet til det alminnelige stortingsvalg (jfr. avsnitt 11.12), som også er lagt opp etter de samme grenser.

Dessuten kan det framholdes at det heller ikke alltid er ønskelig at representantene har det samme antall samer bak seg. I sammenheng med stortingsvalg er det allment anerkjent at de spredtboende og fjerntliggende distrikter skal ha en viss overrepresentasjon i forhold til de sentrale landsdeler, såkalt distriktstillegg. Ved valget i 1981 var det f.eks. 23.972 stemmeberettigete pr. representant fra Oslo, mens det tilsvarende tall for Finnmark var 13.590. Distriktstillegget er dels ment som en kompensasjon for selve den geografiske avstand mellom periferiområdene og sentrum, som bidrar til å svekke distriktenes muligheter for å fremme sine interesser overfor de sentrale myndigheter. Dels skal tillegget veie opp for den relativt fåtallige befolkning i utkantstrøkene, som ellers ville gitt disse områder en helt begrenset representasjon sammenliknet med de sentrale og mer folkerike strøk.

Også i tilknytning til et samisk organ på sentralt nivå kan det anføres gode grunner for en ordning med distriktstillegg. Sentrum og periferi i samisk sammenheng utgjøres imidlertid av helt andre områder enn i norsk nasjonal sammenheng. Indre Finnmark, som i nasjonal sammenheng er et utpreget utkantstrøk, betegnes således ofte som det samiske kjerneområdet og må sies å utgjøre

sentrum fra et samisk synspunkt. Samene er her, i motsetning til i andre samiske bosettingsområder, en majoritetsbefolkning, og samisk språk og kultur har en sterk posisjon i lokalmiljøet. De fleste av etterkrigstidens støttetiltak overfor samer har vært kanalisert til dette kjerneområdet. I forhold til indre Finnmark er det naturlig å betegne de øvrige samiske bosettingsområder som utkantdistrikter, både geografisk og kulturelt. Dette gjelder blant annet de mer eller mindre spredte sjøsamiske bosettinger i fjordområdene fra Finnmark og sørover til Nordland, hvor fornorskningstendensene har gjort seg sterkere gjeldende enn i indre Finnmark. Og ikke minst gjelder det hele området med sørsamiske bosettinger fra Rana i Nordland til Engerdal i Hedmark. I tillegg til sin geografiske utkantposisjon står sørsamene i en særstilling når det gjelder samisk språk. Det samme er tilfelle for de lulesamiske bosettinger i Tysfjord-Hamarøy-området. De forhold som her er nevnt, kan tilsi at de samiske bosettingsområder utenfor kjerneområdet i indre Finnmark gis en viss tilleggsrepresentasjon i det sentrale samiske organet.

Det kan ellers i denne sammenheng påpekes at begrepet kjerneområde ikke er entydig. Selv om det er en innarbeidet språkbruk å kalle indre Finnmark for det samiske kjerneområdet, vil samer utenfor dette område finne det naturlig at begrepet også knyttes til det lokalområde som er sentrum for deres identifikasjon som samer. I lulesamisk område har man f.eks. kjerneområdet for samisk identifikasjon i Tysfjord-Hamarøy med forgreninger til Storlule-Jokkmokk i Sverige.

Som et ytterligere hensyn kan til slutt framholdes at valgkretser og mandatfordeling ved det samiske sentralorgan bør fastsettes slik at de kan fungere både med en direkte og en indirekte valgordning. Som nevnt i avsnitt 11.9 er det uenighet i utvalget med hensyn til valgordningen. Reglene for organets størrelse og sammensetning bør derfor så langt det er mulig utformes uavhengig av bestemte valgmåter.

En varetakelse av hensynene foran, som berører inndeling av valgkretser, fordeling av mandater og spørsmålet om distriktstillegg forutsetter kjennskap til fordelingen av den samiske befolkning mellom de ulike samiske bosettingsområder i Norge. Dette spørsmål drøftes nærmere i de følgende to punkter.

### 11.11.3. Den fylkesvise fordeling av den samiske befolkning

Det foreligger ingen ajourført registrering verken av størrelsen av den samiske befolk-

ning totalt eller av den distriktsmessige fordeling av denne befolkning i Norge i dag. Forekomsten av samiske kjennetegn er i etterkrigstiden blitt registrert ved folketellingene i 1950 og 1970, men som omhandlet i kapittel 3 hefter det flere svakheter ved disse registreringene. Innenfor utvalgets tidsramme vil det imidlertid ikke la seg gjøre å avholde noen ny sametelling. Med sikte på fastlegging av valgkretser og mandatfordeling er utvalget således henvist til å foreta mer skjønnsmessige vurderinger på grunnlag av det foreliggende ufullstendige tallmaterialet, sammenholdt med mer generell kunnskap om den befolkningsmessige utvikling fram til i dag.

Endringer i befolkningssammensetning og bosetting skjer under normale forhold som en langsom utviklingsprosess. Med sikte på å gi et bilde av fordelingen av den samiske bosetting i dag kan det således også være av interesse å gi en beskrivelse av den fordeling som er blitt registrert ved eldre folketellinger. I alle folketellinger fra 1845 til 1930 ble den samiske befolkning særskilt registrert. Registreringene tok sikte på å omfatte alle samer i landet, men som nevnt i kapittel 3 må også disse tellingene vurderes med visse forbehold.

Tabell 11.4 viser den geografiske fordeling av den samiske befolkning etter folketellingene 1845–1930. Tallene for Finnmark, Troms og Nordland følger de nåværende fylkesgrenser. Trøndelag og Hedmark omfatter begge Trøndelagsfylkene og Hedmark fylke. Sør-Norge omfatter de øvrige fylker i landet. Av tabell 11.4 framgår det at Finnmark var landets største «samefylke» i hele den perioden tabellen omfatter. Finnmarks andel av samebefolkningen var også økende i dette tidsrommet, fra ca. 45 prosent i begynnelsen av perioden til ca. 55 prosent etter århundredskiftet. Fra 1910 av bor med andre ord det absolutte flertall av de norske samer i Finnmark.

Men andelen av samer bosatt i Troms var også bemerkelsesverdig stor. Før århundredskiftet viser alle registreringene at over 40 prosent av den samiske befolkning fantes i Troms. Og avstanden til Finnmarksandelen var aldri over fem prosent. Fra 1900 og utover synker imidlertid andelen Tromssamer til ca. 35 prosent.

Nordland hadde en vesentlig mindre andel av samene enn både Finnmark og Troms. Perioden under ett viser dessuten en svak relativ nedgang i Nordlands andel av den samiske befolkning, fra i overkant av en tiendedel fram til 1875 til i underkant av en tiendedel fra 1910 og utover.

**NOU 1984: 18**  
Om samenes rettsstilling

Tabell 11.4 Den fylkesvise fordeling av den samiske befolkning 1845–1930 (i absolutte tall og prosent).

(Kilde: Folketellingsmateriale utgitt av Statistisk sentralbyrå).

År	1845		1855		1865	
	Fylke	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.
Finnmark	6 545	( 45,3)	7 111	( 44,4)	7 500	( 43,7)
Troms	5 867	( 40,6)	6 557	( 41,0)	7 135	( 41,5)
Nordland	1 791	( 12,4)	2 012	( 12,6)	2 188	( 12,7)
Trøndelag og Hedmark	261	( 1,8)	319	( 2,0)	355	( 2,1)
Øvrige fylker i Sør-Norge	0	( 0,0)	0	( 0,0)	0	( 0,0)
Sum	14 464	(100,1)	15 999	(100,0)	17 178	(100,0)

År	1875		1891		1900	
	Fylke	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.
Finnmark	7 017	( 44,6)	9 491	( 45,7)	9 572	( 48,6)
Troms	6 508	( 41,4)	8 771	( 42,2)	7 852	( 39,9)
Nordland	1 951	( 12,4)	2 075	( 10,0)	1 980	( 10,1)
Trøndelag og Hedmark	242	( 1,5)	413	( 2,0)	251	( 1,3)
Øvrige fylker i Sør-Norge	0	( 0,0)	36	( 0,2)	22	( 0,1)
Sum	15 718	( 99,9)	20 786	(100,1)	19 677	(100,0)

År	1910		1920		1930	
	Fylke	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.
Finnmark	10 332	( 55,6)	10 448	( 54,1)	10 400	( 54,4)
Troms	6 279	( 33,8)	6 761	( 35,0)	6 696	( 35,0)
Nordland	1 838	( 9,9)	1 703	( 8,8)	1 746	( 9,1)
Trøndelag og Hedmark	122	( 0,7)	275	( 1,4)	172	( 0,9)
Øvrige fylker i Sør-Norge	19	( 0,1)	141	( 0,7)	94	( 0,5)
Sum	18 590	(100,1)	19 328 <sup>1)</sup>	(100,0)	19 108 <sup>2)</sup>	( 99,9)

<sup>1)</sup> 1 407 «finn-kvener» ikke medregnet.

<sup>2)</sup> 1 596 «sam-kvener» ikke medregnet.

Ved folketellingene 1845-1930 ble det ellers registrert bare et ubetydelig antall samer utenfor de tre nordligste fylker. De registrerte tall er her åpenbart for lave. Blant annet ble det ved tellingene i 1910 bare registrert 122 samer i Trøndelag og Hedmark, mens Paul Pedersens statistikk fra 1913 viser 316 samer i samme område (557 totalt for hele det sørsamiske området) (jfr. Devik 1980 s. 84). Også Pedersens tall er sannsynligvis for lave, blant annet fordi statistikken i liten grad omfatter samene i kyststrøkene, og fordi samer med mor eller far av annen «nasjonalitet» ikke ble regnet med. Men som omhandlet i kapittel 3 er tallene for den samiske befolkning ved folketellingene antakelig for lave i alle områder, slik at den innbyrdes fordeling av samebefolkningen som framkommer ved tellingene, nødvendigvis ikke trenger være så gal.

Ifølge tabell 11.4 er totaltallene for den

samiske befolkning nokså konstant fra 1891 til 1930. Tallene viser ikke slik økning som man finner for befolkningsutviklingen i samfunnet for øvrig i samme tidsrom, og illustrerer klart den fornorskning som har funnet sted blant samene. Stigningen i Finnmarks andel av den samiske befolkning i denne perioden kunne tyde på at fornorskningen har gått relativt tregere der enn i andre områder med samisk bosetting. Flere faktorer bidrar til å sannsynliggjøre en slik antakelse. Blant annet har samenes andel av fylkets befolkning alltid vært langt høyere i Finnmark enn i andre fylker. Dessuten er det i de indre områder av Finnmark at man finner det største sammenhengende område med samisk bosetting i landet. Disse forhold har etter alt å dømme bidratt til å gi samisk språk og kultur en større motstandsdyktighet mot fornorskning i Finnmark totalt sett enn i andre områder. (At det også innenfor Finnmark

finnes klare forskjeller i utvikling mellom ulike områder, skal drøftes nærmere nedenfor.)

De faktorer som er nevnt i det foregående, har også vært virksomme i tiden etter 1930 og skulle dermed tilsi en utvikling i retning av at en stadig større andel av samene blir å finne i Finnmark. Dette bekreftes tilsynelatende til overmål ved folketellingene i 1950 og 1970 (jfr. tabellene 11.5 og 11.6).

Registreringene i 1950 og 1970 viser en forsterket Finnmarksdominans innen den samiske befolkning i etterkrigstiden. Hele 83,5 prosent av de samisktalende som ble registrert i 1950, var hjemmehørende i vårt nordligste fylke. I 1970-tellingen var 82,4 prosent av dem som svarte positivt på om de regnet seg selv som same, fra Finnmark. Tar

man også hensyn til dem som var usikre på dette spørsmål, synker Finnmarksandelen noe, til 79,1 prosent, men er fortsatt meget høy i forhold til Troms og Nordland.

Tabell 11.5. Den fylkesvise fordeling av den samisktalende befolkning i Nord-Norge utenom byene i 1950 (i absolutte tall og prosent)

(Kilde: Samekomiteen 1959 s. 22)

Fylke	Samisktalende	
	ant.	(%)
Finnmark .....	7 359	( 83,5)
Troms .....	813	( 9,2)
Nordland .....	645	( 7,3)
Sum .....	8 817	(100,0)

Tabell 11.6 Den samiske befolkning i en del utvalgte tellingskretser i Nord-Norge i 1970 etter fylke og svar på spørsmålet om personen regner seg selv som same (i absolutte tall og prosent)

(Kilde: Aubert 1978 s. 22)

Fylke	Regner seg som same		Usikker		Sum	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Finnmark .....	7 563	( 82,4)	1 775	( 67,4)	9 338	( 79,1)
Troms .....	944	( 10,3)	746	( 28,3)	1 690	( 14,3)
Nordland .....	668	( 7,3)	111	( 4,2)	779	( 6,6)
Sum .....	9 175	(100,0)	2 632	( 99,9)	11 807	(100,0)

Flere forhold gjør det imidlertid vanskelig å se disse registreringene som en definitiv bekreftelse på en så sterk Finnmarksdominans blant samene som tallene skulle indikere.

For det første angår 1950-tellingene bare samisktalende. Den oppfanger dermed ikke alle med samisk identitet. Knut Kolsrud uttaler at oppgavene fra 1950 utvilsomt er for lave som uttrykk for hele den samiske befolkning (jfr. Samekomiteen 1959 s. 22). Om man legger til grunn at den språklige fornorskning har vært relativt sterkere i Troms og Nordland enn i Finnmark (jfr. foran), tilsier det at Finnmarksandelen av befolkningen med samisk identitet vanskelig kunne være så høy som 83,5 prosent i 1950.

For det andre er byene i Troms og Nordland holdt utenfor både 1950- og 1970-tellingen. I Vilhelm Auberts analyse av 1970-tellingen uttales blant annet om dette – samt om enkelte andre mangler ved tellingen (jfr. Aubert 1978 s. 19):

«Reindriftssamene i Sør-Norge og i Nordland faller utenfor undersøkelsen. I Nordland er det også kjent at det fins en del grender med en viss samisk bosetning, men som

det ikke har vært mulig å få registrert. En utelukket gruppe som har større tallmessig betydning, er den samiske befolkningen i de større byene i Troms og Nordland. I første rekke gjelder det Tromsø, der det bor mange samer, men også Harstad, Narvik og Bodø» (uthevet her).

Når det særlig gjelder Tromsø, opplyser Aubert samme sted i en fotnote at universitetslektor Reinhard Mook, som har intervjuet ca. 120 samiske husstander i Tromsø, mener det der kan dreie seg om over tusen, kanskje atskillig flere personer med samisk tilknytning. Uansett hvilket tall som her er til korrekte, synes det klart at dersom samebefolkningen i byene i Troms og Nordland også ble regnet med, ville Finnmarksdominansen blant samene i registreringene i 1950 og 1970 bli svekket.

For det tredje er områdene sør for Nordland holdt utenom tellingene både i 1950 og 1970. Dette forhold spiller kanskje ikke så stor rolle for 1950-tallene. Men fram mot våre dager er det skjedd en ikke liten utflytting av samer fra hele Nord-Norge. Dette henger

blant annet sammen med den mer allmenne samfunnsutvikling med bedre kommunikasjoner og større mobilitet på arbeidsmarkedet kombinert med en sentralisering omkring tettstedene i sør. Samtidig er det blitt vanligere å ta utdanning utenfor hjemstedet, og utdanningstilbudene har vært bedre utbygd sørpå enn i Nord-Norge. Vilhelm Aubert uttaler om disse forhold når det gjelder 1970-tellingen (s. 19):

«Alle samer i Sør-Norge faller utenfor. Vi har få opplysninger fra andre kilder som sier noe om deres antall og sammensetning for øvrig. Et forsøk på å kartlegge samer i Oslo kunne tyde på at Oslo er en av de større samekommunene i landet. Ungdom fra samebygdene nordpå har ofte dratt til Oslo, Bergen, Trondheim eller andre steder i Sør-Norge når de først har reist ut fra hjembygda. Ofte blir besøket sørpå relativt kortvarig, under en utdannelsefase eller i et midlertidig yrke. Men mange blir også i Sør-Norge.»

Helge Salvesen kommenterer også 1970-tellingens manglende registrering av samer sør for Nordland og uttaler blant annet (jfr. Salvesen 1979 s. 23):

«I virkeligheten betyr det at man så bort fra hele sørsamekulturen og minst 2 000 utflytete samer.

Sørsamene teller rett nok ikke mange individer. I Norge blir tallet neppe firsifret, ca. 700 kan være en rimelig gjetning.»

Et tallanslag for en samegruppe utenfor Nord-Norge er også gitt i punkt 3.3.5 foran, hvor det framgår at man i forbindelse med en utvidelse av sameradioens dekningsområde i

1982 kom fram til et anslag på 5–7 000 samiskspråklige i det sentrale Østlandsområdet. Daværende leder av sameradioen har opplyst til utvalget at anslaget er basert på slutninger ut fra den sterke utflytting fra Nord-Troms og Finnmark i hele etterkrigstiden, og han uttalte at tallet 2 000 i denne sammenheng (jfr. foran) i hvert fall uten videre må kunne fordobles.

Aubert anslår (s. 19) antallet personer med samiske kjennetegn som falt utenfor tellingsområdene i 1970, til «mange tusen», men i dette anslaget er også innbefattet dem som falt utenfor i Troms og Nordland.

Selv om det hefter en del usikkerhet ved slike anslag, kan det likevel slås fast for det første det selvsagte at en medregning av samene sør for Nordland i 1950 og 1970 ville redusert andelen av samene som var bosatt i Nord-Norge totalt sett. Denne andelen var jo ved begge tellinger 100 prosent. Men dernest – og det er det sentrale her – ville reduksjonen i Finnmarks prosentandeler være vesentlig større enn reduksjonen for de to andre fylker. Og Finnmarksdominansen ville bli mer svekket jo større antall samer man antar var bosatt utenfor Nord-Norge. Tabell 11.7 gir en illustrasjon av disse forhold.

Alt i alt gir de to sametellingene som er foretatt i Norge etter den andre verdenskrig, en høyst usikker veiledning når det gjelder å bestemme den fylkesvise fordeling av den samiske bosetting i dag.

I en artikkel i tidsskriftet Ottar fra 1977 skriver Bjørn Aarseth følgende om det foreliggende problem (jfr. Aarseth 1977 s. 43):

Tabell 11.7 Den fylkesvise fordeling av den samiske befolkning under forutsetning av henholdsvis 1 000 og 3 000 samer utenfor Nord-Norge, sammenholdt med sametellingene i 1950 og 1970 (i absolutte tall og prosent).

År		1950	
Fylke	Faktisk registrert (tabell 11.6)	1 000 samer utenfor N.-Norge	3 000 samer utenfor N.-Norge
Finnmark	7 359 ( 83,5)	7 359 ( 75,0)	7 359 ( 62,3)
Troms	813 ( 9,2)	813 ( 8,3)	813 ( 6,9)
Nordland	645 ( 7,3)	645 ( 6,6)	645 ( 5,5)
Andre fylker	0 ( 0,0)	1 000 ( 10,2)	3 000 ( 25,4)
Sum	8 817 (100,0)	9 817 (100,1)	11 817 (100,1)

År		1970	
Fylke	Faktisk registrert (tabell 11.6)	1 000 samer utenfor N.-Norge	3 000 samer utenfor N.-Norge
Finnmark	9 338 ( 79,1)	9 338 ( 72,9)	9 338 ( 63,1)
Troms	1 690 ( 14,3)	1 690 ( 13,2)	1 690 ( 11,4)
Nordland	779 ( 6,6)	779 ( 6,1)	779 ( 5,3)
Andre fylke	0 ( 0,0)	1 000 ( 7,8)	3 000 ( 20,3)
Sum	11 807 (100,0)	12 807 (100,0)	14 807 (100,1)

«Ut fra skjønnsmessige vurderinger tør en med reservasjoner anslå den samiske befolkning i Norge til nær 30 000 som selv oppfatter seg som samer eller som overveiende er av samiske avstamning. 90 % av samene i Norge er bosatt i Nord-Norge, ca. 50 % i Finnmark fylke» (uthevet her).

På en kartillustrasjon i tilknytning til artikkelen angir Aarseth mer detaljert den distriktmessige fordeling av de nær 30 000 samer han anslår finnes i Norge. Denne fordelingen er gjengitt i tabell 11.8.

Helge Salvesen legger Aarseths fordeling til grunn i en artikkel i Ottar i 1979 (jfr. Salvesen 1979 s. 23–24).

Disse anslag må sies å harmonere med det inntrykk gjennomgåelsen av folketellingsmaterialet foran gir. Men gjennomgåelsen viser samtidig at slike anslag er forbundet med en god del usikkerhet. I særlig grad knytter det seg usikkerhet til antall utflyttete samer i Sør-Norge. Ellers kan bemerkes at Aarseth anslår Finnmarksandelen av den samiske befolkning til å ligge betydelig under de tall som framkom ved tellingene i 1950 og 1970, noe som er i tråd med vurderingene foran.

Tabell 11.8. Den fylkesvise fordeling av den samiske befolkning i Norge.  
(Kilde: Aarseth 1977)

Fylke	Ant.	(%)
Finnmark .....	15 000	( 50,5)
Troms .....	9 000	( 30,3)
Nordland .....	3 000	( 10,1)
Trøndelag og Hedmark ..	700 <sup>1)</sup>	( 2,4)
Øvrige fylker i Sør-Norge	2 000	( 6,7)
Sum .....	29 700	(100,0)

<sup>1)</sup> Tallet er et anslag for hele den sørsamiske befolkning, og en del av disse 700 er bosatt i Nordland.

#### 11.11.4. Nærmere om den samiske bosetting i Nord-Norge

Framstillingen i punkt 11.11.3 dreide seg om fordelingen av den samiske befolkning etter fylke og, når det gjelder områdene sør for Nordland, også etter større enheter.

De forslag som har vært framlagt i debatten om organspørsmålet (jfr. punkt 11.11.1), forutsetter imidlertid at grensene for valgkretsene ikke alltid skal følge fylkesgrensene. Særlig Finnmark og Troms og til dels også Nordland forutsettes oppdelt i flere kretser. En slik oppdeling nødvendigvis gjør at man har en oppfatning av hvordan den samiske bosetting er fordelt innen de tre fylker.

Følgende uttalelse av Vilhelm Aubert er av

betydning for dette spørsmålet (jfr. Aubert 1978 s. 20):

«For noen hundre år siden var samene overveiende en kystbefolkning. I dag er de primært en innlandsbefolkning, og bor de ved sjøkanten, er det som regel inne i fjordene og ikke ute på øyene og halvøyene. ... Ennå så seint som da Friis tegnet sine etnografiske kart i 1888, var hovedtyngden av den samiske befolkningen lokalisert langs kysten og ofte langt ute mot havet.»

Bjørn Aarseth slutter seg til dette og uttaler blant annet (jfr. Aarseth 1980 s. 11):

«I forrige hundreår var samene overveiende en kystbefolkning. Registreringen av samer/samisktalende i 1950 og 1970 viser at det i første rekke er i innlandskommunene og i enkelte fjorder en i etterkrigstiden finner folk som taler samisk og som oppgir at de er samer.»

Når det særlig gjelder Finnmark, illustreres denne utviklingen tydelig i tabell 11.9, som er hentet fra Bjørn Aarseths framstilling fra 1980. Aarseth kommenterer selv tabellen på denne måten:

«De rene innlandskommuners relative andel av samene i Finnmark er altså øket fra ca. 25 til nær 60 % fra 1930 til 1970. Kystsamenes tilbakegang både i absolutte og relative tall (fra 49 til 18 %) er bemerkelsesverdig og må skyldes både utflytting, underreportering av samiske kjennetegn og skifte av etnisk tilhørighet i de to siste generasjoner.»

Vilhelm Aubert drøfter nærmere den «fornorskningen eller assimilasjonen» som her er skjedd over lang tid, i sin analyse av folketellingsmaterialet fra 1970 (jfr. Aubert 1978 s. 20–21). Ifølge ham må fornorskningen ha hatt noen viktige årsaker som knytter seg nettopp til levevilkårene og de demografiske forhold i kystbefolkningen. Ett forhold er at både samer, kvener (innflyttete finnlendere) og nordmenn sørfra ble trukket til de samme fiskeressursene. De etniske gruppene konkurrerte og hadde samkvem med hverandre. Dels førte det til at gamle samiske lokalsamfunn ble revet opp, og at mange familier ble fordrevet. Dels førte det også til blandete ekteskap. Dominansen i de store fiskeværerne ble norsk. Etter hundreårsskiftet ble både norske og samiske fiskere trukket vekk fra de ytterste boplassene ettersom utviklingen, teknologi, transportmidler og framveksten av byer gjorde denne lokaliseringen mindre fordelaktig eller i hvert fall mindre nødvendig.

Ifølge Aubert gjelder det videre at det ute på øyene heller ikke fantes så gode muligheter for å forankre identiteten i den spesielle kulturen som knytter seg til reindriften. Tvert imot oppsto det ofte konflikter mellom

Tabell 11.9 Den geografiske fordeling av den samiske befolkning i Finnmark i 1930 og 1970  
(i absolutte tall og prosent)  
(Kilde: Aarseth 1980 s. 12)

Område	1930		1970 <sup>1)</sup>	
	ant.	(%)	ant.	(%)
Indre kjerneområde (Kautokeino, Karasjok, Polmak) ...	2 498	( 23,9)	4 362	( 57,7)
Ytre kjerneområde (Tana, Nesseby, Porsanger) .....	2 804	( 26,8)	1 835	( 24,3)
Resten av Finnmark .....	5 158	( 49,3)	1 366	( 18,0)
Sum .....	10 460	(100,0)	7 563	(100,0)

<sup>1)</sup> Tallene gjelder dem som svarte ja på spørsmålet om de regnet seg som samer.

reineierne som kom ut til kysten om sommeren, og den samiske befolkning av fiskerbønder. Sjøsamene kom ikke så sjelden til å definere seg selv i en viss motsetning til de gjestende flyttsamene, selv om det også utviklet seg vennskap og samarbeids- og bytteforhold mellom dem. Dette førte noen steder til at sjøsamene gled over i norsk identitet, men i andre tilfelle til at de havnet i et etnisk ingenmannsland der det var vanskelig å vite hvor man hørte hjemme. Det er nok situasjo-

nen for en del av sjøsamenes etterkommere den dag i dag.

Etter denne drøftelsen trekker Aubert følgende – og i denne sammenheng betydningsfulle – konklusjon:

«En følge av dette er at en må regne med atskillig sterkere tendens til å skjule samiske kjennetegn ved kysten enn i innlandsbygdene. Derfor er innlandsdominansen blant samene reelt sett ikke så sterk som det foreliggende statistiske materialet viser.»

Tabell 11.10. Den samiske befolkning i Finnmark i 1970 etter kommune og svar på spørsmålet om personen regnet seg selv som same (i absolutte tall og prosent)  
(Kilde: Aubert 1978 s. 24. Tallene er videre bearbeidet her.)

Kommune <sup>1)</sup>	I Regner seg som same		II Usikker		III Sum	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Alta .....	210	( 2,8)	156	( 8,8)	366	( 3,9)
Berlevåg .....	58	( 0,8)	46	( 2,6)	104	( 1,1)
Gamvik .....	75	( 1,0)	52	( 2,9)	127	( 1,4)
Hammerfest .....	31	( 0,4)	35	( 2,0)	66	( 0,7)
Hasvik .....	16	( 0,2)	46	( 2,6)	62	( 0,7)
Karasjok .....	1 708	( 22,6)	113	( 6,4)	1 821	( 19,5)
Kautokeino .....	1 899	( 25,1)	107	( 6,0)	2 006	( 21,5)
Kvalsund .....	201	( 2,7)	185	( 10,4)	386	( 4,1)
Lebesby .....	196	( 2,6)	96	( 5,4)	292	( 3,1)
Loppa .....	11	( 0,1)	9	( 0,5)	20	( 0,2)
Måsøy .....	52	( 0,7)	58	( 3,3)	110	( 1,2)
Nesseby .....	625	( 8,3)	96	( 5,4)	721	( 7,7)
Nordkapp .....	58	( 0,8)	50	( 2,8)	108	( 1,2)
Porsanger .....	813	( 10,7)	276	( 15,5)	1 089	( 11,7)
Sørøysund .....	39	( 0,5)	32	( 1,8)	71	( 0,8)
Sør-Varanger .....	298	( 3,9)	109	( 6,1)	407	( 4,4)
Tana .....	1 152	( 15,2)	251	( 14,1)	1 403	( 15,0)
Vadsø .....	121	( 1,6)	58	( 3,3)	179	( 1,9)
Sum .....	7 563	(100,0)	1 775	( 99,9)	9 338	(100,1)

<sup>1)</sup> Det ble ikke stilt spørsmål om samisk tilknytning i Båtsfjord og Vardø kommuner ved folketellingen i 1970.

I tabell 11.10 vises fordelingen av den samiske befolkning på de ulike kommuner i Finnmark i 1970 etter dem som svarte ja eller var usikre på spørsmålet om de regnet seg selv som same. Tallene for usikre svar er tatt

med da de må antas å gi uttrykk for en latent samisk identitetsfølelse.

Den sterkere fornorskningsprosess i kystområdene enn i innlandet kan gis et visst tallmessig belegg også ved denne tabellen.



Det kan hevdes at fornorskningen er mer merkbar og dermed «sterkere» i lokalsamfunn hvor det er en stor andel usikre svar i forhold til de bekreftende. (Forholdet kan uttrykkes som et prosenttall.) Sterkest fornorskning finner man etter dette i Hasvik (288 %), Hammerfest (113 %) og Måsøy (112 %), som er de eneste kommuner med flere usikre enn bekreftende svar. Men andelen usikre svar er også høy i kommuner som Kvalsund (92 %), Nordkapp (86 %), Sørøysund (82 %) og Loppa (81 %). Disse kommuner ligger alle i kystområdet. Det laveste forholdet mellom usikre og bekreftende svar finner man i de rene innlandskommuner Kautokeino (6 %) og Karasjok (7 %). Dernest følger Nesseby (15 %), Tana (22 %) og Porsanger (34 %) på de neste plassene.

Tabell 11.10 viser dernest at de fem sist nevnte kommuner er de kommuner i Finnmark som har flest samer innenfor sine grenser (jfr. de uthevede tall i kolonne III). Regnet etter summen av ja-svar og usikre svar på spørsmålet om personen regnet seg som same, utgjør samene i Kautokeino, Karasjok, Tana, Porsanger og Nesseby 75,4 pro-

sent av samene i Finnmark. Selv om man tar hensyn til den større tendens til å skjule samisk identitet i kystområdene, kan man for de nevnte kommuners vedkommende trygt tale om et samisk kjerneområde, slik det ofte gjøres. For øvrig bor samene ifølge folketellingen i 1970 spredt omkring i kommunene langs kysten fra Sør-Varanger til Loppa.

Når det gjelder den geografiske fordeling av den samiske bosetting i Troms, byr det på problemer å bygge på tallene fra 1970 i samme grad som det foran er gjort for Finnmarks vedkommende. Dette skyldes at mens tellingen i 1970 dekket det aller meste av Finnmarks befolkning (89,7 prosent), var det bare litt over en femtedel (22,9 prosent) av Troms' befolkning som ble spurt om samisk tilknytning (jfr. Aubert 1978 s. 18). For Troms synes det derfor hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det eldre folketellingsmaterialet som foreligger.

Tabell 11.11 gir et bilde av den geografiske fordeling av den samiske bosetting i Troms omkring århundreskiftet. Lyngen peker seg her ut med en meget stor andel av den samiske befolkning i fylket. I den perioden

Tabell 11.11 Den samiske befolkning i Troms i 1891, 1900 og 1910 etter herred (i absolutte tall og prosent).

(Kilde: Folketellingsmateriale utgitt av Statistisk sentralbyrå.)

Herred	1891		1900		1910	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Kvæfjord	116	( 1,3)	114	( 1,5)	58	( 0,9)
Trondenes	540	( 6,2)	609	( 7,8)	529	( 8,4)
Bjarkøy	0	( 0,0)	9	( 0,1)	—	( —)
Ibbestad	751	( 8,6)	667	( 8,5)	523	( 8,3)
Lavangen	—	( —)	—	( —)	124	( 2,0)
Salangen	411	( 4,7)	366	( 4,7)	393	( 6,3)
Dyrøy	75	( 0,9)	82	( 1,0)	44	( 0,7)
Sørreisa	149	( 1,7)	147	( 1,9)	128	( 2,0)
Tranøy	48	( 0,5)	53	( 0,7)	51	( 0,8)
Berg	26	( 0,3)	36	( 0,5)	35	( 0,6)
Torsken	—	( —)	—	( —)	0	( 0,0)
Hillesøy	30	( 0,3)	15	( 0,2)	8	( 0,1)
Lenvik	460	( 5,2)	424	( 5,4)	319	( 5,1)
Målselv	96	( 1,1)	70	( 0,9)	34	( 0,5)
Bardu	16	( 0,2)	26	( 0,3)	10	( 0,2)
Malangen	43	( 0,5)	74	( 0,9)	56	( 0,9)
Balsfjord	486	( 5,5)	419	( 5,3)	256	( 4,1)
Tromøysund	365	( 4,2)	283	( 3,6)	76	( 1,2)
Tromsø by	19	( 0,2)	14	( 0,2)	3	( 0,0)
Lyngen	2 806	( 32,0)	2 751	( 35,0)	1 609	( 25,6)
Sørkjølva	—	( —)	—	( —)	658	( 10,5)
Karlsøy	287	( 3,3)	267	( 3,4)	264	( 4,2)
Helgøy	156	( 1,8)	149	( 1,9)	104	( 1,7)
Skjervøy	672	( 7,7)	525	( 6,7)	209	( 3,3)
Nordreisa	203	( 2,3)	83	( 1,1)	34	( 0,5)
Kvænangen	1 016	( 11,6)	669	( 8,5)	754	( 12,0)
Sum	8 771	(100,1)	7 852	(100,1)	6 279	( 99,9)

Strek i kolonnen indikerer at kommunen ikke var eget tellingsområdet, men slått sammen et tilgrensende område i angjeldende år.

tabellen omfatter, finner man ca. 35 prosent av Troms-samene i dette området (i 1910 gjelder det Lyngen og Sørfjord). Området tilsvare i dag kommunene Lyngen, Kåfjord og Storfjord samt en del av Tromsø kommune. Mot grensen til Finnmark peker dessuten Kvænangen seg ut med en andel av fylkets samer på noe over ti prosent som et gjennomsnitt for perioden.

Tabellen viser dessuten en sterk konsentrasjon av samer i den sørlige del av fylket, nærmere bestemt det sørlige og østlige område omkring Vågsfjorden. Andelen samer sammenlagt i Trondenes, Ibestad, Lavangen og Salangen stiger fra ca. 20 til 25 prosent fra 1891 til 1910. Trondenes tilsvare i dag kommunene Harstad og Skånland. Ibestad tilsvare Ibestad og Gratangen. Lavangen ble skilt ut fra Ibestad i 1906.

De områder av Troms som hittil er nevnt, hadde i 1910 nesten tre fjerdedeler av den samiske bosetting i fylket.

Forøvrig har kommunene Lenvik og Balsfjord en andel av den samiske befolkning av en viss betydning, med omkring fem prosent på hver.

Når det gjelder øyene helt ytterst ved kysten, har den nordlige regionen et visst inn-

slag av samer. For Skjervøys del viser tabellen en fallende tendens, fra nesten åtte til vel tre prosent av fylkets samebefolkning. Karlsøy på sin side viser en svakt stigende tendens, til vel fire prosent i 1910. Øykommunene lenger sør som Tranøy, Berg og Torsken har på sin side en meget liten andel av den samiske befolkning i Troms omkring århundreskiftet.

De store og typiske innlandskommunene som Målselv og Bardu har likeledes en helt ubetydelig andel av samene innenfor sine grenser. Det samme gjelder Nordreisa, som fra en relativt smal kyststripe strekker seg dypt innover i landet til grensene mot Finnmark og Finland.

I tabell 11.12 gis en oversikt over den kommunevise fordeling i Troms i 1970 regnet etter ja-svar og usikre svar på spørsmålet om personen regnet seg som same. Det knytter seg som nevnt en del usikkerhet til resultatene av denne registreringen. Om man likevel tillater seg en vurdering av tallene slik de foreligger, legger man først og fremst merke til at den samiske bosetting i Troms er særlig konsentrert i to hovedområder. Dette var også situasjonen omkring århundreskiftet, men konsentrasjonen om disse områdene er i

Tabell 11.12. Den samiske befolkning i Troms i 1970 etter kommune og svar på spørsmålet om personen regner seg selv som same (i absolutte tall og prosent).  
(Kilde: Aubert 1978 s. 23, bearbeidet.)

Kommune	Regner seg som same		Usikker		Sum	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Tromsø	21	( 2,2)	5	( 0,7)	26	( 1,5)
Harstad	—	( —)	—	( —)	—	( —)
Kvæfjord	:	( :)	:	( :)	:	( :)
Bjarkøy	—	( —)	—	( —)	—	( —)
Skånland	433	( 46,0)	60	( 8,1)	493	( 29,2)
Ibestad	—	( —)	—	( —)	—	( —)
Gratangen	24	( 2,5)	14	( 1,9)	38	( 2,3)
Salangen	212	( 22,5)	40	( 5,4)	252	( 14,9)
Målselv	:	( :)	:	( :)	:	( :)
Bardu	—	( —)	—	( —)	—	( —)
Sørreisa	6	( 0,6)	15	( 2,0)	21	( 1,2)
Dyrøy	1	( 0,1)	3	( 0,4)	4	( 0,2)
Tranøy	9	( 1,0)	20	( 2,7)	29	( 1,7)
Berg	3	( 0,3)	1	( 0,1)	4	( 0,2)
Torsken	—	( —)	—	( —)	—	( —)
Lenvik	4	( 0,4)	2	( 0,3)	6	( 0,4)
Balsfjord	14	( 1,5)	10	( 1,3)	24	( 1,4)
Karlsøy	1	( 0,1)	3	( 0,4)	4	( 0,2)
Lyngen	15	( 1,6)	44	( 5,9)	59	( 3,5)
Storfjord	15	( 1,6)	6	( 0,8)	21	( 1,2)
Kåfjord	153	( 16,2)	418	( 56,1)	571	( 33,8)
Skjervøy	7	( 0,7)	33	( 4,4)	40	( 2,4)
Nordreisa	:	( :)	2	( 0,3)	2	( 0,1)
Kvænangen	24	( 2,5)	69	( 9,3)	93	( 5,5)
Sum	942	( 99,8)	745	(100,1)	1 687	( 99,7)

Strek i kolonnen betyr at det ikke ble stilt spørsmål om samisk tilknytning i denne kommunen i 1970. Kolon i kolonnen betyr at tall ikke kan offentliggjøres.

Tabell 11.13. Den samiske befolkning i Nordland i 1891, 1900 og 1910 etter herred (i absolutte tall og prosent).

(Kilde: Folketellingsmateriale utgitt av Statistisk sentralbyrå).

Herred	1891		1900		1910	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Byene	3	( 0,1)	2	( 0,1)	2	( 0,1)
Bindalen	45	( 2,2)	40	( 2,0)	23	( 1,3)
Vik					4	( 0,2)
Brønnøy	4	( 0,2)	5	( 0,3)	1	( 0,1)
Velfjord	16	( 0,8)	8	( 0,4)	5	( 0,3)
Vega	1	( 0,0)				
Tjøtta	3	( 0,1)	23	( 1,2)	19	( 1,0)
Vefsen	65	( 3,1)	36	( 1,8)	44	( 2,4)
Hatfjeldalen	83	( 4,0)	57	( 2,9)	59	( 3,2)
Herøy	10	( 0,5)	2	( 0,1)	1	( 0,1)
Alstahaug	1	( 0,0)				
Dønnes	2	( 0,1)	1	( 0,1)		
Nesna	13	( 0,6)	21	( 1,1)	14	( 0,8)
Hemnes	64	( 3,1)	50	( 2,5)	31	( 1,7)
Mo	66	( 3,2)	44	( 2,2)	33	( 1,8)
Rødøy	5	( 0,2)	4	( 0,2)	1	( 0,1)
Lurøy	2	( 0,1)			1	( 0,1)
Meløy	5	( 0,2)			1	( 0,1)
Gildeskaal	9	( 0,4)	6	( 0,3)	2	( 0,1)
Beiarn	25	( 1,2)	15	( 0,8)	7	( 0,4)
Bodin	53	( 2,6)	62	( 3,2)	40	( 2,2)
Skjerstad	79	( 3,8)	60	( 3,0)	3	( 0,2)
Fauske					14	( 0,8)
Saltdalen	56	( 2,7)	33	( 1,7)	26	( 1,4)
Sørfold	72	( 3,5)	42	( 2,1)	15	( 0,8)
Nordfold	35	( 1,7)	38	( 1,9)	44	( 2,4)
Leiranger					2	( 0,1)
Steigen	1	( 0,0)	13	( 0,7)	14	( 0,8)
Hamarøy	68	( 3,3)	36	( 1,8)	44	( 2,4)
Tysfjord	339	( 16,3)	421	( 21,3)	444	( 24,2)
Ankenes	222	( 10,7)	248	( 12,5)	231	( 12,6)
Evenes	466	( 22,5)	484	( 24,4)	561	( 30,5)
Lødingen	31	( 1,5)	80	( 4,0)	59	( 3,2)
Tjeldsund					10	( 0,5)
Vaagen	4	( 0,2)				
Buksnes	11	( 0,5)	6	( 0,3)	9	( 0,5)
Flakstad	1	( 0,0)			3	( 0,2)
Værø			1	( 0,1)		
Hadsel	107	( 5,2)	94	( 4,7)	34	( 1,8)
Bø	28	( 1,3)	13	( 0,7)	6	( 0,3)
Øksnes	45	( 2,2)	3	( 0,2)	7	( 0,4)
Sortland	22	( 1,1)	17	( 0,9)	19	( 1,0)
Dverberg	13	( 0,6)	15	( 0,8)	5	( 0,3)
Sum	2 075	( 99,8)	1 980	(100,3)	1 838	(100,4)

1970 forsterket i forhold til tidligere. Særlig har det sørlige område med kommunene Skånland, Gratangen og Salangen, som på tellingstidspunktet også omfattet nåværende Lavangen kommune, befestet sin posisjon og framstår som det mest markerte samiske bosettingsområde i Troms. Regnet etter ja-svar står disse kommunene for hele 71 prosent av den samiske bosetting, mens andelen synker til vel 46 prosent når de usikre svar også regnes med. Men fortsatt befinner stadig en stor andel av Troms-samene seg i området omkring Lyngenfjorden, først og fremst i Kåfjord kommune, som har ca. en tredjedel av

samebefolkningen når både ja-svar og usikre svar regnes med.

For øvrig kan man legge merke til en interessant forskjell mellom den sørlige og den nordlige hovedregion for den samiske bosetting i Troms. Mens det i Skånland, Gratangen og Salangen er vesentlig flere som svarer ja på spørsmålet om de regner seg som same, enn de som er usikre på dette, er det motsatte tilfelle i Kåfjord, Lyngen og også i Kvænangen. Dette indikerer en mer framskreden forforskning i den nordlige hovedregion sammenliknet med den sørlige.

De store innlandskommunene har fortsatt

en lav andel av den samiske befolkning. Tilsvarende gjelder for de ytre kystkommuner, hvor nå heller ikke de nordlige områder kan vise til noen andel av betydning av samene i Troms.

Den samiske befolkning i Tromsø ble særskilt omtalt i punkt 11.11.3 foran. Sammenholdt med det som der ble sagt, er det grunn til å regne med at tallene i tabell 11.12 representerer en betydelig underrapportering av samiske kjennetegn i Tromsø.

Når det gjelder den geografiske fordeling av den samiske bosetting i Nordland, synes det på samme måte som for Troms hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det eldre folketellingsmateriale som foreligger.

Tabell 11.13 gir et bilde av den geografiske fordeling av den samiske bosetting i Nordland omkring århundreskiftet. Tabellens mest bemerkelsesverdige trekk er den sterke konsentrasjon som framkommer av samisk bosetting i kommunene Tysfjord, Ankenes og Evenes, dvs. i Ofoten-området. Konsentrasjonen er også økende for den perioden som vises. I 1891 bodde halvparten av samene i Nordland i disse kommunene, mens andelen var steget til to tredjedeler i 1910 (jfr. de uthevede tall i tabellen). Evenes omfattet også nåværende Ballangen kommune, som ble skilt ut som egen kommune i 1925.

Tabell 11.13 viser ellers at den øvrige samiske befolkning i Nordland i det aktuelle

tidsrom bodde spredt rundt om i hele fylket. Hver av kommunene utenom Tysfjord, Ankenes og Evenes hadde bare små prosentandeler av den samiske bosetting.

Tabell 11.14 viser resultatene av sametellingen i 1970 for Nordland når det gjelder svar og usikre svar på spørsmålet om personen regnet seg som same. Undersøkelsen omfattet bare noen få av fylkets kommuner, tilsvarende 6,1 prosent av fylkets totale befolkning (jfr. Aubert 1978 s. 18). Områdene ble plukket ut etter en forhåndsvurdering av hvor man kunne vente å finne samiske kjennetegn eller spor av slike. Konsentrasjonen omkring Ofoten-området synes vel begrunnet på bakgrunn av tallene fra sametellingene omkring århundreskiftet (jfr. tabell 11.13). Men det er helt på det rene at 1970-tellingen på langt nær har oppfanget hele den samiske befolkning i Nordland. Aubert har blant annet disse kommentarer til tellingen (jfr. Aubert 1978 s. 30):

«I Nordlandskommunene Evenes og Ballangen er det registrert en del samiske kjennetegn, men antakelig i underkant av den virkelige forekomsten. Dette gjelder nok også Ankenes, og utelukkningen av Narvik fra tellingen har selvfølgelig også vært en feilkilde på samme vis som utelukkningen av Harstad, og særlig Tromsø reduserte antallet samer i Troms. Tysfjord er den største samekommunen i Nordland fylke, men her ligger det registrerte antall vesentlig under det virkelige.»

Tabell 11.14. Den samiske befolkning i Nordland i 1970 etter kommune og svar på spørsmålet om personen regnet seg selv som same (i absolutte tall og prosent).

(Kilde: Aubert 1978 s. 23, bearbeidet.)

Kommune	Regner seg som same		Usikker		Sum	
	ant.	(%)	ant.	(%)	ant.	(%)
Evenes .....	154	( 23,1)	34	( 30,9)	188	( 24,2)
Ankenes .....	128	( 19,2)	24	( 21,8)	152	( 19,6)
Ballangen .....	110	( 16,5)	32	( 29,1)	142	( 18,3)
Tysfjord .....	234	( 35,1)	15	( 13,6)	249	( 32,0)
Hamarøy .....	30	( 4,5)	1	( 0,9)	31	( 4,0)
Sørfold .....	11	( 1,6)	1	( 0,9)	12	( 1,5)
Fauske .....	:	( :)	-	( -)	-	( -)
Skjerstad .....	:	( :)	3	( 2,7)	3	( 0,4)
Sum .....	667	(100,1)	110	( 99,9)	777	(100,0)

#### 11.11.5. Valgområdet

Ved vurderingen av representasjonen til det samiske sentralorgan er det reist spørsmål angående utstrekningen av det totale valgområde. På den ene side er det framholdt at det bare er samer i de tradisjonelle samiske bosettingsområder, fra Finnmark i nord til Hedmark i sør, som bør kunne ha anledning til å velge representanter til organet. På den annen side er det framholdt at

alle samer bør kunne ha innflytelse på sammensetningen av organet uansett hvor i landet de bor.

Til fordel for å begrense valgområdet til områder hvor det tradisjonelt har bodd samer, kan anføres at de saker som skal behandles i organet, først og fremst vil ha betydning i de tradisjonelle samiske områder. Å gi grupper utenfor disse områder innflytelse i slike saker vil kunne bli oppfattet som

utidig innblanding fra utenforstående og som motstridende med prinsippet om nær-demokrati. Personer som har flyttet ut og mistet den daglige kontakten med et samisk miljø, vil dessuten ofte mangle de nødvendige forutsetninger for å vurdere spørsmål av betydning for de samiske lokalsamfunn.

Det har videre vært anført at den norske allmennhet vil ha vanskelig for å forstå at et samisk organ skal kunne ha representanter fra områder i Sør-Norge som overhodet ikke har noen tradisjonell tilknytning til samisk kultur. Det er hevdet at dette vil kunne vekke motvilje mot organet.

Men det har på den annen side vært framholdt at det er en grunn tanke bak det samiske sentralorgan at det skal være representativt for samene som folkegruppe i Norge og derved ikke utelukke noen av de samer som er bosatt i landet.

En viktig oppgave for organet vil være å vurdere generelle samiske språk- og kulturspørsmål. Og dette er spørsmål som kan ha betydning for alle samer i Norge, også de som befinner seg utenfor de tradisjonelle samiske bosettingsområder. Som et eksempel i denne forbindelse kan nevnes det arbeid som er drevet av samer i Oslo de senere år med sikte på å få i stand samiskundervisning i skolen. Fra og med høsten 1983 blir det gitt samiskundervisning med to timer pr. uke ved tre grunnskoler i Oslo. Denne type spørsmål er en del av den totale samekultur i Norge og bør naturlig kunne tas opp av lokale representanter i et sentralt samisk organ.

I det hele tatt finnes det både i Oslo og Bergen sameforeninger som arbeider aktivt med samiske spørsmål, og som føler en naturlig tilhørighet til det øvrige samiske samfunn. Det er grunn til å regne med at disse vil se det som urimelig om de ikke får anledning til å delta i utvelgelsen av representanter til det samiske organ på nasjonalt nivå. En utlukkelse av disse vil kunne virke lammende på deres arbeid med samiske spørsmål og dermed føre til en reduksjon av de samiske kulturytringer totalt sett i landet.

Mange av de samer som flytter ut av de tradisjonelle sameområder av hensyn til utdanning eller arbeid, tar ellers ofte sikte på å vende tilbake etter en viss tid. I slike tilfelle vil det kunne virke særlig urimelig om man ble avskåret fra den kontakt med det samiske miljø som deltakelse i valg på det samiske organ ville innebære.

Endelig kan det anføres at selv om antallet utflyttete samer antakelig er relativt høyt, vil det ikke kunne bli tale om å gi områdene utenfor de tradisjonelle sameområder annet

enn en begrenset representasjon i organet. Den innvirkning slike representanter vil kunne øve på mer lokalt pregete samesaker f.eks. i Finnmark, vil derfor i alle fall være liten.

#### 11.11.6. Spørsmålet om en egen reindriftskrets

Under utvalgets drøftelser har det vært reist spørsmål om det i forbindelse med valg til det samiske sentralorgan bør etableres en egen reindriftskrets. Siktemålet ville i så fall kunne være å sikre at reindriftsutøverne fikk en slik representasjon i organet som deres forholdsvis andel av den samiske befolkning skulle tilsi. Men tanken har også vært framme at reindriften ved en slik ordning skulle sikres en vesentlig sterkere stilling i organet enn det en slik forholdsmessighet ville innebære. Uansett den nærmere utforming av ordningen ville den medføre en særbehandling av samer tilknyttet reindriften i forhold til samer tilknyttet andre næringer, og en eventuell egen reindriftskrets ville derfor kreve en særskilt begrunnelse.

Til fordel for en egen reindriftskrets har det blant annet vært anført at selv om organet ikke får noen beslutningsmyndighet når det gjelder arealanvendelse, vil det kunne avgi viktige rådgivende uttalelser om slike spørsmål. Og siden reindriften er så sterkt avhengig av vern for de arealer den disponerer, er det rimelig at representanter for næringen sikres innflytelse på de rådgivende uttalelser om arealbruk som avgis av det samiske organet.

Det er i denne sammenheng også pekt på reindriftsutøvernes spesielle situasjon som brukere av naturgrunnlaget i flere kommuner, av og til også på tvers av fylkesgrenser.

Dessuten er det framholdt at reindriften utgjør en bærende kraft i samekulturen og en identifikasjonsfaktor for samegrupper langt utover reindriftsfamiliens egen krets. Samisk språk og samiske tradisjoner har en sterkere stilling innen reindriften samlet sett enn blant de øvrige samer, og en svekkelse av reindriften vil kunne medføre en alvorlig svekkelse av den totale samekultur i landet. Dette forhold mener man både nødvendig-gjør og begrunner at det etableres en særskilt kvoteordning med reindriftsrepresentanter i det samiske organ på nasjonalt nivå.

Men det kan også anføres argumenter mot en egen reindriftskrets. Her kan først trekkes fram at et hovedsynspunkt i debatten om samespørsmål i de senere år har vært at den samiske befolkning ikke utelukkende består

av reindriftssamer. Det var lenge en utbredt misforståelse både hos myndigheter og allmennhet i Norge å sette likhetstegn mellom samer og reindriftssamer, noe som blant annet førte til en manglende anerkjennelse av andre samegrupperes behov for kulturvern og andre hjelpetiltak. I de senere år ha man kunnet registrere en gradvis aksept for oppfatningen om at det samiske samfunn er meget sammensatt og mangfoldig både med hensyn til næringstilknytning og bosetting. Kommunaldepartementets bevilgning av midler til samiske tiltak i kystområdene er blant annet et tegn på dette. Det kan hevdes at etablering av en særordning for reindriften, som må sies å gå ut over næringens egentlige driftsmessige behov, vil kunne bidra til å vekke til live igjen holdningen om at ekte same er man først som reindriftssame.

En slik særordning vil dessuten harmonere dårlig med grunntanken om at det samiske sentralorgan skal være et organ for hele den samiske befolkning, hvor det skal utformes retningslinjer for den allmenne samepolitikk i Norge. Dette siktemål tilsier at de enkelte samer i utgangspunktet gis samme mulighet for innflytelse på sammensetningen av organet uavhengig av yrke, næring eller andre forhold.

Det må videre erkjennes at det i enkelte områder er et noe konfliktfylt forhold mellom reindriftsutøverne og de fastboende jordbrukere, som også ofte kan være av samisk herkomst. Med dette som bakgrunn kan det være grunn til å frykte at en særordning for reindriftssamene i tilknytning til det allmenne samiske organ på nasjonalt nivå ikke vil bli akseptert av enkelte andre samegrupper. Man risikerer at disse inntar en avvisende holdning til organet, som derved vanskelig vil kunne fungere etter formålet som et felles forum for hele den samiske befolkning.

Det kan dessuten anføres at det allerede eksisterer særskilte innflytelsesmuligheter for reindriften både med hensyn til arealanvendelse og andre spørsmål av betydning for næringen. Det siktes her til reindriftsutøvernes deltakelse i de særskilte forvaltningsorganer for reindriften, dvs. tillitsmannsutvalgene, områdestyrene og Reindriftsstyret, og til reindriftens forhandlingsmuligheter med myndighetene i henhold til reindriftsavtalen. Det kan hevdes at dersom næringen ønsker en sterkere arealbeskyttelse, er det mer naturlig at dette skjer i tilknytning til disse ordninger, ved endring av organenes myndighet eller sammensetning, enn i forbindelse med valgordningen når det gjelder det generelle sentrale samiske organ. Reindrifts-

organene vil bli gjenstand for vurdering i utvalgets senere delinnstillinger.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at det ikke bør opprettes en egen valgkrets for reindriftssamer.

#### 11.11.7. Spørsmålet om utjevningsmandater

I tilknytning til utvalgets drøftelse av spørsmålene om valgkretser og mandatfordeling har det vært reist spørsmål om det bør innføres utjevningsmandater.

Utjevningsmandater kan benyttes for ulike formål. Ved de vanlige valg i Norge har man en slik ordning i tilknytning til fylkestingsvalg, som tar sikte på en geografisk utjevning av representasjonen, jfr. § 36 c nr. 2 i lov om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Ordningen skal sikre at alle kommuner blir representert i fylkestinget. Ordningen er drøftet i innstillingen fra det såkalte Valgløvtutvalget i NOU i 1982:6 (s. 67 flg.).

Samme sted drøftes også bruk av utjevningsmandater for å sikre en kjønnsmessig utjevning blant representantene i valgte organer. Spørsmålet var tatt opp etter en henvendelse fra Likestillingsrådet. Valgløvtutvalget gikk for sin del enstemmig mot tanken om å bruke utjevningsmandater for dette formålet.

Fra debatten om stortingsvalgreglene kjenner man en tredje måte å benytte utjevningsmandater på, nemlig for å oppnå en mer rettferdig partimessig fordeling av representantene. Forslag i denne retning er hittil blitt avvist av Stortinget.

Når det gjelder det samiske sentralorgan, synes det å være lite behov for bruk av utjevningsmandater.

Den geografiske fordeling av representantene må anses tilstrekkelig varetatt ved den oppdeling i valgkretser som foreslås.

Dersom det overhodet skal gis regler om kjønnsmessig fordeling av representantene – noe flertallet i Valgløvtutvalget var prinsipielt mot for så vidt det gjelder de eksisterende direkte folkevalgte organer – er det mer hensiktsmessig å knytte dette til eventuelle nominasjonsregler.

Når det endelig gjelder utjevningsmandater for å sikre partimessig eller gruppemessig utjevning, er dette en ordning som henger sammen med landsomfattende partier eller grupper som deltar i valget i alle eller i hvert fall flere kretser, slik tilfelle er med stortingsvalg. Med hensyn til valget på det samiske organ er det derimot antakelig grunn til å regne med at dette vil få et vesentlig innslag av lokale grupper som bare deltar i valget i en

krets. I slike tilfelle vil det ikke være behov for utjevningsmandater. Men dersom det skulle vise seg at denne antakelse ikke slår til, og at valget likevel blir dominert av grupper eller partier som deltar i mange kretser, kan spørsmålet om utjevningsmandater eventuelt vurderes på nytt. På det nåværende tidspunkt synes det ikke å være tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en slik ordning.

#### 11.11.8. Oppsummering og vurdering

1. Når det gjelder Finnmark, er det som nevnt i 11.11.3 antatt at ca. 50 prosent av samene i Norge er bosatt her. Men gjennomgåelsen av de foreliggende sameregistreringer viser at andelen også kan være noe høyere. Dersom Finnmarks andel av representantene i det samiske organet settes til ca. 50 prosent, kan man anta at de øvrige fylker dermed er innrømmet et visst, men begrenset «distriktstillegg» i forhold til det nordligste fylket. Dette vil være i tråd med vurderingene i punkt 11.11.2.

Når det gjelder den nærmere fastlegging av Finnmarks representasjon i det samiske sentralorgan, har det innen utvalget gjort seg gjeldende noe ulike oppfatninger. På den ene side er det framholdt at siden Finnmark er det klart største samefylket i landet, bør representantene derfra ikke utgjøre mindre enn 50 prosent av organets medlemmer. På den annen side er det anført at siden organet skal være for samene i hele landet, er det ikke naturlig at et enkelt fylke skal ha en så dominerende stilling som det halvparten av representantene vil innebære. En andel til Finnmark på vel 45 prosent vil være mer rimelig ut fra en slik vurdering.

Et tredje synspunkt er at Finnmark bør ha omtrent 50 prosent av representantene i organet, men at det ikke er avgjørende om andelen blir noe over eller noe under dette tallet. Spørsmålet bør ifølge dette synspunkt være avhengig av om man totalt sett finner fram til en rimelig avbalansert modell for kretsinndeling og mandatfordeling for hele valgområdet.

Det er en klar preferanse i utvalget for at hver valgkrets skal kunne sende like mange representanter til det samiske sentralorgan. Siden spørsmålet om Finnmarks samlede representasjon i forhold til de øvrige deler av landet blir tillagt betydning, blir det av tilsvarende betydning å avgjøre hvor mange valgkretser Finnmark skal ha i forhold til resten av valgområdet. Utvalget har på denne bakgrunn drøftet to modeller for kretsinn-

deling i Finnmark, en med seks kretser og en med syv.

Når det først gjelder generelt om mandatfordelingen internt i Finnmark, ble det i punkt 11.11.2 framholdt at kystområdene burde være noe overrepresentert i forhold til det såkalte kjerneområdet. Til kjerneområdet regnes kommunene Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby. Når det gjelder Porsanger og Tana, er det særlig de indre områder som har et sterkt innslag av samisk bosetting. Med bakgrunn i tabell 11.10 foran, som viser den kommunevise fordeling av den samiske befolkning i Finnmark, antas det at siktemålet om en viss overrepresentasjon for kysten vil kunne oppnås dersom hver av disse fem kommuner danner utgangspunkt for en valgkrets.

I en modell med totalt seks valgkretser i Finnmark bør den sjettede valgkrets bestå av kommunene lengst vest i fylket. I forhold til todelingen mellom kyst og innland vil en slik kretsinndeling gi to rene innlandskretser (Kautokeino og Karasjok), tre mer blandete kretser (Porsanger med Lebesby, Nordkapp og Måsøy, Tana med Gamvik og Berlevåg samt Nesseby med det øvrige Varanger-området) og en typisk fjord- og kystkrets (Alta, Kvalsund og de øvrige kommuner i Vest-Finnmark). Etter tallene fra sametellingen i 1970 fordeler den samiske bosetting i Finnmark seg på disse kretser som vist i tabell 11.15 (jfr. kolonne III i tabell 11.10). Som nevnt er det grunn til å regne med en betydelig underrapportering av samiske kjennetegn i kystområdene. Selv med korrigering for dette antas det – under forutsetning om samme antall representanter fra hver krets – at den foreslåtte kretsinndeling vil gi en viss overrepresentasjon til kysten (Alta, Kvalsund m.m.) i forhold til innlandet (Kautokeino, Karasjok) og med de tre «blandete» kretsene midt imellom.

Tabell 11.15. Den samiske befolkning i Finnmark i 1970 etter seks foreslåtte valgkretser og svar på spørsmålet om personen regnet seg selv som same.

Valgkrets	ant.
Kautokeino	2 006
Karasjok	1 821
Tana, Berlevåg, Gamvik	1 634
Porsanger, Lebesby, Nordkapp, Måsøy	1 599
Nesseby, Sør-Varanger, Vardø, Vadsø, Båtsfjord	1 307
Alta, Kvalsund, Hammerfest, Sørøysund, Hasvik, Loppa	971
Sum	9 338

I en modell med totalt syv valgkretser i Finnmark, må den syvende krets nødvendigvis legges til kystområdet, idet innlandskretsene ikke lar seg splitte opp ytterligere. Dette vil gi en noe mer markert overrepresentasjon til kysten enn med bare seks kretser i Finnmark.

Selve plasseringen av den syvende kretsen kan realistisk sett gjennomføres på tre ulike måter. For det første kan man dele Varangerområdet i to ved at Nesseby gjøres til egen krets og de øvrige kommuner inkludert Berlevåg utgjør en annen krets. For det andre kan man legge en ny krets i østlig-vestlig retning langs kysten fra Berlevåg til Hammerfest/Sørøysund. For det tredje kan man ta utgangspunkt i en deling av den foran nevnte Alta/Kvalsund-kretsen slik at man får en krets bestående av Alta, Loppa og Hasvik og en annen krets bestående av Sørøysund, Hammerfest, Kvalsund, Måsøy og Nordkapp.

Av disse tre modeller for en syvende krets i Finnmark antas at den siste bør foretrekkes, dvs. en ny kystkrets i tillegg i Vest-Finnmark. Her kan blant annet legges vekt på at de modeller som under utvalgets arbeid er lagt fram både fra NSR's side og fra SLF's side (jfr. punkt 11.11.1), legger et relativt tyngdepunkt til denne delen av kyst-Finnmark i forhold til de mer østlige kystområder.

Etter tallene fra sametellingen i 1970 fordeles den samiske bosetting i Finnmark seg på de syv valgkretser som vist i tabell 11.16 (jfr. kolonne III i tabell 11.10). Tallene for Kvalsund-kretsen og særlig Alta-kretsen er betydelig lavere enn for de øvrige kretser. Ved sammenlikningen må man imidlertid først ta hensyn til den generelt sett større underrapportering i kystområdene enn i innlandet og dernest det forhold at begge kretser har folkerike sentra, henholdsvis Hammerfest og Alta, hvor selv en prosentvis lav underrapportering vil kunne gi store utslag i absolutte tall. Tallene for både Kvalsund-kretsen og Alta-kretsen er tilstrekkelige til å begrunne egne valgkretser når de sammenliknes med de tilsvarende tall for de kretser som oppstilles i Troms og Nordland.

2. Når det gjelder Troms, var 35 prosent av samene bosatt i dette fylket i 1930 (jfr. tabell 11.4 foran). Det er grunn til å anta at denne andelen siden er sunket noe. Ved folketellingen i 1970 ble bare 14,3 prosent av samtlige ja-svar og usikre svar på spørsmålet om personen regnet seg selv som same, registrert i Troms (jfr. tabell 11.6). Men dette tallet er som nevnt åpenbart for lavt. Bjørn Aarseth anslår at ca. 30 prosent av samene i

Tabell 11.16 *Den samiske befolkning i Finnmark i 1970 etter syv foreslåtte valgkretser og svar på spørsmålet om personen regnet seg selv som same.*

Valgkrets	ant.
Kautokeino	2 006
Karasjok	1 821
Tana, Berlevåg, Gamvik	1 634
Porsanger, Lebesby	1 381
Nesseby, Sør-Varanger, Vardø	
Vadsø, Båtsfjord	1 307
Kvalsund, Hammerfest, Sørøysund, Måsøy, Nordkapp	741
Alta, Loppa, Hasvik	448
Sum	9 338

Norge har tilhold i Troms (jfr. tabell 11.8). Alt i alt antar utvalget at en representasjon fra Troms i det sentrale samiske organet på ca. halvparten av representasjonen fra Finnmark, vil være rimelig. Det foreslås på denne bakgrunn at Troms inndeles i tre valgkretser.

Angående den nærmere inndeling av de tre valgkretsene i Troms viser tabellene 11.11 og 11.12 i punkt 11.11.4 at det er to hovedkonsentrasjoner av samisk bosetting i fylket. Det gjelder for det første en nordre region i Lyn-gen/Kåfjord-området. Kvæningen kan også regnes med her. For det andre gjelder det et område i sør omkring Skånland/Salangen. Det synes naturlig at disse to områder danner utgangspunkt for hver sin valgkrets. Den tredje valgkretsen i Troms kan legges til fylkets midtområde og blant annet omfatte Tromsø. Byen har som nevnt antakelig et betydelig samisk innslag, selv om dette ikke framkommer i de registreringer som er foretatt.

3. Når det gjelder områdene i Nordland fylke fra Saltfjellet og nordover til grensen mot Troms, er det uenighet i utvalget om det her bør være en eller to valgkretser.

I den forbindelse er det særlig framholdt at hensynet til lulesamene og deres språklige og kulturelle egenart innenfor den samiske befolkning taler for en oppdeling i to kretser. Dette vil stille lulesamene på linje med sørsamene i denne sammenheng (jfr. nedenfor). En lulesamisk krets bør i så fall omfatte kommunene nord for Rana og Rødøy til og med Tysfjord.

Det kan reises spørsmål om også Ballangen bør inngå i den lulesamiske krets, da lulesamisk språk har utbredelse også i denne kommunen. Språklig sett er dette en grensekommune, noe som ut fra språklige/kulturelle kriterier gir en viss frihet ved plasseringen. Det foreslås her at Ballangen legges til Nordre Nordland. Men samtidig må det påpekes at



det også ville være akseptabelt å la denne kommunen inngå i den lulesamiske krets.

På den annen side er det anført at registreringen av samiske kjennetegn i 1970-tellingen ikke gir grunnlag for mer enn en krets i området nord for Saltfjellet (tabell 11.14 viser et totaltall på 777).

I utvalget er det en klar preferanse for en todeling, slik at lulesamene får en egen valgkrets.

4. Når det gjelder kommunene i Nordland fylke sør for Saltfjellet, hører disse til det sørsamiske området og bør inngå i en egen valgkrets som dekker alle de sørsamiske bosettinger. Denne krets må omfatte også begge Trøndelagsfylkene og Engerdal kommune i Hedmark. En egen valgkrets for sørsamene vil – ut fra deres antatte andel av den samiske befolkning – gi dem en klar overrepresentasjon i det samiske sentralorgan. Men en slik overrepresentasjon vil som nevnt i punkt 11.11.2 kunne begrunnes i sørsamenes særlige stilling som en minoritet innen minoriteten.

5. Når det gjelder resten av landet, synes det vanskelig å gi rom for mer enn en valgkrets. Men som omhandlet i punkt 11.11.5 er det delte oppfatninger om denne del av landet overhodet bør inngå i valgområdet.

6. Spørsmålet om antall representanter fra den enkelte krets var gjenstand for en vurdering i punkt 11.11.2. Det ble antatt at det fra hver krets burde komme tre representanter.

7. For det samiske sentralorganet totalt ble det samme sted antatt at 51 medlemmer ville være i meste laget ut fra hensynet til ressursbruk, mens 18 medlemmer som for Norsk sameråd i dag var for lite ut fra hensynet til representativitet. I de modeller som særlig har vært gjenstand for drøftelse i utvalget, har medlemstallet variert fra 36 til 42.

Noen av medlemmene mener ut fra ressurs hensyn at organet maksimalt bør ha 36 medlemmer.

Andre vil ikke sette noen slik maksimalgrense for medlemstallet så lenge man holder seg innenfor den ramme som er nevnt.

Tabell 11.17 *En del modeller for kretsinn-  
deling og mandatfordeling til det samiske  
sentralorgan.*

Alter- nativ	Finn- mark	Troms	Nord- land	Sørsame området	Sør- Norge	To- talt
1. ....	18	9	6	3	0	36
2. ....	21	9	6	3	3	42
3. ....	18	9	3	3	3	36
4. ....	18	9	6	3	3	39

Disse medlemmer mener at totaltallet ikke bør være avgjørende såfremt man har behov for å sette et noe høyere tall for å komme fram til en balansert sammensetning av organet. Det kan nevnes at et organ som f.eks. Norsk språkråd har 42 medlemmer. Medlemstallet i norske kommunestyre kan variere mellom 13 og 85 og i fylkestingene mellom 25 og 85. Til sammenlikning er det i denne forbindelse også påpekt at forretningsbankene her i landet etter loven skal ha et representantskap som øverste styringsorgan med inntil 45 medlemmer. Enkelte banker har representantskap med et slikt antall medlemmer, som kommer fra hele landet og møtes flere ganger i året. Det gjelder her styringen av en enkelt bank, mens utvalgets oppgave er å utforme et organ for en hel folkegruppe. Det er framholdt at 42 medlemmer i det samiske sentralorgan, som noen av utvalgets medlemmer går inn for, på denne bakgrunn ikke kan anses som noe høyt tall.

8. Drøftelsen foran viser at det ved fastsettelse av en samlet ordning for kretsinn-  
deling og mandatfordeling er en rekke faktorer som må tas hensyn til og avveies skjønnsmessig mot hverandre. I tabell 11.17 er stilt opp de modeller som ulike medlemmer i utvalget har sluttet seg til ved den endelige votering. Alle alternativer har tre mandater i hver krets. Alternativ nr. 1 har ikke med noen representasjon fra Sør-Norge, mens de andre alternativer har en sør-norsk valgkrets. Alternativ nr. 2 har syv valgkretser i Finnmark, mens de øvrige alternativer har seks. Alternativ nr. 3 har bare en krets i Nordland nord for Saltfjellet, mens de andre alternativer har to kretser. For øvrig skulle forskjellene mellom de ulike alternativer framgå tilstrekkelig klart av selve tabellen.

Under utvalgets drøftelser ble det i tillegg til de fire alternativer som er tatt med i tabell 11.17, også fremmet forslag om en femte modell. Denne ville gi 18 mandater til Finnmark fordelt på seks kretser, ni mandater til Troms fordelt på tre kretser, fire mandater til Nordland nord for Saltfjellet fordelt på to kretser, tre mandater til den sørsamiske krets og endelig to mandater til Sør-Norge. Forslaget var et kompromiss med sikte på blant annet å gi Finnmark 50 prosent av mandatene, å gi lulesamene en egen krets, å sikre representasjon fra Sør-Norge og å hindre at det totale mandattall skulle overstige 36. Ved den endelige votering fikk imidlertid dette forslag ingen tilslutning.

9. Utvalget har funnet det riktigst å votere over samlete alternativer, ikke over de enkelte elementer i modellene hver for seg. Ved en slik oppdeling av voteringstemaene ville

nemlig selve rekkefølgen av voteringene – med de meningsforskjeller som eksisterer i utvalget – få betydning for resultatet. Dette har sammenheng med at det i utvalget finnes flertallsoppfatninger når de enkelte elementer vurderes isolert, som ikke lar seg forene i en og samme totalmodell.

Det framgår således av voteringen nedenfor at det er flertall i utvalget for 18 representanter til Finnmark, for 9 representanter til Troms, for 6 representanter til (nordlige) Nordland, for 3 representanter til det sørsamiske området og for 3 representanter til Sør-Norge. Dette gir samlet 39 representanter. Men det framgår samtidig av voteringen at det er flertall i utvalget for at sentralorganet skal ha 36 representanter i alt. Disse to resultater er uforenlige.

For sluttresultatet ville det her være avgjørende om man først voterte over organets totalstørrelse eller over de enkelte valgkretser. Hvis utvalget skulle ha truffet et vedtak i saken, måtte utvalget ha bestemt voterings-temaene og voteringsrekkefølgen, og utvalget måtte ha gjennomført voteringer inntil det hadde framkommet et flertall for løsningsen av de enkelte spørsmål. Men utvalget er ikke et vedtaksorgan. Det er et utvalg som skal foreta utredninger og komme med anbefalinger. Det er da viktig at medlemmenes syn kommer klarest mulig fram, uavhengig av voteringsstekniske forhold.

På denne bakgrunn har utvalget ansett det mest riktig å la de enkelte medlemmer gi uttrykk for den samlede ordning som de foretrekker med hensyn til kretsinnndeling og mandatfordeling.

#### 11.11.9. Utvalgets forslag

Ved den endelige avstemning over alternativene for kretsinnndeling og mandatfordeling i tabell 11.17 foran har utvalget delt seg på følgende måte:

- Alternativ nr. 1: Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi.
- Alternativ nr. 2: formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø og Sandvik.
- Alternativ nr. 3: Teigmo Eira, Jernsletten og Sara.
- Alternativ nr. 4: Jåma og Urheim.

Utvalget har som nevnt votert over samlede alternativer, ikke over de enkelte elementer hver for seg. Resultatet av avstemningen gir derfor ikke nødvendigvis noe fullgodt bilde av medlemmenes holdning til de enkelte spørsmål dersom disse hadde vært vurdert

isolert. Men med sikte på nedfelling av voteringsresultatet i utkast til lovbestemmelser i kapittel 15 er det nødvendig med en viss oppsplitting av resultatet. Det skal derfor gis følgende oppsummering av voteringen foran:

1. Alle utvalgets medlemmer går inn for at valget til det samiske sentralorganet skal foregå som forholdsvalg i flermannskretser.
  2. Alle utvalgets medlemmer går inn for at det skal velges tre representanter fra hver valgkrets som opprettes.
  3. Tolv av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Hustad, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Jåma, Kristensen, Lundgren, Samuelsen, Sara, Urheim og Varsi) går inn for at Finnmark deles inn i følgende seks valgkretser:
    1. Varanger (Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø, Vardø og Båtsfjord kommuner),
    2. Tana (Tana, Berlevåg og Gamvik kommuner),
    3. Karasjok (Karasjok kommune),
    4. Kautokeino (Kautokeino kommune),
    5. Porsanger (Porsanger, Lebesby, Nordkapp og Måsøy kommuner),
    6. Alta/Kvalsund (Kvalsund, Hammerfest, Sørøysund, Alta, Hasvik og Loppa kommuner).
- Seks av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø og Sandvik) går inn for at Finnmark deles inn i syv valgkretser ved at kretsene nr. 5 og 6 foran omgjøres til tre kretser på følgende måte:
- Porsanger (Porsanger og Lebesby kommuner),  
Kvalsund (Nordkapp, Måsøy, Kvalsund, Hammerfest og Sørøysund kommuner),  
Alta (Alta, Hasvik og Loppa kommuner).
4. Alle utvalgets medlemmer går inn for at Troms deles inn i følgende tre valgkretser:
    1. Nord-Troms (Kvænangen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord og Lyngen kommuner),
    2. Midt-Troms (Karlsøy, Tromsø, Balsfjord, Målselv, Bardu, Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy kommuner),
    3. Sør-Troms (Sørreisa, Dyrøy, Salangen, Lavangen, Gratangen, Skånland, Ibestad, Harstad, Bjarkøy og Kvæfjord kommuner).
  5. Femten av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husa-

bø, Hustad, Johansen, Johnsen, Jåma, Kristensen, Lundgren, Samuelsen, Sandvik, Urheim og Varsi) går inn for at Nordland nord for Saltfjellet deles inn i følgende to valgkretser:

1. Nordre Nordland (Andøy, Øksnes, Bø, Sortland, Hadsel, Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy, Røst, Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Narvik og Ballangen kommuner),
2. Midtre Nordland (Tysfjord, Hamarøy, Steigen, Sørfold, Bodø, Fauske, Skjerstad, Saltdal, Gildeskål, Beiarn og Meløy kommuner).

Tre av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten og Sara) går inn for at Nordland nord for Saltfjellet utgjør en valgkrets.

6. Alle utvalgets medlemmer går inn for at det opprettes en egen valgkrets for det sørsamiske området på følgende måte:

Sørsameområdet (kommunene i Nordland fylke fra og med Rana og Rødøy og sørover, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker og Engerdal kommune i Hedmark fylke).

7. Elleve av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Husabø, Jernsletten, Jåma, Sandvik, Sara og Urheim) går inn for at det opprettes en egen valgkrets i Sør-Norge på følgende måte:

Sør-Norge (fylkene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud, Vestfold, Akershus, Østfold, Oppland, Hedmark (unntatt Engerdal kommune) og Oslo).

Syv av utvalgets medlemmer tilrår at det ikke opprettes en egen valgkrets i Sør-Norge.

## 11.12. UTFORMINGEN AV ET DIREKTE VALG

### 11.12.1. Innledning

Utforming av regler om et direkte valg krever avklaring av en rekke detaljspørsmål. Omfanget av de eksisterende valglover vitner om dette, jfr. lov av 17. desember 1920 nr. 1 om stortingsvalg (stortingsvalgloven) og lov av 10. juli 1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg (kommunevalgloven). Siden mange av de aktuelle valgtekniske spørsmål er vurdert allerede i tilknytning til disse lovene, synes det hensiktsmessig å legge løsningene der til grunn så langt de pas-

ser, også for et direkte valg til det sentrale samiske organ. Blant annet er det retts teknisk en fordel med mest mulig ensartete valgeregler når forholdet ligger til rette for det. Ved selve gjennomføringen av samevalget vil det dessuten være en fordel å kunne bygge på regler som allerede har vært praktisert i andre sammenhenger.

Men selv om de eksisterende valgeregler langt på vei kan tjene som modell for mange av utvalgets forslag, er det flere problemer som er særegne for et samevalg. Blant annet gjelder dette vesentlige sider ved spørsmålene om manntall og stemmerett, som vil bli drøftet i de følgende punkter.

### 11.12.2. Ulike samedefinisjoner

Skal et direkte valgt samisk sentralorgan kunne sies å være representativt for den samiske befolkning, forutsetter det at stemmerett ved valget er begrenset til samer. Begrepet same må dermed defineres med sikte på et samevalg i Norge. I en del andre sammenhenger er det opp gjennom årene foretatt flere ulike presiseringer av samebegrepet. Som bakgrunn for utvalgets drøftelser synes det hensiktsmessig å gi en oversikt over en del av de ulike definisjoner som har vært lansert.

I 1951 ble det i Finland avgitt en offentlig utredning om samiske spørsmål. Utredningen la til grunn at en person betraktes som same dersom samisk er eller har vært hjemmespråk for en eller begge av foreldrene og vedkommende selv behersker samisk tilfredsstillende, med mindre det er tale om et lite barn eller en stum person (jfr. *The Lapps Today II*, 1969 s. 33).

Innen Nordisk sameråd ble man i 1959 enig om følgende definisjon (jfr. samme verk s. 3):

«En person betraktes som same dersom hans foreldre eller hans fars eller mors foreldre (besteforeldre) taler eller har talt samisk som sitt hjemmespråk.»

Samme år avga Samekomiteen i Norge sin innstilling. Som utgangspunkt for innstillingen samlet komiteen seg om følgende definisjon av begrepet same (s. 19 i innstillingen):

«Som same betraktes enhver som har samisk som morsmål og/eller oppfatter seg sjøl som same.»

I 1962 ble det gjennomført en demografisk undersøkelse av den samiske befolkning i Finland. Vilklårene for å bli registrert som same var at man selv eller minst en av foreldrene eller en av besteforeldrene hadde samisk som førstespråk. Som omtalt i avsnitt 11.8 er det de samme vilkår som gjelder for mann-

tallet i forbindelse med det finske sameparlamentet.

Med sikte på en sameregistrering i Norge og Sverige tilsvarende den som var utført i Finland, gjorde Nordisk sameråd i 1969 følgende vedtak om definisjon av begrepet same (jfr. Aubert 1978 s. 16):

«Samerådet anser att om någon av en persons förelldrar eller dessas förelldrar som förste språket talat samiska bör personen, om han (hon) ej annat anför, uppfattas som same. För Finland och Norge bör samiskheten avgöras på grund av språket och det subjektiva kriteriet (vad personen själv anser), för Sverige bör även renskötseln och släktskapen beaktas . . .»

På bakgrunn av dette ble følgende spørsmål stilt ved registreringen av samer i Norge i forbindelse med folketellingen i 1970 (jfr. Aubert 1978 s. 17):

- «1. Var samisk det første språk som personen selv snakket? (Sett kryss i ruten for riktig svar.) Ja/Nei. For barn som ennå ikke har lært å snakke, skal det settes kryss for Ja dersom samisk antas å bli det første talespråket. I motsatt fall settes kryss for Nei.
2. Var samisk det første språk som minst én av personens foreldre snakket? (Sett kryss.) Ja/Nei/Vet ikke.
3. Var samisk det første språk som minst én av personens besteforeldre snakket? (Sett kryss.) Ja/Nei/Vet ikke.
4. Regner personen seg selv som same? (Sett kryss.) Ja/Nei/Usikker/Ønsker ikke å svare. Foreldre eller andre foresatte avgjør om barn under 15 år skal regnes som same.»

Som omtalt i avsnitt 10.2.2 ble det fra samisk hold uttrykt ønske om å få foretatt en særskilt sameregistrering også i forbindelse med folketellingen i 1980. Statistisk sentralbyrå fant ikke å kunne imøtekomme dette ønsket, noe som ble beklaget av Norsk sameråd i møte 29.-30. august 1979. Rådet uttalte blant annet at det i det minste burde la seg gjøre å få plass til ett enkelt spørsmål på tellingsskjemaet, som så kunne danne utgangspunkt for en senere spesialundersøkelse. Spørsmålet kunne f.eks. lyde: «Oppfatter du deg som same?» Men som nevnt ble heller ikke dette gjennomført.

Det samepolitiske program som ble vedtatt på den 11. nordiske samekonferanse i Tromsø i 1980, inneholder en definisjon av samebegrepet. Det heter at som same anses

- «- den som har samisk som førstespråk, eller den som har far, mor eller en av besteforeldrene med samisk som førstespråk, eller
- den som anser seg selv som same, og som fullt ut innordner seg samenes samfunnsorden, og det representative samiske organet godkjenner vedkommende som

- same, eller
- den som har far eller mor som er same etter de vilkårene som er nevnt ovenfor.»

På et tidlig stadium i utvalgets arbeid framla Alf Isak Kesitalo følgende forslag til manntallskriterier som en del av reglene for valg til en såkalt samisk delegasjon:

«I manntallet kan innskrives alle personer som er stemmeberettiget ved Stortingsvalg og som oppfyller disse kriterier:

- a. person som har samisk som første språk
- b. person som utfra rimelige krav kan godtgjøre at minst en av vedkommendes foreldre, eller minst en av vedkommendes besteforeldre har eller hadde samisk som første språk
- c. person som nedstammer i rett linje fra person som har vært innført i manntallet etter punkt a. eller b.
- d. person som har inngått ekteskap med person innført i manntallet etter punkt a., b., eller c., eller er enke/enkemann etter slik person, medmindre skilsmisse ikke har funnet sted, eller nytt ekteskap ikke er inngått
- e. person som utfra rimelige krav kan godtgjøre å ha spesiell tilknytning til samisk miljø, bosettingsområde, eller kultur, som subjektivt regner seg å tilhøre den samiske befolkningen, og som etter søknad blir innvilget innføring i manntallet av manntallskommisjonen, senere av selve organet.»

På NSR's landsmøte i 1982 drøftet man et utkast til regler for et direkte valgt samisk organ, Sámi albmotčoahkkinn. Utkastet var utarbeidet av en særskilt arbeidsgruppe innen forbundet og inneholdt følgende forslag til stemmerettsregler:

«2) Stemmerett i valg av representanter til Sámi Albmotčoahkkinn har norske statsborgere og/eller samer som har bodd i Norge de siste to (2) år og:

- a) har fylt 18 år i valgåret
- b) lært samisk som sitt første språk eller
- c) som har en av foreldrene eller besteforeldrene med samisk som førstespråk eller
- d) som har en av foreldrene ført opp i det samiske valgmanntallet.

3) Personer som ikke fyller vilkårene under 2a, b, eller c, kan søke Sámi Albmotčoahkkinn om å bli ført opp i det samiske valgmanntallet. Sámi Albmotčoahkkinn kan etter slik søknad føre opp i det samiske valgmanntallet personer som

- a) anses å være av samisk opprinnelse
- b) er gift med en person som er ført opp i det samiske valgmanntallet, og som har bodd og bor i et samisk samfunn.»

Punkt 3b var et mindretallsforslag fra arbeidsgruppen.

### 11.12.3. Stemmerett – det subjektive vilkår

De ulike kriterier for samiskhet som er nevnt i det foregående, er dels av sub-

ektiv, dels av objektiv karakter. Med subjektiv karakter menes her forhold som utelukkende – eller i hvert fall først og fremst – kommer til uttrykk i en persons personlige oppfatning. Med objektiv karakter menes ytre forhold som lar seg fastslå av andre enn vedkommende person selv.

Et eksempel på forslag til registrering av samiskhet ut fra utelukkende subjektive kriterier er den oppfordring Norsk sameråd kom med i tilknytning til folketellingen i 1980. Rådet foreslo som nevnt at spørsmålet «oppfatter du deg som same?» skulle tas med. Det finske samemanntallet er på den annen side et eksempel på en registrering ut fra rent objektive kriterier. Avgjørende her er hvilket førstespråk en selv, ens foreldre eller besteforeldre taler eller har talt. Et eksempel på kombinasjon av subjektive og objektive kriterier er bokstav c i Alf Isak Keskitalos forslag: «I manntallet kan innskrives . . . person som utfra rimelige krav kan godtgjøre å ha spesiell tilknytning til samisk miljø, bopsettingsområde eller kultur (og) som subjektivt regner seg å tilhøre den samiske befolkningen . . .»

Å basere et eventuelt samisk manntall med sikte på direkte valg til et samisk organ utelukkende på subjektive kriterier vil neppe være tilfredsstillende.

For det første vil dette umuliggjøre enhver form for kontroll med manntallet. Det er neppe grunn til å innføre noen sterk kontroll, men det vil trolig være enighet om at en viss grad av kontroll ut fra mer objektive forhold bør kunne foretas. Dette vil bidra til å hindre at det oppstår tvil om hvorvidt valget har gått riktig for seg. Og skulle det oppstå mistanke om uregelmessigheter, vil en kontrollordning kunne bidra til å avdekke slike.

For det andre vil et manntall bygd på rent subjektive kriterier kunne stille en del personer i en vanskelig valgsituasjon. På spørsmål om man oppfatter seg som same, uten noen nærmere objektiv beskrivelse av samebegrepet, vil en del antakelig føle seg usikre og svare med et motspørsmål: Hva menes med same i denne sammenheng?

Problemet kan illustreres med tall fra sameregistreringen i 1970. Ett av spørsmålene i denne undersøkelsen var som nevnt om personen regnet seg selv som same. Vilhelm Aubert slår i sin analyse av svarene fast (jfr. Aubert 1978 s. 61) at i indre Finnmark har dette spørsmålet knapt skapt store problemer. «I dette området trer de etniske skillinjene åpent fram i språk, yrke, klær, slekt, omgangskrets m.m. De etniske spørsmål er en del av politikken og blir diskutert i mange fora. Det er ikke noe skjult og mystisk at det

lever to folkegrupper ved siden av hverandre i dette området.» For hver 100 person som svarte ja på spørsmålet om samisk identitet, var det således i indre Finnmark bare litt over 13 personer som enten var usikre eller ikke ønsket å besvare spørsmålet (jfr. Aubert 1978 s. 38). I alle andre områder var det tilsvarende tall for dem som var usikre eller ikke ønsket å svare, klart høyere, til dels meget høyere. Størst utslag fant man i indre Kåfjord i Troms hvor det ble registrert over tre ganger flere som var usikre eller ikke ønsket å svare, enn som svarte bekreftende på spørsmålet om samisk identitet.

Dersom kriteriene for samiskhet er konkretisert nærmere ved hjelp av visse objektive forhold, vil dette antakelig kunne bidra til å redusere en del personers usikkerhet med hensyn til sin egen etniske tilhørighet.

På bakgrunn av det foranstående frarådes det at stemmeretten bare knyttes til et subjektivt vilkår, dvs. at den enkelte persons egen følelse av etnisk tilhørighet alene er avgjørende.

Men subjektiv identifikasjon med det samiske bør være en grunnforutsetning for stemmerett sammen med visse objektive kriterier. Man vil således heller ikke anbefale at det etableres et manntall hvor bare objektive forhold er bestemmende, slik ordningen er i Finland, hvor en persons, dennes foreldres eller besteforeldres språktilknytning alene er tilstrekkelig for stemmerett.

Begrunnelsen for også å ha med et subjektivt element i definisjonen ved siden av objektive kriterier er at kretsen av personer som kunne kreve å bli innført i manntallet, ellers lett ville bli altfor omfattende og inkludere personer som overhodet ikke har noen berettiget interesse i å delta i valg på et samisk organ. Ikke minst gjelder dette dersom det er tilstrekkelig for å komme med i manntallet bare at man er gift med en person som har en bestefar eller bestemor som taler eller talte samisk som førstespråk, slik det har vært foreslått. Samtidig vil problemet med for vid personkrets neppe kunne løses ved bare å stramme inn de objektive vilkårene. Personkretsen ville da kunne bli for snever og utelukke en del personer som i dag ikke lenger viser noen ytre, synlige tegn på samisk tilhørighet, men som likevel føler seg som samer, og som ønsker den tilknytning til samisk kulturfellesskap som deltakelse i et samevalg vil innebære.

#### 11.12.4. Stemmerett – de objektive vilkår

Når det gjelder de objektive kriterier som bør knyttes til stemmeretten ved et samisk

valg, bør for det første vilkårene for å delta i kommunestyrevalg i vedkommende valgkrets være oppfylt. Man må således være fylt 18 år senest i valgåret, og man må være innført i folkeregisteret i en av kommunene i valgkretsen. Dessuten må man ikke ha tapt sin statsborgerlige stemmerett etter grunnloven § 50, jfr. § 53.

Ved kommunestyrevalget har også utenlandske statsborgere stemmerett såfremt de har stått innført i norsk folkeregister som bosatt i riket de tre siste år før valgdagen. Det samme gjelder ved fylkestingsvalg, mens stemmerett ved stortingsvalg er begrenset til norske statsborgere. Samene er et folk som har tradisjonelt tilhold på tvers av de eksisterende riksgrenser, og det er ikke helt uvanlig at samer med svensk eller finsk statsborgerskap har fast bopel her i landet. Når det gjelder stemmerett for utenlandske statsborgere ved valg på et samisk organ, synes det på denne bakgrunn mest naturlig å følge reglene for valg til kommunestyre og fylkesting.

For det andre bør visse objektive krav være oppfylt som viser at vedkommende person har en rimelig tilknytning til samiske forhold. I alle de ulike definisjoner av samebegrepet som er gjennomgått foran, spiller språktilknytning i så måte en helt sentral rolle. Språket er formodentlig det mest karakteristiske, ytre «etnisitetsmerke», og det bør derfor utgjøre en viktig faktor når det gjelder å avgrense personkretsen på objektivt grunnlag. Men fordi det har skjedd en sterk fornorskingsprosess i mange tidligere samiske språkområder de siste par generasjoner – uten at samisk identitetsfølelse nødvendigvis er gått tapt i samme utstrekning – synes det rimelig å trekke inn også foreldres og besteforeldres språktilknytning for å bestemme en persons tilhørighet.

Det kan i visse tilfelle være vanskelig å bringe på det rene hvilket språk personer i tidligere generasjoner talte. En viss indikasjon på dette fikk man ved registreringen av samiskhet i forbindelse med folketellingen i 1970, hvor det ble avgitt over tre ganger så mange vet-ikke-svar på spørsmål om besteforeldres språk som på spørsmål om foreldres språk (7 269 mot 2 327) (jfr. Aubert 1978 s. 38). Den som er usikker på sine forfedres språktilknytning, vil imidlertid etter hvert kunne få hjelp ved registreringssentralen for historiske data (RHD), som er under oppbygging ved Universitetet i Tromsø. Siktet målet med dette arbeidet er i løpet av en 20-årsperiode å lage en fullstendig persondatabase for hele Norge for 1700- og 1800-tallet på grunnlag av opplysningene i kirkebøker og

folketellinger. For Nord-Norge vil også opplysninger om språk og etnisitet bli registrert i den grad de forekommer. Men oppbyggingen av dette registeret er i startfasen, og det tas bare sikte på å registrere data fram til år 1900. Mange yngre personer vil derfor bare kunne finne opplysninger her om sine oldeforeldre eller enda fjernere forfedre.

På den annen side vil kunnskap om den nåværende besteforeldregenerasjonens fødsels- og oppvekststed i mange tilfelle alene kunne være en tilstrekkelig faktor for å bestemme besteforeldrenes språk. Ved hjelp av de ulike registreringer av den samiske befolkning som har vært foretatt fra 1845 og framover, er det mulig å framskaffe et nokså detaljert bilde av de bygder og grender hvor det ble talt samisk på besteforeldregenerasjonens tid. De offentlige registreringer kan eventuelt suppleres med personlig kunnskap hos eldre lokale kjentmenn og -kvinner. Dersom det godtgjøres at ens bestefar eller bestemor er vokst opp på et slikt sted, vil dette være et sterkt indisium på at samisk ble talt av den person det gjelder.

Dessuten kommer det forhold til at de personer som i denne sammenheng har foranledning til å finne ut noe om foreldres og besteforeldres språk, bare er slike som selv oppfatter seg som same (jfr. foran). Blant denne gruppen er usikkerheten om språket til den eldre slekt ventelig langt mindre enn i Auberts undersøkelse, som jo også omfattet personer som ikke hadde en subjektiv samisk identitetsfølelse.

Problemene med å bringe foreldres og besteforeldres språk på det rene i de tilfelle hvor det her er aktuelt, er derfor totalt sett neppe så store at man av den grunn bør unngå å bruke dette som stemmerettsvilkår.

Betrakter man det totale samiske samfunn over tid, har det i stor utstrekning foregått en overgang fra samisk til norsk identitet i mange områder. Assimilering den andre veien – fra norsk til samisk – er mindre vanlig. Men slike tilfelle kan forekomme, f.eks. med utgangspunkt i at en norsk person gifter seg inn i et samisk miljø og slår rot der. Ved å begrense stemmeretten etter de subjektive og objektive kriterier som er nevnt i det foregående, vil personen i dette eksemplet ikke kunne få stemmerett. Enkelte vil muligens finne dette urimelig, og det kan reises spørsmål om det likevel bør gis en adgang til å oppnå stemmerett i slike og liknende tilfelle av «motsatt» assimilering. Av framstillingen av ulike samedefinisjoner i punkt 11.12.2 framgår det at spørsmålet om stemmerett for personer som gifter seg med samer, har vært et diskusjonstema innen NSR.

I de fleste tilfelle vil assimilering være en langsom prosess, som strekker seg over flere generasjoner og sjelden vil kunne anses fullført i løpet av en persons levetid. Ved det omhandlede inngifte antas det således at personen selv sjelden vil kunne oppnå en slik grad av subjektiv samisk identitet som det er naturlig å kreve for stemmerett ved et samevalg.

Holder vi oss stadig til det nevnte eksempel, er ellers forholdet til personens barn tilstrekkelig varetatt ved at disse vil kunne oppnå stemmerett gjennom sin egen språktilknytning eller gjennom språktilknytningen til den av foreldrene som er same, eller til dennes foreldre igjen. Noen utvidelse av de objektive stemmerettskriteriene i forhold til den nevnte språktilknytning gir slike tilfelle derfor alt i alt ikke grunn til.

En forutsetning for å utøve stemmerett vil være at man på valgdagen står innført i sameanntallet. Føringsen av manntallet vil skje i offentlig regi, og en registrering der vil være et notorisk forhold. Ved praktiseringen av de objektive kriterier om språktilknytning vil det kunne oppstå en del tvilsspørsmål. Det ville derfor være en forenkling og avskjære en del mer skjønnspregete vurderinger om man ved avgjørelsen av en persons stemmerett kunne bygge direkte på sameanntallet og se bort fra spørsmålet om språktilknytning. Ved opprettelsen av det første sameanntallet er dette lite praktisk, men ved senere ajourføring av manntallet synes en slik ordning hensiktsmessig, slik at etterkommere av manntallsførte samer selv har stemmerett uavhengig av språktilknytning såfremt de fyller de øvrige stemmerettsvilkår, dvs. subjektiv identitetsfølelse og stemmerett ved kommunestyrevalg.

Tidligere slektingers registrering i sameanntallet vil i slike tilfelle være det eneste objektive forhold som knytter personen til en samisk bakgrunn. Retten til å bruke sameanntallet som referanse på denne måten bør derfor være begrenset til barn av manntallsførte personer. Å la denne rett også tilkomme barnebarn og eventuelt senere etterkommere vil innebære en så sterk uttynning av det objektive krav om samisk tilknytning at man vil komme til å inkludere personer som er langt utenfor den krets det er naturlig å gi stemmerett ved et samisk valg. Skal barnebarn og senere etterkommere av en manntallsført person komme inn i manntallet, forutsetter det derfor at de selv oppfyller det språkkrav som stilles.

På lengre sikt vil foreldres innføring i manntallet i praksis kunne bli det mest benyttete objektive vilkår for nye krav om inn-

føring i manntallet. Manntallsregistrering vil i det hele tatt kunne framstå som et sentralt «etnisitetsmerke». Ved siden av å være et praktisk instrument ved gjennomføringen av det direkte valg vil et sameanntall derved kunne bidra til å sikre etnisk kontinuitet i forhold til de framtidige samegenerasjoner.

Det understrekes at formålet med en same-definisjon etter de linjer som er trukket opp i det foregående, utelukkende er å foreta en avgrensning av stemmeretten ved et direkte samevalg. Utvalget skal i sine senere delutredninger drøfte spørsmålet om samenes rettigheter til naturressursene. Her vil det kunne være tale om eventuelle kollektive rettigheter, og det vil neppe være aktuelt å avgrense det rettighetsbærende kollektiv (eller de rettighetsbærende kollektiver) etter den stemmerettsdefinisjon som er foreslått foran.

#### 11.12.5. Opprettelse av sameanntall

Det er delte meninger i utvalget om det bør opprettes et eget sameanntall. Dette er nærmere drøftet foran i punktene 11.9.7–11.9.13. I det følgende skal bare den konkrete framgangsmåten ved utarbeidelsen av et eventuelt sameanntall bli behandlet.

Når det gjelder framgangsmåten her, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de regler som allerede gjelder for manntallsføringen ved de alminnelige valg. Det antas blant annet at de nåværende manntallsførere også vil kunne ta arbeidet med sameanntallet. Under dette arbeidet vil de ha betegnelsen sameanntallsførere. Videre bør det opprettes egne sameanntallsnemnder etter mønster av de ordinære manntallsnemnder og med tilsvarende oppgaver som disse, dvs. å kontrollere at vilkårene for å stå i manntallet er oppfylt.

Utvalget er kjent med at Valglovutvalget i NOU 1982:6 har foreslått vesentlige forenklinger når det gjelder manntallsføringen ved de ordinære valg, derunder at bestemmelsene om manntallsføreren og manntallsnemnda oppheves, og at manntallsføreren funksjoner legges til valgstyret. Ved eventuell gjennomføring av disse forslagene bør det vurderes å foreta tilsvarende endringer i reglene for sameanntallet. Det må som nevnt anses som en fordel med en størst mulig grad av parallellitet mellom reglene for direkte samevalg og de ordinære valg.

Det vil være en frivillig sak om de som fyller vilkårene for stemmerett, ønsker å registrere seg i sameanntallet. Man må selv ta initiativ til å komme med i manntallet i form av utfylling av et meldingsskjema. Det er hevdet at dette i praksis vil kunne bety en

reell barriere for enkelte, som derved ikke vil komme med i manntallet selv om de fyller kriteriene. For å avhjelpe dette bør det, første gang det skal velges representanter til det samiske sentralorgan, sendes et slikt skjema sammen med en returkonvolutt til alle personer i stemmerettsalderen i alle kretser. Derved vil flest mulig gis en reell anledning til å vurdere om de ønsker å la seg registrere i samemanntallet. Foran hvert senere valg bør dessuten vilkårene for å registrere seg i manntallet kunngjøres på behørig måte.

Plikten til å sende meldingsskjema uoppfordret til alle i stemmerettsalderen bør likevel ikke gjelde Sør-Norge, såfremt det opprettes en egen valgkrets her. Dette vil være en meget folkerik valgkrets, og spørsmålet om innføring i samemanntall er bare aktuelt for en meget liten andel av dem som er bosatt der. Utsendelse av skjema til samtlige synes derfor altfor ressurskrevende i forhold til det som søkes oppnådd. Det antas derfor å være tilstrekkelig at slikt skjema sendes ut bare i de kommuner hvor det er opprettet sameutvalg (jfr. avsnitt 11.14). Dette forhindrer ikke samer i andre kommuner fra å bli registrert i samemanntall, men de må selv ta initiativ til å skaffe seg meldingsskjema. Det forutsettes imidlertid at framgangsmåten for dette kunngjøres på behørig måte.

#### 11.12.6. Valgbarhet, forslagsrett, valglist

Vilkåret for å velges som representant til det sentrale samiske organ vil være at man står i samemanntall i valgkretsen. Bare samer som er bosatt i valgkretsen, vil derved kunne velges.

Reglene for valgbarhet blir etter dette sammenfallende med stemmerettsreglene. Men i enkelte tilfelle er det grunn til å gjøre unntak fra dette. I tråd med vanlig oppfatning og praksis bør man ikke kunne være representant i det samiske organ samtidig som man er ansatt i organets sekretariat. Sekretariatet skal forberede sakene for det valgte organ og skal sette organets beslutninger ut i livet. Her kan det til dels gjelde saker det står debatt om. Dersom en sekretariatsansatt i egenskap av representant har engasjert seg sterkt i debatten som motstander av en sak, vil det lett – med rette eller urette – oppstå spørsmål om vedkommendes lojalitet som sekretariatsansatt i forberedelse og oppfølging av saken. Regelen om at ansatte ikke skal kunne velges, er således begrunnet i hensynet både til de ansatte selv og til organets anseelse totalt sett.

Det anses lite hensiktsmessig å pålegge valgbare personer en plikt til å motta valg, da

verken velgerne eller organet kan være tjent med representanter som ser på vervet med ulyst. Den som stiller som kandidat, bør derfor ha samtykket i å motta eventuelt valg. Men det må kreves at retten til å kreve seg fritatt fra å stå på liste utøves innen bestemte frister, blant annet for å unngå at det på valgdagen stemmes på kandidater som man senere risikerer vil trekke seg.

I tråd med det som gjelder ved de ordinære valg, bør også samevalget foregå som listevalg. Lister er en forutsetning for at valget skal kunne skje som forholdsvalg.

Ved de ordinære valg har man ved utforming av reglene om rett til å fremme listeforslag stilt de registrerte politiske partier sentralt. Men også andre grupper har adgang til å delta i valgene. Ved stortings- og fylkestingsvalg må et listeforslag i så fall være underskrevet av 500 stemmeberettigete, mens det ved kommunestyrevalg er tilstrekkelig med et antall underskrifter som tilsvarer antallet kommunestyrerepresentanter som skal velges.

Det kan være delte meninger om hvilken rolle de politiske partier bør spille ved et direkte samevalg. Noen mener at de politiske partier bør komme sterkere med i samepolitikken, også ved å sende representanter til de særskilte samiske organer. Andre mener at siden de samepolitiske skillelinjer til dels går på tvers av partigrensene, bør partiene holde seg noe i bakgrunnen. Det er imidlertid ikke registrert noen ønsker om et forbud mot at partier fremmer kandidatforslag ved samevalget.

Selv om det vil være mulig for partiene å stille lister ved samevalget, kan det likevel være noe uvisst i hvilken utstrekning dette vil skje. Det er neppe noen urimelig antakelse at partiene ikke vil få en så dominerende stilling som ved de ordinære valg. I dag gjør de samiske hovedorganisasjoner seg langt sterkere gjeldende enn partiene i den alminnelige samepolitiske debatt. Og det er vel grunn til å regne med at organisasjonene – enten sentralt eller gjennom sine lokalforeninger – også vil engasjere seg aktivt med listeforslag ved et direkte samevalg. I betraktning av at den samiske bosetting utenom indre Finnmark for en stor del utgjøres av spredte «øyer», kan man dessuten antakelig vente at lokale frittstående grupperinger, som f.eks. bygdelag, vil gjøre seg gjeldende i valget i større grad enn tilfelle er ved de ordinære valg.

Den beste ordning synes etter dette å være at man på den ene side ikke utelukker de politiske partier fra deltakelse i det direkte samevalg, men at man på den annen side



heller ikke gir partiene særfordeler i forhold til andre grupper når det gjelder reglene om kandidatforslag. Ved å slippe å ha to regelsett i denne forbindelse oppnår man derved også en forenkling av reglene.

Retten til å fremme listeforslag bør i likhet med stemmerett og valgbarhet knyttes til innføring i samemantall, når dette først er opprettet. Det ville gi dårlig sammenheng i reglene om man ga forslagsrett til en videre personkrets enn dette. Da ville man blant annet kunne komme i den situasjon at en forslagsstiller ikke ville ha anledning til å stemme på det forslag han eller hun selv hadde vært med på å fremme.

Det antall underskrifter som bør kreves for å kunne fremme et listeforslag, bør på den ene side ikke settes så lavt at man risikerer å oversvømmes av forslag. Et listeforslag bør framstå som resultat av en organisert gruppeprosess av en viss størrelse. På den annen side må minimumsantallet underskrifter ikke settes høyere enn at alle samepolitiske syn av en viss utbredelse i prinsippet vil kunne være representert gjennom et eget listeforslag. Etter § 13 nr. 1 bokstav d første ledd i lov om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg må valglistene ved kommunestyrevalg være underskrevet av minst like mange stemmeberettigete i kommunen som det skal velges kommunestyrerepresentanter, med mindre det gjelder partilister, som er underlagt andre regler. Dette innebærer at det f.eks. i Karasjok og Kautokeino kommuner kreves 19 underskrifter, som tilsvarer antallet kommunestyrerepresentanter i disse kommunene. Disse kommunene er samtidig foreslått som egne valgkretser ved samevalget. Det er neppe noen grunn til å sette særlig strengere vilkår for å fremme valgliste ved samevalg enn ved kommunestyrevalg. Samtidig må det anses som en fordel å ha samme krav til antall underskrifter i alle valgkretser ved samevalget. Det antas at et krav om 20 underskrifter vil være passende ut fra disse vurderinger.

Når det gjelder den nærmere utforming av listeforslaget henvises det til drøftelsen av dette spørsmål i punkt 11.13.4.

Det kan reises spørsmål om det bør gis regler for selve nominasjonsprosessen etter mønster av lov om nominasjon ved stortingsvalg og fylkestingsvalg av 17. desember 1920 nr. 2. Loven forutsetter imidlertid at det er de organiserte partier med formelt medlemskap og utbygde partiorganisasjoner som er hovedaktørene ved valget, og den gjelder derfor bare for registrerte partier. Som nevnt kan det være noe usikkert hvilken rolle partiene vil spille ved et framtidig direkte same-

valg. Det kan være grunn til å anta at både sameorganisasjonene og løsere organiserte grupper vil gjøre seg sterkt gjeldende. Og mange av bestemmelsene i nominasjonsloven vil passe dårlig i disse tilfellene. Både praktisk og prinsipielt synes det mest hensiktsmessig å la de grupper som ønsker å fremme kandidatforslag ved samevalget, selv få bestemme framgangsmåten ved utarbeidelsen av forslagene.

For så vidt gjelder en slik valgfrihet i framgangsmåte også etter nominasjonsloven, da tilsidesettelse av lovens regler ikke i noe tilfelle medfører at nominasjonen blir ugyldig. Formålet med loven er ikke å fastsette bindende regler for nominasjonsprosessen, men ligger på et helt annet plan, nemlig å regulere vilkårene for statskassens dekning av skyss- og kostgodtgjørelse for partienes utsendinger til nominasjonsmøtene. Nominasjonsloven blir derved å betrakte primært som et ledd i de samlede offentlige støtteordninger overfor partivesenet i Norge. Inntil man får nærmere klarlagt gjennom praksis hvilke grupper som vil delta i et direkte samevalg, er det vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om deres behov for offentlig støtte i forbindelse med nominasjonen. Å fastsette nominasjonsregler på forhånd med dette siktemål synes derfor lite hensiktsmessig. Spørsmålet bør eventuelt tas opp til ny vurdering etter at det direkte samevalg har vært gjennomført en stund. Når det gjelder de etablerte samiske organisasjoner, eksisterer det allerede en statlig tilskuddsordning. Dekning av eventuelle utgifter som organisasjonene vil få på grunn av sin deltakelse i nominasjonen, vil også kunne vurderes i tilknytning til den eksisterende tilskuddsordning.

#### 11.12.7. Gjennomføringen av valget

Det ville bety en praktisk forenkling om selve gjennomføringen av det direkte samevalg ble knyttet til et av de ordinære valg. Blant annet vil man da slippe en egen omgang med innredning av valglokaler, innkalling av valgmannskaper m.v. For velgerne vil det være en forenkling å slippe å møte opp en gang ekstra ved valgurnene.

Spørsmålet om hvilket av de ordinære valg som det direkte samevalg bør knyttes til, har neppe stor betydning. Et argument for å knytte det til stortingsvalget kan være at det ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, som jo er slått sammen, allerede skal foretas to valghandlinger. Et tredje valg i samme omgang kan kanskje synes å være i meste laget. Sammenkling med stortingsvalget er mer

nærliggende også av den grunn at dette i likhet med samevalget gjelder valg til et organ på nasjonalt nivå.

I det år valg til sameorganet skal holdes, foreslås at det samiske organet velger et såkalt kretssamevalgstyre bestående av fem samer bosatt i kretsen, til å forestå valget. Første gang det skal holdes samevalg, velges kretssamevalgstyret av Norsk sameråd. På det tidspunkt kretssamevalgstyret skal velges, vil det i en del tilfelle ennå kunne være uklart om valget i kretsen skal foregå som direkte valg, forutsatt at det etableres en ordning hvor valgmåten kan variere fra valgkrets til valgkrets, (jfr. punkt 11.12.9 nedenfor). Det vil derfor ikke være naturlig å kreve at medlemmene av kretssamevalgstyret skal stå i samemanntall. Men det forutsettes at de fyller vilkårene for manntallsregistrering.

Kretssamevalgstyret vil blant annet ha til oppgave å kunngjøre at valg skal holdes, og å kontrollere de innkomne forslag til valglistene. Dersom forslagene ikke fyller de foreskrevne vilkår, kan det også bli aktuelt for kretssamevalgstyret å forhandle med tillitsmenn for forslagsstillerne med sikte på retting av forslagene. Kretssamevalgstyret skal videre forsikre seg om at de foreslåtte kandidater er villige til å motta valg. Dette skjer ved å tilskrive hver av de foreslåtte personer med oppfordring om å avgi erklæring om at han eller hun ikke ønsker å stå på valgliste, såfremt dette er tilfelle. Den som oversitter svarfristen, anses for å ha samtykket i å motta valg. Kretssamevalgstyret sørger ellers for kunngjøring av de godkjente valglistene og mangfoldiggjøring av disse til bruk som stemmesedler under valget.

Dersom intet eller bare ett forslag til valgliste blir godkjent i en krets, må valget foregå som flertallsvalg. I slike tilfelle vil forholdsvalg ikke kunne gjennomføres. Man kan vel regne med at dette nokså sjelden vil forekomme, men i de tilfelle det skjer, vil det være kretssamevalgstyrets oppgave å kunngjøre at valget skal holdes som flertallsvalg.

Samemanntallsføreren og samemanntallsnemnder, som er organer på kommunenivå, er delvis omhandlet i punkt 11.12.5 foran. Samemanntallsnemnda består av samemanntallsføreren og minst to medlemmer som velges enten av og blant medlemmene i det kommunale sameutvalg, hvis dette er opprettet, eller av formannskapet i kommunen.

Dersom det ikke tidligere har vært opprettet samemanntall i kommunen, og det heller ikke ved det aktuelle valg kommer melding om innføring i slikt manntall, er det ikke nødvendig å oppnevne noen samemanntalls-

nemnd. I disse tilfelle vil det jo ikke bli gjennomført noe direkte samevalg i kommunen.

I kommuner hvor samemanntallsnemnd skal opprettes, skal det også opprettes et såkalt samevalgstyre. Det består av manntallsføreren og enten det kommunale sameutvalg eller, hvor slikt utvalg ikke er valgt, av fem medlemmer valgt av formannskapet. Samevalgstyrets oppgave er blant annet å avholde kjennelsesmøte om innføringer og strykinger i manntallet. Samevalgstyret skal også kunngjøre når og hvor valget skal holdes, og når stemmegivingen skal være avsluttet.

Det vil ikke være noe formelt krav at medlemmene av sameutvalget på kommuneplan skal stå i samemanntallet (jfr. punkt 11.14.5). På grunn av koplingen mellom sameutvalgene på den ene side og samemanntallsnemnda og samevalgstyret på den annen må det samme også gjelde for begge de to sistnevnte organer. På grunn av at samemanntallsnemnda og samevalgstyret har sine oppgaver knyttet til det direkte valg, som ellers er bygd opp omkring samemanntallet, bør man imidlertid tilstrebe at man som medlemmer av disse organene, så langt råd er, velger personer som står i samemanntallet. Og det forutsettes at manntallskriteriene for øvrig benyttes som veiledning ved valg av medlemmer til samemanntallsnemnd og samevalgstyre, med mindre antall samer i kommunen er helt ubetydelig (jfr. nedenfor). De kontrollproblemer som den manglende manntallstilknytning skaper når det gjelder å bestemme hvem som er same, og hvem som ikke er det, er ellers særlig relevante ved den indirekte valgform og omhandles nedenfor i avsnitt 11.13.

Når stemmegivingen ved stortingsvalget skal foregå på flere steder i kommunen, skal det opprettes særskilte stemmestyre til å forestå valget på hvert sted. Det anses ikke nødvendig med egne stemmestyre for samevalget, men tilstrekkelig at de ordinære stemmestyre suppleres med samiske medlemmer valgt av samevalgstyret. Egne stemmestyre for samevalget skulle ikke være nødvendig, da samevalget foreslås holdt i samme bygning og på samme tid som stortingsvalget.

Dersom det i en kommune er bosatt bare et fåtall stemmeberettigete samer, vil det kunne by på problemer å få nedsatt samemanntallsnemnd og samevalgstyre med samiske medlemmer, samt valgt samiske suppleringsmedlemmer til stemmestyrene. I slike tilfelle vil formannskapet kunne velge om samevalget skal forestås av de ordinære valgorganer, eller om det likevel skal velges særskilte valgorganer for samevalget, men

da med ikke-samiske medlemmer. Med sikte på slike tilfelle foreslås det derfor bare at medlemmene av de kommunale valgorganer ved samevalget «såvidt mulig» skal være samer.

Ved direkte samevalg bør det være anledning til forhåndsstemmegiving i samsvar med de regler som gjelder for de ordinære valg. Valglovutvalget har i NOU 1982:6 foreslått at forhåndsstemmegiving ved ordinære valg hovedsakelig skal skje ved poststemmegiving. Dersom dette blir gjennomført, bør tilsvarende ordning også innføres for direkte valg til det samiske sentralorgan.

Selve valgtinget for samevalget avholdes etter reglene i annet kapittel fjerde avsnitt i stortingsvalgloven så langt de passer. Det må føres særskilt valgbook for samevalget.

Når valgtinget er avsluttet, skal kretssamevalgstyret uten opphold fastsette valgutfallet på grunnlag av det som er innført i valgbookene for samevalget, og de avgitte stemmesedler. De nærmere oppgjørsreglene for forholdsvalg og eventuelt flertallsvalg ved de ordinære valg legges til grunn også ved samevalget. Kretssamevalgstyret fører valgoppgjøret inn i særskilt valgbook.

#### 11.12.8. Kontroll, ugyldighet, nyvalg

Det er viktig at valgreglene overholdes slik at det ikke oppstår tvil omkring valgresultatene. En viss kontroll er nødvendig dels for å oppdage de regelbrudd som måtte forekomme, dels for mer allment å hindre at det oppstår usikkerhet om hvorvidt valget har gått riktig for seg.

Spørsmålet om kontroll oppstår på ulike stadier i valget. Først og fremst kan det reises i tilknytning til manntallsføringen. Hvordan sikre at det bare er personer som fyller de oppstilte manntallskriterier, som blir manntallsført? Kontrollen med dette ligger på flere plan.

For det første skal den som ønsker å bli manntallsført, sende melding om dette på eget skjema hvor han eller hun må svare positivt med sin forpliktende underskrift at manntallskriteriene er oppfylt. Det antas at det er en relativt liten gruppe som vil sende inn et slikt skjema med bevisst uriktige opplysninger.

Egenmeldingen skal deretter behandles og kontrolleres både av en samemanntallsnemnd og et samevalgstyret, hvor det forutsetningsvis vil sitte personer med bred lokal-kunnskap blant annet om de etniske forhold i kommunen. Utgangspunktet for disse vil være at man legger opplysningene i meldingsskjemaene til grunn. De vil ikke ha ka-

pasitet og i utgangspunktet heller ikke noen oppfordring til å foreta en aktiv kontroll av opplysningene i meldingsskjemaene. Men skulle organene under sin gjennomgåelse av meldingene få mistanke om feil, er det deres oppgave å ta dette opp til nærmere undersøkelse.

Dersom noen nektes innføring i manntallet, kan vedkommende anke denne avgjørelsen inn for selve det samiske sentralorgan. Derved får man en fornyet prøving av om vilkårene for stemmerett er oppfylt.

En viktig kontrollfaktor vil ellers ligge i det forhold at samemanntallet vil være offentlig tilgjengelig for allmennheten. Dette øker muligheten for avdekking av gale opplysninger. Ved mistanke om feil foreslås det at enhver som står i manntallet og enhver som nektes innføring i manntallet, skal kunne anke kjennelser om manntallsføringen – både positive og negative – inn for det samiske organet. Dersom det blir innført adgang til ulike valgformer i de forskjellige valgkretsene, bør i tillegg også samer som ikke ønsker å stå i manntallet, ha anledning til å anke over manntallsføringen. Manntallsopplutningen vil i disse tilfelle som nevnt i punkt 11.9.12 være avgjørende for hvilken valgordning som skal innføres. Også de samer som ikke ønsker direkte valg, og som derfor ikke registrerer seg i manntallet, vil da kunne ha en klar interesse i å få overprøvd om manntallsføringen har skjedd på korrekt måte. Når den som anker ikke står i samemanntallet eller har gjort forsøk på å bli innskrevet, vil det riktignok være begrenset adgang til reell overprøving av klagerens samiske tilknytning. Det antas imidlertid at det ikke er noe vesentlig behov for noen særlig kontroll her. Det er bare tale om en prosessuell rett til å fremme en anke. Den reelle overprøving av anken vil fullt og helt ligge hos det samiske sentralorgan. Det antas å styrke manntallsordningens anseelse at ingen samer som selv mener de har en berettiget interesse i å anke over manntallsføringen, blir avskåret anledningen til slik anke.

Samlet sett må det sies å bli etablert en vesentlig kontroll for å sikre at manntallsføringen skjer på mest mulig korrekt måte.

Kriteriene for valgbarhet og forslagsrett er de samme som for stemmerett og dermed underlagt de samme kontrollordninger. Dette gjelder som nevnt ikke for medlemskap i kretssamevalgstyret, samemanntallsnemnda og samevalgstyret og heller ikke for oppnevning av samiske tilleggsmedlemmer av stemmestyrene. Valg av samer til disse organer skal skje av ansvarlige offentlige organer, dvs. det samiske sentralorgan for kretssame-

valgstyret og kommunestyrene for de øvrige, og spørsmålet om kontroll har neppe samme betydning som når det gjelder utøvelse av stemmeretten. En garanti for å sikre at det virkelig er samer som bekler vervene i de ulike organene i forbindelse med samevalget, vil ligge i den uformelle kontroll som i første omgang kommunestyremedlemmenes, og senere også allmennhetens lokal-kunnskap utgjør. Det må ellers tilføyes at også ikke-samer må antas å kunne delta i selve den praktiske gjennomføringen av valget på en lojal måte, slik at behovet for kontroll i disse sammenhenger neppe er så stort. I kommuner med få samer er det til og med helt nødvendig at ikke-samer deltar for at valget overhodet skal kunne gjennomføres (jfr. foran).

Når det gjelder andre spørsmål ved valget, ved forberedelse, gjennomføring eller fastsettelse av valgutfallet, foreslås det at enhver som er innført i samemantall i kretsen, skal kunne klage til det samiske sentralorganet over eventuelle feil.

Finner organet det sannsynlig at en feil har hatt avgjørende innflytelse på valgutfallet, skal det erklære valget for ugyldig og påby nytt valg i valgkretsen, med mindre virkningen av feilen kan opprettes på annen måte. Nyvalg er f.eks. unødvendig dersom det bare gjelder en feil ved opptellingen av stemmesedlene som kan rettes ved ny opptelling.

#### 11.12.9. Når direkte valg skal holdes

Noen av utvalgets medlemmer mener at direkte valg til det samiske sentralorganet bør innføres ved lovvedtak samtidig for hele valgområdet. Andre mener at spørsmålet om innføring av direkte valg bør vurderes separat for hver valgkrets og gjøres avhengig av en viss oppslutning om denne valgmetoden i den enkelte krets. (Mens atter andre mener som nevnt at valget utelukkende bør holdes som indirekte valg.)

Begrunnelsen for å kreve en viss oppslutning i valgkretsen før direkte valg blir innført, er omhandlet nærmere i punkt 11.9.12 og skal ikke gjentas her. Avslutningsvis i samme punkt ble det uttalt at den nærmere tallfesting av den oppslutning som bør kreves, først kan vurderes etter at valgkretsens antall og størrelse er fastslått. Det er dette spørsmålet om den nærmere tallfesting som skal vurderes i det følgende.

Som nærmere omhandlet i avsnitt 11.9 vil et direkte samevalg nødvendigvis opprettes av et samemantall. Som nevnt i punkt 11.9.12 synes det naturlig å anse registrerin-

gen i samemantallet som et mål på oppslutningen om direkte valg i kretsen.

Selv om det antall personer som fyller stemmerettsvilkårene, vil variere en del fra krets til krets etter den inndeling som er foreslått i avsnitt 11.11, bør antakelig den oppslutning som skal kreves for innføring av direkte valg, være lik i hver krets. Det er flere grunner som taler for dette.

For det første er de tall som foreligger om den geografiske fordelingen av den samiske bosetting, så skjønnsmessige at det vil være vanskelig å fastsette en velbegrunnet gradering av kravet om oppslutning i de ulike kretser.

For det andre bør det som nevnt i punkt 11.9.12 være en retningslinje ved vurdering av oppslutningskravet at ønsket om direkte valg skal framstå som resultat av en politisk prosess, en folkelig meningsdannelse av et visst omfang, blant samene. Oppslutningen må ha et visst omfang for at manntallet skal være tilstrekkelig representativt til å burde benyttes som valggrunnlag. Etter dette syn får variasjoner i det totale antall samer i kretsene mindre betydning – i hvert fall så lenge variasjonene ikke er spesielt store. Det vesentlige blir at oppslutningen har nådd et visst omfang.

For det tredje byr det på en klar forenkling å kunne operere med samme krav om oppslutning i alle kretser.

Ved fastlegging av oppslutningskravet er det totale antall mulige stemmeberettigete i hver krets likevel et utgangspunkt. Kravet må rimeligvis fastlegges slik at også de kretser med færrest samer har en realistisk mulighet for innføring av direkte valg, når en rimelig bred opinion blant samene i kretsen ønsker det. Og dette forutsetter en – i det minste omtrentlig – oppfatning om hvor mange som vil fylle manntallskriteriene i de ulike kretser.

Som ett av manntallskriteriene foreslås som nevnt innført et krav om at vedkommende person skal oppfatte seg selv som same. Ved folketellingen i 1970 ble det blant annet stilt spørsmål om dette, og svarene – både de bekræftende og de usikre – er i avsnitt 11.11 benyttet for å gi et bilde av den geografiske fordeling av den samiske bosetting.

Dersom disse tallene sammenholdes med den foreslåtte kretsinnndeling i punkt 11.11.9, får Alta/Kvalsund 971 ja-svar og usikre svar som den minste samekrets i Finnmark, under forutsetning av seks kretser i dette fylket. Med syv kretser i fylket blir tallene for Kvalsund-kretsen på 741 og for Alta-kretsen på 448. Men her må man som nevnt ta i

betraktning den antatte større tendens til underrapportering av samiske kjennetegn i kystområdene enn i innlandet, og at selv en prosentvis lav underrapportering i folkerike sentra som Hammerfest og Alta vil kunne gi store utslag i absolutte tall.

Tallene for Nord-Troms og Sør-Troms blir henholdsvis 786 og 808. Midt-Troms skiller seg sterkt ut blant valgkretsene når det gjelder dette tallgrunnlaget. I dette området var det såvidt få positive svar (ja-svar og usikre svar), nemlig bare 93, at det kan være noe usikkert om det i det hele er tilstrekkelig grunnlag for en egen valgkrets. Men det er her lagt avgjørende vekt på det hensyn man må ta til de antatt betydelige mørketall for Tromsø. Dette må i så fall også tas i betraktning ved oppstilling av kravet til oppslutning om et samemantall.

Når det gjelder Nordland, ga 1970-tellingen til sammen 777 bekreftende og usikre svar i de områder som ble undersøkt. Disse lå alle nord for Saltfjellet, og av et mindretall i utvalget foreslås de å utgjøre en valgkrets. Med to kretser her, som flertallet foreslår, vil Nordre Nordland få 482 og Midtre Nordland 295. (Dersom Ballangen kommune legges til Midtre Nordland, blir tallene henholdsvis 340 og 437.) Men igjen er det tale om en vesentlig underrapportering, og det henvises i den forbindelse til Vilhelm Auberts uttalelse (jfr. Aubert 1978 s. 30) gjengitt avslutningsvis i punkt 11.11.4 foran.

Det antas videre som nevnt at det bor ca. 700 samer i hele det sørsamiske området i Norge.

Når man skal vurdere disse tall med sikte på oppstilling av et oppslutningskrav til samemantall, er det flere hensyn som spiller inn.

1970-tallene for de tre nordligste fylker representerer som omhandlet antakelig en vesentlig underrapportering av samiske kjennetegn.

På den annen side omfatter de også personer som var usikre på sin subjektive identitet, og en del av disse ville trolig ikke anse seg stemmeberettiget ved et direkte samevalg.

Ved vurderingen av antall stemmeberettigete samer i den enkelte valgkrets må man ellers ta i betraktning at en del av befolkningen er under stemmerettsalder. Ved utgangen av 1983 utgjorde denne andel 29,1 prosent i Finnmark, 27,9 prosent i Troms og 27,1 prosent i Nordland. Dette gir et gjennomsnittstall på 28,0 prosent.

Det er videre blitt framholdt at ikke alle som i og for seg kan akseptere samemantall og direkte valg, vil rent faktisk la seg regi-

strere i manntallet. Her kan det trekkes en parallell fra de alminnelige valg i Norge hvor forholdet alltid er at en del av de stemmeberettigete ikke deltar (hjemmesittere). Registrering i samemantall fordrer en viss egenaktivitet i likhet med stemmegivingen ved vanlige valg. Ved fastsettelse av «terskeltallet» er det derfor rimelig å legge til grunn at en slik registrering i praksis ikke vil oppfange alle samer som i og for seg aksepterer manntallsordningen. Med andre ord vil man ikke kunne betrakte alle som ikke lar seg registrere, som motstandere av samemantall. Dermed vil man heller ikke kunne kreve at terskeltallet settes så høyt som til halvparten av det antatte tall for stemmeberettigete i valgkretsen.

Med sikte på denne vurderingen er det i tabell 11.18 gjengitt tall for valgdeltakelsen ved stortingsvalgene og kommunestyrevalgene i perioden 1973–83 i de tre nordligste fylker. Det er disse tre fylker som er de mest aktuelle i denne sammenheng. Det er klare forskjeller i deltakelsen mellom disse to typer valg. Det er vanskelig å si hvilken valgtipe spørsmålet om tilslutning til samemantallet vil være mest jevnførbart med, og det er derfor også utregnet gjennomsnittstall.

Tabell 11.18. Valgdeltakelsen ved stortings- og kommunestyrevalg 1973–83 i de tre nordligste fylker (i prosent)  
(Kilde: Statistisk sentralbyrå).

Valg	År	Finnmark	Troms	Nordland
Storting . . . .	1973	73,1	70,7	73,7
Kom.styre . . .	1975	66,1	64,0	64,2
Storting . . . .	1977	76,1	76,2	76,7
Kom.styre . . .	1979	66,4	65,8	66,0
Storting . . . .	1981	75,4	77,6	77,8
Kom.styre . . .	1983	67,0	65,3	67,0
Gjennomsnitt . . . . .		70,7	69,9	70,9

På dette grunnlag kan man foreta en viss beregning:

Vurderingen av terskeltallet må ta utgangspunkt i det anslagsvise antall samer i de valgkretser med færrest samer (her satt til 100 prosent). Dette tall må så reduseres med en andel for dem som er under stemmerettsalder, dvs. bortimot 30 prosent. Tallet for stemmeberettigete (70 prosent) må videre reduseres med en andel for den passive gruppen, som her settes lik andelen hjemmesittere ved de vanlige valg i de tre nordligste fylker, dvs. ca. 30 prosent av de 70 prosent stemmeberettigede. Dette bringer oss ned på ca. 50 prosent av det totale antall samer i valgkretsen. Det er denne andel av det totale

antall samer i kretsen som kan forventes å ha en aktiv holdning til manntallsspørsmålet. Dersom samemanntallet omfatter mer enn halvparten av tallet for denne aktive gruppen, eller med andre ord mer enn ca. 25 prosent av det antatte totaltall for den samiske befolkning i en valgkrets, foreligger det en form for beregnet flertall for et direkte valg i valgkretsen.

Etter dette resonnementet burde «terskeltallet» i samemanntallet settes til ca. fjerdeparten av det totale antall samer i de minste valgkretser. I så fall vil det bli et direkte valg i disse valgkretser når et slikt beregnet flertall ønsker denne form for valg.

Det er imidlertid som omtalt forbundet med stor usikkerhet å fastsette tall for den samiske befolkning i de ulike valgkretser. Ikke minst gjelder dette i de kretser som må antas å ha færrest samer, og som derfor er av særlig interesse ved bedømmelsen av «terskeltallet».

Ut fra en skjønnsmessig totalvurdering synes det passende å sette «terskeltallet» til 200 navn. Det vil si at valget i en valgkrets skjer som et direkte valg når minst 200 samer har registrert seg i samemanntall i kretsen. Ifølge resonnementet foran skulle dette tallet passe i en ordning hvor den minste valgkrets har totalt ca. 800 samer.

De tall som er gjengitt, ligger til dels betydelig lavere enn 800. Men her må man som påpekt ta hensyn til mørketall ved tellingen.

800 samer kan for enkelte kretser likevel synes noe høyt. Men det må antas å ligge innenfor et realistisk anslag. Og til dette kommer at det synes vanskelig å gå lavere enn 200 navn når man skal stille et krav om at samemanntallet skal være et representativt grunnlag i valgsammenheng. Man får da heller godta at kravet om 200 navn blir et noe strengt krav i de minste valgkretsene.

Når det gjelder de øvrige valgkretser med et antall samer som til dels er vesentlig større, gir «terskeltallet» 200 ikke det tilsvarende uttrykk for et flertallsønske om direkte valg. Når man her likevel nøyer seg med det samme tallet, bygger dette standpunkt dels på en preferanse for det direkte valg som den mest representative ordning, og dels på de øvrige hensyn som er omhandlet til støtte for å ha et felles «terskeltall» i alle valgkretser og unngå en ordning med varierende tall.

#### **11.12.10. Utvalgets forslag**

Som nevnt i punkt 11.9.13 foreslår åtte av utvalgets medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi) at valget til det samiske

sentralorgan skal foregå som indirekte valg i alle valgkretser. Disse medlemmer går der ved under enhver omstendighet mot at valget holdes som direkte valg.

De øvrige ti medlemmer foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal kunne holdes som direkte valg. Fem av disse medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jáma, Sara og Urheim) går inn for at direkte valg skal være eneste valg måte, mens fem medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og Sandvik) går inn for at direkte valg skal holdes bare i de valgkretser hvor det blant den samiske befolkning kan dokumenteres en tilstrekkelig oppslutning om samemanntallet.

De fem medlemmer som går inn for denne blandete valgordning, foreslår at direkte valg holdes i de valgkretser hvor samemanntallet pr. en fastsatt dato i valgåret inneholder 200 navn.

For det tilfelle at det blir innført direkte samevalg – enten som felles valgordning for alle kretser eller som følge av den blandete valgordning – foreslår utvalget enstemmig følgende hovedregler for valget. (Enkelte detaljforslag av valgteknisk karakter er ikke tatt med her, men framgår av forslagene til regler i kapittel 15.)

1. For stemmerett ved direkte samevalg kreves at vilkårene for stemmerett ved kommunestyrevalg er oppfylt, at personen oppfatter seg selv som same, og at samisk har vært hjemmespråk hos personen selv, dennes mor eller far eller dennes bestemor eller bestefar. Språkkriteriet trenger ikke være oppfylt dersom personens mor eller far står oppført i samemanntallet.
2. Innføring i samemanntall er frivillig. Samemanntallet føres kommunevis av den ordinære manntallsfører, i den sammenheng kalt samemanntallsfører.
3. Første gang det skal velges representanter til det samiske sentralorgan, skal meldingsskjema for registrering i samemanntall sendes samtlige personer i stemmerettsalderen i valgkretsen sammen med en frankeringsfri returkonvolutt. I Sør-Norge – under forutsetning av at det opprettes en egen valgkrets her – skjer slik uoppfordret utsendelse likevel bare i de kommuner hvor det er opprettet sameutvalg.
4. Den som nektes innføring i samemanntall, kan anke nektelsen inn for det samiske sentralorganet. Tilsvarende ankeadgang med hensyn til enhver kjennelse om manntallsføringen har enhver som står i samemanntall, såfremt direkte valg

er innført som felles valgordning i alle kretser. Dersom direkte valg er innført som følge av den blandete valgordning, tilligger ankeadgangen også enhver same med stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen.

5. Valgbar ved direkte samevalg er enhver som står innført i samemantall i valgkretsen. Ansatte i det samiske sentralorganets sekretariat er likevel ikke valg-bare. Å stille til valg er frivillig.
6. Direkte samevalg foregår som hovedregel som listevalg. Et listeforslag må være underskrevet av minst tyve personer som står innført i samemantall i valgkretsen.
7. Direkte samevalg foregår samtidig med stortingsvalg og på samme stemmested som dette.
8. I valgåret velges eget kretssamevalgstyre i hver valgkrets bestående av fem samer bosatt i kretsen og som regel eget samevalgstyre og egen samemantallsnemnd i hver kommune bestående såvidt mulig av samer bosatt i kommunen. Disse organene tillegges oppgaver ved det direkte samevalg som tilsvarer oppgavene for henholdsvis fylkesvalgstyret, valgstyret og manntallsnemnda ved de ordinære valg. De samiske valgorganer på kommuneplan velges likevel bare i de tilfelle der det opprettes samemantall i kommunen.
9. Ved direkte samevalg skal det være anledning til forhåndsstemmegiving.
10. Enhver som er innført i samemantall i kretsen, har rett til å klage til det samiske sentralorgan over feil ved valget.

## 11.13. UTFORMINGEN AV ET INDIREKTE VALG

### 11.13.1. Innledning

Et indirekte samevalg vil bygge på de alminnelige valg, dels kommunestyrevalg, dels fylkestingsvalg. I punkt 11.9.7 ble det pekt på enkelte ordninger som kan bidra til å øke representativiteten hos dem som velges ved indirekte valg i forhold til den samiske befolkning i vedkommende valgkrets. For det første bør valgbarheten begrenses til bare å gjelde samer. For det andre bør de allmenne direkte valgte organers rolle være begrenset til bare å velge et samisk valgmannskollegium. For det tredje bør adgangen til å fremme forslag på kandidater være forbeholdt samiske grupper. For det fjerde bør valgmannskollegiet ikke ha adgang til å rette listeforslagene. Alle disse forhold må antas å bidra

til å øke representativiteten i forhold til den samiske befolkning hos de personer som blir valgt ved indirekte valg.

### 11.13.2. Valgmenn

I valgkretsene i Finnmark og Troms foreslås det at valgmennene velges av kommunestyrene. Det samme foreslås for Nordland nord for Saltfjellet dersom dette området deles i to valgkretser. Under forutsetning av bare en valgkrets i dette området velges valgmennene av Nordland fylkesting. Dette fylkestinget velger også valgmenn til den sørsamiske valgkrets på samme måte som fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag. I denne valgkrets velges dessuten en valgmenn fra Engerdal kommune i Hedmark. I Sør-Norge velges valgmennene av fylkestingene og av bystyret i Oslo.

Det enkelte fylkesting og kommunestyre velger fem valgmenn, med unntak for kommunestyret i Engerdal, som bare velger en. Nordland fylkesting velger dessuten som nevnt to sett med valgmenn for det tilfelle at det etableres bare en krets nord for Saltfjellet.

Valgmåten for valgmenn er beskrevet nærmere i det følgende og er summert opp i punkt 11.13.7. Valgmenn velges på samme måte som medlemmer av lokale sameutvalg. De lokale sameutvalg er omhandlet i avsnitt 11.14. Også medlemmer av lokale sameutvalg – hvis slike blir opprettet – vil kunne velges som valgmenn.

Det skal velges fem valgmenn uavhengig av størrelsen på den samiske befolkning i det enkelte område. Fylker og kommuner med få samer kan derved få en forholdsmessig større innflytelse på valget enn de mer samerike fylker og kommuner. Dette kan vanskelig avbøtes uten å innføre en gradering av antall valgmenn fra de ulike områder. En slik gradering vil imidlertid by på vesentlige problemer på grunn av den mangelfulle kunnskap om fordelingen av den samiske bosetting og bør derfor frarådes.

I praksis trenger den foreslåtte valgmannsordning likevel ikke bli så urimelig. Siden den samiske befolkning kan være ujevnt fordelt innen den enkelte valgkrets, vil det være varierende behov og interesse for å delta i valget hos de ulike fylkesting og kommunestyre. Helt åpenbart er dette i Sør-Norge, hvor det i flere av fylkene antakelig bor et helt minimalt antall samer. Men også en del kommuner i de øvrige fylker vil antakelig finne det lite viktig å delta i indirekte samevalg på grunn av sin lave andel av samebefolkningen i valgkretsen. F.eks. gjelder dette antakelig mange av kommunene i Lofoten og

Vesterålen. Ved utformingen av reglene bør det tas konsekvensen av dette på den måten at deltakelse i valget gjøres til en frivillig ordning for de aktuelle fylkesting og kommunestyre. Det at en del samefattede fylker og kommuner gjennom denne ordning ventelig vil unnlate å velge valgmenn, vil bidra til å redusere de skjevheter som regelen om samme antall valgmenn fra alle fylker og kommuner ellers ville skape.

I prinsippet gjelder denne frivilligheten også fylker og kommuner som har en samisk befolkning av betydning innen sitt område. Her vil det imidlertid klart være forutsetningen at valgmenn bør velges. Med sikte på å lage en viss sperre mot at slike områder faller ut av valget bare ved en vanlig flertallsbeslutning i fylkesting eller kommunestyre, bør det gjøres til en mindretallsrett å kreve deltakelse i det indirekte samevalg. Således vil en fjerdedel av et fylkesting eller kommunestyre eller minst 20 samer med alminnelig stemmerett i henholdsvis fylket eller kommunen kunne kreve at valgmenn blir valgt. Tallet 20 svarer til det antall underskrifter som kreves på forslag til valgliste (jfr. nedenfor).

Valgmannskollegiets totale antall vil kunne variere betydelig fra valgkrets til valgkrets. Ved indirekte valg i Karasjok og Kautokeino vil det bare være fem valgmenn som skal avgjøre valget, mens det f.eks. i Sør-Troms vil kunne delta så mange som 50 valgmenn. Det antas at slike variasjoner verken prinsipielt eller praktisk skaper noe problem.

Dersom man skulle synes at det vil være for lite med bare fem valgmenn til å forestå valget, slik tilfelle alltid vil være i Karasjok og Kautokeino, kan man vurdere å innføre en spesialordning for disse kommunene, slik at det enten ble valgt flere valgmenn, eller at valget ble foretatt direkte av kommunestyrene. Både i Karasjok og Kautokeino vil det store flertall av kommunestyrets medlemmer være samer.

Valgmennene må være samer. Det foreslås ikke regelfestet noen nærmere definisjon av hvem som skal regnes for same i denne sammenheng. Det forutsettes imidlertid at de kriteriene som er stilt opp i forbindelse med stemmerett ved det direkte samevalg, også her benyttes som veiledning.

Noen formell kontroll av om kravet til samiskhet er overholdt, er det ikke lagt opp til, da dette ville forutsette mer presise kriterier. Men det antas at det som regel er alminnelig kjent i lokalmiljøet hvem som er same, og hvem som ikke er det, og at denne kunnskap blir lagt til grunn av samiske grupper ved forslag på kandidater (jfr. nedenfor) og av

fylkesting og kommunestyre ved valg av valgmenn. At valget av samiske valgmenn skal gjøres offentlig kjent, muliggjør dessuten en uformell kontroll fra lokalbefolkningens side av vesentlig betydning.

Valgmennenes oppgave vil være å møte fram på et særskilt valgmøte og avgi sin stemme på et av de godkjente listeforslag.

Selve uttrykket valgmenn burde helst erstattes med en kjønnsnøytral betegnelse. Valgrepresentant er her kanskje det mest nærliggende. Men dette uttrykket vil lett kunne forveksles med de representanter som skal velges til det samiske sentralorgan. Spørsmålet om valg av betegnelse bør vurderes i tilknytning til den videre lovtekniske behandling i departementet.

### 11.13.3. Valgbarhet, forslagsrett

Valgbar som representant ved indirekte samevalg foreslås å være enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen, og som har samtykket i å motta valg. Som ved det direkte valg gjelder imidlertid også her begrensningen for ansatte ved det samiske organets sekretariat.

I likhet med det direkte samevalg bør også det indirekte valg som hovedregel skje som forholdsvalg. Dette forutsetter valgliste (jfr. punkt 11.13.4). For det tilfelle at ingen eller bare en valgliste blir godkjent, skal valget foregå som flertallsvalg.

Rett til å stå som forslagsstiller på valgliste bør legges til de samer som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen. Hver valgliste må være underskrevet av minst 20 samer med forslagsrett. Det er således ikke valgmannskollegiet selv, men grupper på den samiske «grasrota» som foreslår kandidater til valget. Dette bidrar til å minske forskjellene mellom direkte og indirekte valg i praksis.

Både valgbarhet og forslagsrett krever som nevnt samisk tilknytning. Som ved valg av valgmenn er det ikke lagt opp til noen nærmere formell kontroll av at kravet til samiskhet overholdes, og det henvises til hva som er sagt om kontrollspørsmålet foran. Her kan det dessuten tilføyes at det forutsettes å være både i forslagsstillernes og de foreslåtte kandidaters interesse at det ikke oppstår tvil om deres etniske tilhørighet på en slik måte at listens sjanser ved valget svekkes.

### 11.13.4. Valgliste

Når det gjelder krav til innholdet av valglistene, bør det bygges på reglene ved de ordinære valg. Det bør blant annet angis tydelig hvilket valg det gjelder, og hvilken



gruppe som har fremmet listeforslaget. For å sikre at også vararepresentanter blir valgt, skal listen være utfylt med dobbelt så mange navn som det skal velges representanter fra kretsen. Det må gis tilstrekkelige opplysninger om kandidatene slik at disse kan identifiseres og forveksling unngås. Forslagsstillerne må egenhendig underskrive forslaget og må ellers ikke stå som forslagsstillere på noe annet forslag. Et forslag til valgliste må videre inneholde angivelse av en tillitsmann for forslagsstillerne.

Ved de ordinære valg har velgerne på ulike måter adgang til å endre valglistene. Videst er denne adgang ved kommunestyrevalget, hvor det kan foretas både kumuleringer og strykinger samt overføring av såkalte slengere fra andre lister. Ved samevalget foreslås det at valgmennene skal være helt avskåret fra å foreta slike rettelser av listene. Dermed blir det heller ikke behov for forhåndskumulering fra forslagsstillerens side. Utvalgets holdning bygger her på følgende vurderinger av Valglovutvalget (jfr. NOU 1982:6 s. 58):

«Ulempen ved adgangen til å foreta rettinger på stemmeseddelen er først og fremst at den åpner for tilfeldigheter. Det er et relativt lite antall velgere som foretar endringer på stemmesedlene. Disse får da en innflytelse på valgresultatet som ikke står i rimelig forhold til deres andel av den totale velgermassen. Ved hjelp av strykninger/kumuleringer kan en håndfull velgere som samarbeider i enkelte tilfelle, fullstendig snu opp ned på lista de bruker. Organiserte aksjoner for å forandre stemmesedlenes innhold er ikke forbudt. Enda større innflytelse kan de øve som utnytter slengerordningen fullt ut: De ønsker å gi parti A sin stemme, mens de samtidig vil øve innflytelse på parti Bs kommunestyregruppe. De tar da stemmesedler for parti B og overfører fra parti As liste det antall kandidater som tilsvarer antall representanter som skal velges. Samtidig foretar de strykninger og kumuleringer av Bs kandidater. Dermed har de oppnådd full effekt innenfor systemet. De har stemt på sitt parti (alle listestemmene går til A, ingen til B). De har påvirket As kommunestyregruppe, men de har også innflytelse på hvem som skal representere B i kommunestyret. De kan f.eks. bevirke at en dyktig representant for B ikke kommer inn. Utvalget er kjent med at slike aksjoner forekom ved valget i 1979. Slike aksjoner må sies å være uheldige. De bidrar til å sette systemet i vanry, samtidig som det gir dem som ønsker å bruke systemet til ytterste konsekvens, en uforholdsmessig sterk stilling.»

Ved indirekte samevalg kan de urimelige utslag av slike regler lett bli svært store da gruppen av stemmeberettigete (valgmanskollegiet) jo her er meget liten. Det samme gjelder ikke på tilsvarende måte ved direkte samevalg, men det anses som en fordel at

reglene for de to valgmåter såvidt mulig er sammenfallende.

#### 11.13.5. Gjennomføringen av valget

Det samiske sentralorgan velger et kretssamevalgstyre i hver krets hvor indirekte samevalg skal finne sted. Første gang det skal holdes samevalg, velges kretssamevalgstyret av Norsk sameråd. Kretssamevalgstyret har tilsvarende sammensetning og oppgaver som kretssamevalgstyret ved direkte samevalg. Av oppgavene nevnes blant annet forhåndskunngjøring av valget og kontroll av valgliste, derunder om de foreslåtte kandidater har samtykket i å motta valg.

En særskilt oppgave for kretssamevalgstyret ved det indirekte samevalg er å innkalle valgmennene til valgmøte og ellers stå for gjennomføringen av dette.

Forutsetter man en ordning hvor valgmåten vil kunne variere fra valgkrets til valgkrets, bør valgmøtet for det indirekte valg legges så nært som mulig opp til tidspunktet for det direkte valg, dvs. stortingsvalgdagen. Å avholde valgmøtet på selve stortingsvalgdagen vil imidlertid kunne være upraktisk da lange avstander i enkelte valgkretser vil kunne gjøre det vanskelig for valgmennene å nå tilbake til hjemstedet etter samevalgsmøtet for å delta i stortingsvalget. Valgmøtet bør ellers aldri legges etter tidspunktet for det direkte samevalg, for at resultatet av det direkte valg i andre kretser ikke skal kunne bli kjent før valgmøtet og påvirke valgmennenes stemmegiving. For å hindre påvirkning den andre veien bør resultatet av et indirekte samevalg forut for et direkte holdes hemmelig inntil det direkte valg er avholdt.

Det er kretssamevalgstyrets oppgave å telle opp stemmesedlene og fastsette valgutfallet umiddelbart etter valgmøtet. Det føres egen valgprotokoll over valget og valgutfallet.

#### 11.13.6. Kontroll, ugyldighet, nyvalg

Reglene om klage over valget, ugyldighet og nyvalg foreslås parallelle med det som bør gjelde ved direkte samevalg (jfr. punkt 11.12.8). Avgrensningen av kretsen av klageberettigete må imidlertid skje på en noe annen måte. Ved det indirekte valg eksisterer ikke noe samemanntall å knytte klageretten til. I disse tilfellene foreslås klageretten i stedet å tilkomme enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen.

### 11.13.7. Utvalgets forslag

Som nevnt i punkt 11.9.13 foreslår fem av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jåma, Sara og Urheim) at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg i alle valgkretser. Disse medlemmer går derved under enhver omstendighet mot at valget holdes som indirekte valg.

De øvrige tretten medlemmer foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal kunne holdes som indirekte valg. Åtte av disse medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi) går inn for at indirekte valg skal være eneste valg måte, mens fem medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og Sandvik) går inn for at indirekte valg skal holdes bare i de valgkretser hvor oppslutningen om samemantallet ikke når det foreskrevne minimumstall, dvs. 200 navn (jfr. punkt 11.12.10).

For det tilfelle at det blir innført indirekte samevalg – enten som felles valgordning for alle kretser eller som følge av den blandete valgordning – foreslår utvalget enstemmig følgende hovedregler for valget. (Enkelte detaljforslag av valgteknisk karakter er ikke tatt med her, men framgår av forslagene til regler i kapittel 15.)

1. Hvert kommunestyre, eventuelt hvert fylkesting, i valgkretsen som ønsker å delta i det indirekte samevalget, velger fem valgmenn, med unntak for Engerdal kommunestyre som bare velger en valgmann. Valgmenn skal alltid velges dersom minst en fjerdedel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer eller minst tyve samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen eller fylket krever det.
2. Som valgmenn fra en kommune skal velges samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen. Som valgmenn fra et fylke skal velges samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket. Valgmennene velges av kommunestyret og fylkestinget. Forslag til valgmenn kan framsettes overfor kommunestyret av minst ti samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen og overfor fylkestinget av minst tyve samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket. Valg av valgmenn foregår som forholdsvalg når minst ett medlem av kommunestyret, eventuelt fylkestinget krever det.
3. Valgbar ved indirekte samevalg er enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen, og som har sam-

tykket i å motta valg. Ansatte ved det samiske sentralorganets sekretariat er likevel ikke valg bare.

4. Indirekte samevalg foregår som hovedregel som listevalg. Rett til å stå som forslagsstiller på listeforslag har enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen. Et listeforslag må være underskrevet av minst tyve forslagsberettigete samer.
5. Det velges et kretssamevalgstyre i hver valgkrets bestående av fem samer bosatt i kretsen til å forestå valget, derunder å innkalle valgmennene til særskilt valg møte. Valgmøtet holdes samtidig med eller tidligst syv dager før hvert stortingsvalg.
6. Rett til å klage til det samiske sentralorgan over feil ved valget har enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen.

### 11.14. OM SAMEUTVALG I FYLKER OG KOMMUNER

#### 11.14.1. Spørsmålet om reformer på lokalt forvaltningsnivå

Norsk sameråd er i dag myndighetenes rådgivningsorgan i samiske spørsmål. Det er derved også myndighetenes viktigste kontaktledd i forhold til den samiske befolkning. Det synes å være en alminnelig oppfatning at denne kontakten virker tilfredsstillende når det gjelder forbindelsen mellom rådet og de sentrale myndigheter. Men rådet har hatt liten kontakt med lokale myndigheter. Dette er en svakhet.

I det følgende brukes uttrykket «lokal» for enkelthets skyld om forvaltningen både på fylkesnivå og kommunenivå.

Et bredere sammensatt og mer representativt sentralorgan vil muligens føre til en bedre kontakt med de lokale myndigheter. Men det må antas at også et omdannet sentralorgan i det vesentlige vil arbeide med mer allmenne og prinsipielle samespørsmål og i liten grad beskjefte seg med spørsmål av lokal karakter. En omdannelse av det sentrale organ etter slike linjer som omhandlet i det foregående, vil derfor neppe bedre situasjonen vesentlig for den samiske befolkning i den grad det foreligger lokale problemer.

Lokale spørsmål må primært behandles i de lokale forvaltningsledd.

Utvalget har foretatt en undersøkelse av Norsk sameråds protokoller for perioden 1964-82 med sikte på hvem som har tatt initiativ til å få saker behandlet for rådet. De i alt 680 sakene i perioden ble klassifisert i

forhold til følgende inndeling av initiativtakere:

1. Norsk sameråd selv,
2. Myndigheter på sentralt nivå,
3. Myndigheter på fylkesnivå,
4. Myndigheter på kommunalt nivå,
5. Private personer eller organisasjoner,
6. Andre – derunder enkelte andre organer for samiske saker som Samisk utviklingsfond og Samisk utdanningsråd, samt Nordisk samisk institutt, samiske videregående skoler og sogneprestembeter.

Resultatene av undersøkelsen er sammenfattet i tabell 11.19.

Tabell 11.19. *Initiativtakere i saker for Norsk sameråd 1964–82.*

Initiativ	Antall	Prosent
Norsk sameråd .....	190	28
Sentrale myndigheter .....	208	31
Fylkesmyndigheter .....	24	4
Kommunale myndigheter .....	25	4
Private .....	180	26
Andre .....	53	8
Sum .....	680	101

Av tabellen framgår at under en tredjedel av sakene er tatt opp av Norsk sameråd selv. De fleste saker behandles som følge av initiativ utenfra, først og fremst fra sentrale myndigheter, primært departementene, men også for en stor del fra private. I gruppen for private initiativ står henvendelser fra de samiske organisasjoner for den største andel.

Resultatene gir ellers klar støtte til det synspunkt at kontakten mellom Norsk sameråd og myndigheter på fylkesnivå og kommunenivå har vært nokså begrenset. Dette er et forhold som taler for at en revisjon av organer for samiske spørsmål ikke bare begrenses til sentralt nivå, men også omfatter fylkesnivå og kommunenivå.

#### 11.14.2. Samordning med andre offentlige organer

1. I punkt 11.10.2 er begrepet samiske saker nærmere behandlet. Klart samiske er saker vedrørende samisk språk, samiske kulturtiltak, samisk husflid, reindrift, fordeling av midler til samiske organisasjoner osv. Vi har til dels egne organer for de samiske saker, men sakene har også i større eller mindre grad kontaktflate til den offentlige forvaltning generelt. Av slike sakstyper som har vært behandlet i Norsk sameråd, kan framheves to:

- saker om disponering og forvaltning av arealer og andre naturressurser,

- næringstiltak og økonomiske tiltak av betydning for samene, direkte eller indirekte.

Utvalget har tidligere omtalt den betydning levedyktige lokalsamfunn i de samiske bosettingsområdene har når det gjelder å sikre samisk kultur og samfunnsliv, noe som forutsetter et tilstrekkelig økonomisk, materielt og kulturelt grunnlag. Formuleringen av målene og realiseringen av tiltakene på disse felter skjer stort sett gjennom den alminnelige offentlige virksomhet på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Der samiske interesser er aktuelle, vil dette være en del av myndighetenes politikk.

2. Man må så stille spørsmål om hvordan de samiske synspunkter kan komme inn i beslutningsprosessen.

Forvaltningslovens regler i §§ 17 og 37 om at alle saker skal være så godt opplyst som mulig, vil gjelde. På mange ulike saksfelter i norsk administrasjon er det opprettet egne organer på ett eller flere av de tre forvaltningsnivåer. Når samiske interesser kommer inn i bildet, må disse interesser også høres. Man må da stille spørsmål om hvem som i dag skal høres om samiske interesser. I større og prinsipielle saker kan Norsk sameråd, de private sameorganisasjoner og de saksrelevante særorganer for samiske spørsmål trekkes inn som høringsinstanser. Oversikten vedrørende Norsk sameråd viser imidlertid at rådet bare unntaksvis kommer inn i saksbehandlingen på lokalt nivå. Men her behandles og avgjøres en rekke saker av betydning for lokalsamfunnene, og ikke sjelden med interessekollisjoner og konflikter mellom samiske grupper og lokalbefolkningen for øvrig.

Utvalget har gjennom henvendelse til fem Finnmarkskommuner søkt å få en oversikt over de ulike former for kollisjoner når det gjelder arealbruk. Eksempler som er gitt, viser at konkurranse og konflikt om arealbruk kompliseres ved at reindriftsorganene mener de ikke kommer sterkt nok inn i beslutningsprosessen med hensyn til planer og tiltak. Landbruket og til dels kommunene mener de ikke kommer inn og kan påvirke reindriftsorganenes vedtak og disposisjoner av betydning for kommunenes arealbruk. Det innebærer at spesielt forvaltningsområder, dvs. reindriftslovgivningen og lokal (herunder regional) planlegging etter bygningsloven, reiser problemer i dag, når det gjelder samisk næring og når det gjelder å legge forholdene til rette for samisk kultur og samfunnsliv.

I forhold til forvaltningsorganer på disse to områder vil man også møte en del avgrens-

ningsspørsmål hvis det blir innført nye samiske organer. Framstillingen vil nedenfor vise en del problemstillinger i tilknytning til de to forvaltningsområder.

3. For reindrift er det som omtalt organer på tre nivåer (jfr. punkt 11.4.8 med oversikt over organer og administrasjon). Organet for reinbeitedistriktene, tillitsmannsutvalget, er valgt direkte av reindriften folk, dvs. sameer. Tillitsmannsutvalget har en viss myndighet i næringssaker og gir uttalelse i en rekke saker om arealbruk og næringstiltak. De to øvrige organer, reindriftsstyret og områdestyret, er oppnevnt av henholdsvis Landbruksdepartementet og vedkommende fylkesting etter forslag fra NRL og bondeorganisasjonene. (Reindriftsorganisasjonene har ikke samme forslagsrett til fylkeslandbruksstyret og landbruksnemnda i de aktuelle distrikt.) Disse organer har betydelig myndighet i næringsspørsmål. En del av spørsmålene har betydning for andre samfunnsfelt som

- regulering av tallet på driftsenheter og antall rein,
- åpning av reindrift i reinbeitedistrikt,
- overflytting av rein til annet reinbeitedistrikt.

Organene er høringsinstanser i alle saker av betydning for næringen. Saker som gjelder forhold i den lokale (og herunder regionale) planlegging, går til områdestyrene og reindriftsagronomen. Når organene eller administrasjonen utøver forvaltningsmyndighet, gjelder forvaltningsloven om plikt til å få sakene opplyst så godt som mulig. Videre har reindriftsadministrasjonen fastsatt retningslinjer om hvem som skal høres i saker om reindriftsgjerder og om oppføring av gjetterhytter. Blant annet skal grunneiere, kommuner og fylkeslandbruksstyret høres.

Reinbeite og reinbeiteområdene følger ikke kommunegrensene, og en karakteristisk situasjon ved reindrift er at utøverne har store næringsinteresser i flere kommuner, f.eks. vil en reineier som bor i Tana, ha like store interesser i arealbruken i visse deler av Lebesby og Gamvik der flyttveier og sommerbeite er.

Disse forhold skaper problemer og kan være noe av grunnen til konfliktene spesielt mellom reindrift og landbruk i enkelte strøk.

4. Grunnprinsippet i kommunal og regional planlegging er ifølge bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 at arealbruk, utbygging og vernetiltak bør skje etter samordnete planer, og at det er de folkevalgte organer i kommuner, fylkeskommuner og stat som har ansvaret for og vedtar planene innenfor sine geografiske områder.

I fylkesplanen skal statlig, fylkeskommunal og en del hovedtrekk i kommunal virksomhet innenfor fylkets område ses i sammenheng. Planen omfatter både fysiske, økonomiske, kulturelle og sosiale forhold.

Som eksempel på hvilke forhold som behandles, kan nevnes målsettinger i sammenheng med fylkesplanen for Finnmark for 1980-83 når det gjelder folketall og bosetting:

Levekårsundersøkelsen viser at kyst-Finnmark er det strøk i landet hvor befolkningen har de dårligste kår. Det sies i fylkestingets vedtak om fylkesplanmeldingen 1982 at «faren for avfolkning på kysten gjør det nødvendig med umiddelbare og sterke virkemidler for å sikre bosettinga. Kysten må av den grunn prioriteres.»

Fylkesplanen stiller opp følgende mål og tiltak for reindriftnæringen:

- sikre arbeidsplasser i næringen med økonomisk og sosial standard på høyde med andre tilsvarende yrker, f.eks. landbruksnæringen,
- produksjonsgrunnlaget bør så langt mulig sikres,
- reindriften administrasjon, spesielt veiledningstjenesten må styrkes,
- utbygging av planleggingsapparatet, særlig med sikte på driftsplanlegging og tilrettelegging i kommunene, slik at blant annet arealkonflikter kan løses på en bedre måte.

Videre stiller fylkesplanen opp mål og tiltak for blant annet trygget sysselsetting, helse- og undervisningstilbud, kommunikasjon og kultur- og miljøtiltak.

Generalplanen (kommuneplanen) har som formål å samordne fysisk, økonomisk og sosial planlegging innenfor kommunens område. I planen forutsettes blant annet en avklaring av arealbrukskonflikter og tillempling av rammer og retningslinjer som måtte være satt i sektorplaner og eventuelt i fylkesplaner.

Alle kommunene i Finnmark, bortsett fra Karasjok, Tana og Vadsø, har godkjente generalplaner.

Planene viser at det er en mulighet for avklaring av arealkonfliktene i reinbeiteområder innenfor en kommunes eget område, men at det er betydelig vanskeligere å finne løsninger der konfliktene gjelder bruk av arealer av folk fra andre kommuner.

I Kautokeino er de fleste arealbrukskonflikter avklart. Det er formulert mål og tiltak for utvikling av samisk husflid. Når det gjelder generalplanen for Porsanger, har det vist seg vanskelig å få løst konflikten mellom reindriften og jordbruket, mellom ulike grupper av reindriftsutøvere og mellom

## Om samenes rettsstilling

reindriftens bruk av utmarksarealene og lokalbefolkningens utnyttning av de samme area- lene til friluftsliv, fritidsbebyggelse og an- nen utbygging. Hovedspørsmålene i disse konfliktene må løses i samarbeid mellom de forskjellige interessepartene på tvers av kommunegrenser. Spørsmålet om, og even- tuelt på hvilken måte, fylkeskommunen kan bidra til å redusere motsetningene og løse konflikter, er reist i tilknytning til behandlin- gen av planen.

Under enhver omstendighet er det viktig at områder av interesse for reindrift blir regi- strert og så langt råd er, markert på kart innenfor kategorien jord-, skog- og naturom- råde i generalplan, og der det er mulig også i fylkesplan, jfr. kongelig resolusjon av 3. ok- tober 1980 om fylkesplanen for Finnmark som uttaler: «I områder med reindrift bør nydyrking skje i samråd med reindriftsagro- nomen.»

I forhold til utbyggingsinteressene vil reindrift i tilfelle være sikret etter reglene for generalplaner og fylkesplaner. Men forholdet mellom reindriftsinteressene og landbruks- interessene vil ikke avklares på denne måten siden reguleringsformålet er jord-, skog- og naturområde.

For å få en sikrere binding på arealbruken i mer begrensede områder, f.eks. nær tettste- der eller i spesielt utsatte områder, kan det være aktuelt med reguleringsplan (de- taljplan). Etter det opplyste har det hittil ikke vært brukt reguleringsplan for vurdering og styring av arealkonflikter mellom reindrift og f.eks. jordbruk og tradisjonell utbygging.

I utgangspunktet kan man ved regule- ringsplaner velge mellom to reguleringsfor- mål, landbruk eller spesialområde. Virknin- gene av hvilke formål som velges, blir noe forskjellige.

Ved landbruksområde etter bygnings- loven § 25 nr. 2 vil all bygge- og anleggsvirk- somhet som ikke er ledd i reindrift/landbruk, være forbudt innenfor området. Det samme gjelder alle tiltak som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. Jordloven vil fortsatt gjelde. Eventuelle konflikter mellom reindrift og landbruk må løses etter reindriftsloven.

Ved spesialområde etter lovens § 25 nr. 6 vil et forbud også kunne ramme landbruks- virksomhet som i vesentlig grad vil vanske- liggjøre reindriften.

Bygningsloven §§ 20 og 27 inneholder reg- ler om framgangsmåten ved utarbeiding av generalplaner og reguleringsplaner. Byg- ningsrådet skal tidligst mulig søke samar- beid med offentlige myndigheter, organisa- sjoner m.v. som har interesse i planarbeidet.

Miljøverndepartementet har 8. februar 1983 overfor Landbruksdepartementet gjort det klart at det følger av samarbeidsplikten i bygningsloven §§ 20 og 27 at det i særlige tilfelle kan medføre at planen må tas opp til ny behandling, dersom samarbeidsplikten i forhold til reindriftnæringen ikke er over- holdt.

5. Saksbehandlingen etter de to forvalt- ningsområder reiser i dag blant annet følg- ende problemer.

For reindriftsutøverne:

- Mens reindriftsutøverne enkeltvis eller ved tillitsmannsutvalget har politisk inn- flytelse i egen kommune, er situasjonen en annen når det gjelder områder utenfor egen kommune. Tillitsmannsutvalgene kan gi uttalelse om sine interesser, men det er en rekke eksempler på at sakene låser seg eller blir vanskelige å løse politisk. Be- faringer og drøftinger løser en del proble- mer, men det synes vanskeligere når tillits- mannsutvalgene ikke er med i den poli- tiske styringsprosessen.
- Samme tillitsmannsutvalg må følge med og være aktiv i flere kommuner.
- Det er mange saker og lite hjelp til å få næringens motforestillinger fram.

For kommunene, landbruksnæringen og lokalbefolkningen for øvrig:

- Vesentlige spørsmål når det gjelder areal- bruk innenfor kommunene, avgjøres av andre organer enn dem som har sin geo- grafiske tilknytning til kommunen.
- I behandlingen av sakene er veien kortere til sentralorganet innen reindriftsforvalt- ningen enn f.eks. for landbruksnemnda i kommunen.
- Både i plansaker og i enkeltsaker om areal- bruk kan flere tillitsmannsutvalg ha inte- resser, og de er ikke alltid sammenfal- lende.

6. Det foregående innebærer at man kan se følgende konsekvenser av samiske organer på kommune- og fylkesplan:

- I hvilken grad nye organer får bedre inn- flytelse i planlegging, utbygging, sosial og kulturell virksomhet lokalt er avhengig av at de kan komme inn der avgjørelsene skjer på et så tidlig tidspunkt som mulig. Mulighetene for tilfredsstillende påvirk- ning er antakelig størst for et organ på samme nivå, enten det er kommunenivå eller fylkesnivå. Med lokale sameorganer kan beslutningsgrunnlaget bli bedre, og de kan bli et forum der motstridende samiske interesser kan drøftes. For kommunale og

fylkeskommunale organer vil det antakelig bli sett på som en fordel å få et representativt samisk organ å holde seg til.

- Nye samiske organer kan imidlertid komme til å bli et forsinkende ledd som kan bety bremsing på tiltak og tiltakslyst og skape uro mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen for øvrig. Spesielt gjelder det dersom så å si alle saker som kan sies å ha betydning for samisk samfunnsnivå, skal forelegges organene.
- I en del saker kan det bli tale om «dobbelrepresentasjon» ved at både reindriftsorganet og et nytt samisk organ skal inn i høringsprosessen. Det vil kunne bli reist spørsmål om en grenseoppgang i forhold til reindriftsorganene, slik at de bare kommer inn i saksbehandlingen der det er tale om private interesser og rene næringsinteresser, for å motvirke forsinkende og uklare kompetanseforhold.

#### **11.14.3. Nærmere om behovet for lokale sameutvalg**

Det er i det foregående pekt på visse positive konsekvenser og visse faremomenter ved eventuelle nye lokale sameutvalg når det gjelder samordning med eksisterende offentlige organer. Framstillingen skal i det følgende søke å drøfte fordeler og ulemper nærmere, delvis i en noe videre sammenheng.

Som flere ganger framholdt er videreføring av samisk språk og kultur uløselig knyttet til levedyktige samiske lokalsamfunn. Et sentralt virkemiddel for å oppnå dette er å sikre lokalbefolkningen tilstrekkelig innflytelse på forvaltningen av naturressursene og næringsgrunnlaget i bygdene. Siktemålet med forvaltningsmessige reformer må samtidig være å etablere forvaltningsordninger som avbalanserer motstridende næringsinteresser. Det er i denne sammenheng pekt på at det er en del av utvalgets mandat å utrede spørsmålet om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene. Men med den arbeidsprioritering som utvalget etter regjeringens henstilling har lagt opp, lar det seg ikke gjøre å få til en tilstrekkelig behandling av dette spørsmålet i denne delutredning. De lokale sameutvalg som blir behandlet i denne delutredning, vil følgelig ikke få noen forvaltningsmyndighet i saker om arealanvendelse.

Lokalsamfunnenes sentrale betydning for opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur er imidlertid ikke utelukkende knyttet til forvaltning og næringsmessig utnyttelse av naturressursene. Av betydning er også de mer generelle kulturpolitiske hold-

ninger i lokalområdet og en rekke aktiviteter uten direkte tilknytning til ressursutnyttelsen, slik som språkspørsmål, duodji, kirkeliv, foreningsvirksomhet av forskjellig art, registrering av samiske stedsnavn osv.

Egne samiske utvalg på lokalt nivå vil kunne bidra til å styrke det samiske preg og de samiske interesser i området i slike sammenhenger.

Lokale sameutvalg vil kunne ta initiativ til forskjellige aktiviteter innenfor de nevnte sektorer og dermed styrke det samiske kulturarbeid i området.

Sameutvalgene vil kunne bidra i en del tilfelle til å skape et bedre grunnlag for vedtak på fylkesnivå og kommunenivå. Dette vil for det første skje ved at de samiske interesser på en sikrere måte blir brakt fram for vedkommende vedtaksmyndighet. Men der nest vil sameutvalgene kunne bli organer hvor ulike samiske interesser på det lokale nivå blir debattert og prioritert. På samme måte som et samisk sentralorgan med bred representativitet vil kunne bli av stor viktighet for de norske statsmyndigheter gjennom sin rådgivning, vil lokale samiske organer gi mer entydige råd til de lokale myndigheter. Man vil i sameutvalgene kunne få en klarere prioritering fra samisk side av eventuelle motstridende interesser mellom ulike samegrupper. Og man vil i større grad være sikret at alle samiske interesser blir hørt.

Når det fra sjøsamisk side blir hevdet at sjøsamekulturen er blitt for lavt prioritert i det norske samfunn, vil disse samer gjennom lokale sameutvalg kunne få organer som de kan framlegge sine synspunkter i, og som kan hevde disse synspunkter videre i forhold til myndighetene.

Sameutvalgene vil også kunne få en viktig «grasrotoppgave» for det samiske sentralorgan. Sameutvalgene vil kunne bidra til å bringe lokale samiske saker av mer prinsipiell karakter fram for sentralorganet.

Det kan i det hele hevdes ut fra et prinsipielt synspunkt at når samene skal tilkjenne sine interesser som en folkegruppe, bør dette kunne skje ikke bare på sentralt nivå, men på alle de myndighetsnivåer hvor vedtak av betydning for samene blir truffet.

Man har også et visst erfaringsgrunnlag som kan gi støtte for lokale sameutvalg. I en rekke år hadde man et eget samisk råd for Finnmark. Dette viste seg å være en såvidt vellykket institusjon at den ble forløper for et nasjonalt samisk rådgivningsorgan. Men da dette råd ble utvidet til å bli et norsk sameråd, mistet man samtidig et særskilt fylkesorgan for Finnmark. Og som det framgår av

undersøkelsen foran i punkt 11.14.1, har fylkesmyndighetene i de nærmere tyve år Norsk sameråd har virket, bare forelagt et meget lite antall saker for rådet. Dette er bemerkelsesverdig i betraktning av at Norsk sameråd skal være myndighetenes rådgivningsorgan også på fylkesnivå og kommunenivå. Særlig bemerkelsesverdig er det for Finnmarks vedkommende i betraktning av at dette er landets største samefylke, og at alle forvaltningsmyndigheter har en alminnelig plikt til å søke sakene så godt opplyst som mulig. En forklaringsgrunn er at fylkesmyndighetene gjennom høring hos kommunene i fylket får inn samiske interessesynspunkter. En annen forklaringsgrunn kan være at Norsk sameråd i kraft av sin sammensetning blir oppfattet først og fremst som et organ på nasjonalt nivå, og at fylkesmyndighetene av den grunn ikke finner det så naturlig å forelegge sine saker for rådet.

Dette skulle tilsi at man i tillegg til sentralorganet fikk samiske råd slik man tidligere hadde for Finnmarks vedkommende.

Det kan også henvises til Samisk kulturnemnd i Nordland (jfr. punkt 11.4.10). Denne kulturnemnd er blitt karakterisert som et «svært positivt» tiltak i et vedtak fra den samiske kulturkonferanse i Nordland i mars 1983.

Man kan videre se lokale sameutvalg som en supplerende av de særskilte samiske styringsorganer som er opprettet i henhold til reindriftslovgivningen. Gjennom disse styringsorganer, dvs. tillitsmannsutvalgene og områdestyrene, har reindriftssamene sine organer på det lokale og regionale område, ved siden av det nasjonale reindriftsstyret. Disse organer er først og fremst opprettet for å sikre reindriftssamenes næringsmessige og kulturelle interesser. Men de øvrige samer mangler i noen grad tilsvarende organer. Riktignok kan de som yrkesutøvere ta del i sine næringsorganisasjoner og fagforeninger, og de kan være representert innenfor styringsorganene i jordbruk og fiskeri m.v. Men de har ingen organer hvor deres interesser som samer kommer særskilt fram. Lokale sameutvalg vil som nevnt blant annet kunne representere et nytt forum for fremme av de sjøsamiske kulturinteresser.

Som argumenter mot nye utvalg er påpekt faren for forsinkelse i saksbehandlingen ved nok et offentlig utvalg. Det er framholdt at lokale sameutvalg vil bety økt byråkrati, og at man generelt bør være varsom med å bygge opp nye institusjoner da det erfaringsmessig er vanskelig å bygge dem ned om de skulle vise seg ikke å svare til forventning-

ene. Videre er påpekt faren for «dobbelrepresentasjon» for reindriftsinteressene ved at både et reindriftsorgan og et nytt samisk organ skal inn i høringsprosessen.

Når det gjelder faren for et nytt forsinkende ledd, vil dette variere med omfanget av de samiske interesser i vedkommende område. Det vil således ligge ulikt an i samiske minoritetskommuner og samiske majoritetskommuner.

I de samiske majoritetskommuner er det naturlig å definere en stor del av de saker som avgjøres av kommunale organer, som samiske saker, og et eventuelt lokalt sameutvalg vil derfor kunne bli trukket inn i saksbehandlingen i stor grad.

Forsinkelsesargumentet har derimot mindre vekt i kommuner med bare spredt samisk bosetting, hvor det som naturlig kan betegnes som samiske saker, bare utgjør en mindre del av saksmengden.

Om når det ellers gjelder slike kommuner hvor samene er i mindretall i befolkningen – og et flertall av den samiske befolkning i Norge er bosatt i slike kommuner – må samene alltid antas å være i mindretall også i de styrende organer – om de i det hele tatt er representert der. Det er ofte i slike områder at det samiske står svakest og er i størst fare for å forsvinne helt. For så vidt kan behovet for å vareta de samiske interesser gjennom etablering av nye organer sies å være mest akutt på lokalt nivå utenfor det såkalte samiske kjerneområdet i indre Finnmark.

I slike områder kan man til dels si at klokken er «fem på tolv» for den samiske kultur. Lokale sameutvalg vil her muligens kunne være den støtte som trengs for å hindre full utvisking. Her kan iallfall faren for forsinkelse i saksbehandlingen ikke føres som noe tungtveiende argument.

I de kommunene i Finnmark hvor samene er en majoritetsbefolkning og som regel i flertall både i kommunestyre og andre kommunale organer, har samene avgjørende innflytelse på utviklingen i vedkommende kommune, i den grad den kommunale forvaltning har innflytelse og makt. I de samiske majoritetskommuner hvor det er opprettet egne kulturstyrene, gjelder dessuten at disse i realiteten allerede i en viss utstrekning fungerer som organer for samiske kulturspørsmål. Opprettelse av egne samiske utvalg på kommuneplan kan derfor synes lite påkrevd i dette samiske kjerneområdet. Men det er likevel neppe grunn til å avskjære muligheten av særskilte sameutvalg her. Det kan blant annet anføres følgende: Rammen for virksomheten i de kommunale organer er langt på vei forhåndsbestemt ut fra lover og

forskrifter fastlagt av de norske sentrale myndigheter. I stor grad er det her tale om generelle lover og forskrifter med gyldighet for alle kommuner uavhengig av særegenheter med grunnlag i de enkelte kommuners etniske sammensetning. Utgangspunktet for den kommunale virksomheten også i det samiske kjerneområdet er således det generelle norske forvaltningssystem. Det har vært hevdet at dette utgangspunkt ikke i tilstrekkelig grad fanger opp særskilte samiske problemer i den kommunale saksbehandling. Som eksempler på denne type saker fra den senere tid kan nevnes spørsmålene om kommunale tolker og samisk stavemåte for kommunenavn. Også i samiske majoritetskommuner kan eksistensen av egne råd for samiske spørsmål bidra til å sette denne type etniske saker på dagsordenen dels tidligere, dels i større grad enn tilfelle er med dagens ordning.

Med hensyn til faren for «dobbelrepresentasjon» ved at både et reindriftsorgan og et nytt samisk organ eventuelt skal inn i saksbehandlingen, vil dette også i høy grad variere mellom de ulike deler av landet. Et siktemål med allmenne sameutvalg vil blant annet være å fremme de samiske kulturinteresser som ikke er knyttet til reindriftnæringen. Det er da vanskelig å hevde som noe avgjørende motargument at man allerede har reindriftsorganer. For øvrig vil det i denne sammenheng være vesentlig hvordan man utarbeider de nærmere regler for forholdet mellom reindriftsorganene og de allmenne lokale sameutvalg. Dette vil bli omhandlet i punkt 11.14.4 om sameutvalgenes myndighet.

Behovet for egne samiske utvalg vil etter dette stille seg forskjellig fra kommune til kommune, samtidig som innvendingene også vil ha ulik styrke. Dette tilsier at en eventuell opprettelse av slike organer ikke bør være obligatorisk, men gjøres avhengig av i hvilken grad det blant samene innen den enkelte kommune føles behov for et sameutvalg til styrking av de samiske interesser.

Det er som påpekt i de samiske minoritetskommuner at de omtalte sameutvalg vil kunne ha en vesentlig funksjon. Og det er med sikte på disse kommuner at utvalgene i første rekke bør vurderes.

Når det særlig gjelder spørsmålet om egne sameutvalg på fylkesnivå, kan det pekes på at Finnmark skiller seg fra de øvrige fylker ved et langt sterkere innslag av samisk bosetting. Antakelig er ca. halvparten av samene i Norge bosatt der, og de indre områder av fylket med visse utløpere til fjordene i

nord og øst utgjør det største sammenhengende samiske bosettingsområde i landet. Et samisk sentralorgan for hele landet vil på denne bakgrunn få en sterk representasjon av samer fra Finnmark. Det kan derfor reises spørsmål om det er behov for noe eget samisk fylkesutvalg for Finnmark i tillegg til et nasjonalt samisk organ. En samordning vil rent ressursmessig være en fordel.

Det er likevel sterke grunner for å opprette et eget organ på fylkesnivå også for Finnmark. I hvert fall bør det være en mulighet for dette på linje med de øvrige fylker. Fylkesmyndighetene vil kunne føle det mindre naturlig om det sentrale samiske organ med medlemmer fra hele landet også skulle ha til oppgave å vurdere og uttale seg om spørsmål av mer lokal karakter i Finnmark. Muligens er dette som nevnt noe av bakgrunnen for at Finnmark fylkeskommune har vist en meget begrenset interesse for Norsk sameråd. Etter omorganiseringen av fylkeskommunene i 1976 med blant annet innføring av direkte valg har Finnmark fylkeskommune fram til årsskiftet 1982/83 ifølge Norsk sameråds protokoller bare tatt initiativ overfor samerådet i en enkelt sak, nemlig vedrørende oppnevning av representanter til Programrådet for de samiske sendinger, en sak fylkeskommunen for øvrig etter reglene har plikt til å legge fram for rådet. (Saken ble behandlet to ganger i Norsk sameråd og er derfor regnet med to ganger i tabellen foran.) Det vil si at fylkeskommunen i landets største samefylke i løpet av mer enn en femårsperiode ikke har funnet grunn til å forelegge en eneste sak, bortsett fra den ene hvor det forelå en regelbundet særlig plikt til foreleggelse. Mens man tidligere som omtalt hadde et eget samisk råd for Finnmark, har følgelig Norsk sameråd i realiteten opphørt å være et rådgivningsorgan for fylkesmyndighetene i Finnmark. Men i betraktning av forvaltningslovens krav til saksbehandling synes det særdeles nærliggende at det største samefylke har behov for et rådgivningsorgan når det gjelder samiske interesser. Det synes videre nærliggende å anta at nettopp i Finnmark, hvor det er bosatt samer med ulike næringsinteresser, vil det kunne være viktig å ha et eget samisk organ til å foreta en innbyrdes prioritering av de forskjellige samiske behov og synspunkter. For øvrig må det generelt sett antakelig anses som en fordel at befolkningsgrunnlaget for rådgivningsinstitusjonen og for vedkommende besluttede myndighet er mest mulig sammenfallende.

Det kan for øvrig i denne sammenheng nevnes at spørsmålet om et sameutvalg for Finnmark også har vært reist tidligere. I de



semer 1978 framsatte nåværende formann i Samenes landsforbund Hans Eriksen et privat forslag om etablering av et såkalt hovedutvalg for samesaker på fylkesplanet. Forslaget ble framsatt overfor fylkesstyret i Finnmark Arbeiderparti med sikte på å få det innarbeidet i partiprogrammet. Som bakgrunn for forslaget ble det blant annet henvist til at det var blitt innført et system med hovedutvalg for de forskjellige forvaltningsområder. Disse skulle komme inn i saksbehandlingen før fylkesutvalget avgir sin innstilling til fylkestinget. Hovedutvalgene skulle sikre de folkevalgte styring og koordinering av oppgavene innen de enkelte forvaltningsområder. De skulle være rådgivende organer i saker som avgjøres av fylkesting og fylkesutvalg. En styringsgruppe under Norske kommuners sentralforbund hadde dessuten anbefalt at fylkestinget i atskillig utstrekning kunne delegerer avgjørelsesmyndighet til hovedutvalgene. I forslaget ble det videre påpekt at Finnmark fylkeskommune hadde i alt fem hovedutvalg. I dette systemet ville det passe å få etablert et nytt hovedutvalg for saker vedrørende samer og sameområder. Eriksen framholdt videre at hovedutvalget for samesaker burde ha som hovedoppgave å samordne behandlingen av samesaker, samt være rådgivende for fylkesutvalget/fylkestinget, for de andre hovedutvalgene og for andre politiske beslutningsorganer, herunder også kommuner og departementer. Utvalget måtte også kunne ta initiativ i saker det fant nødvendig. Det var imidlertid den gang ikke tilstrekkelig interesse for forslaget til at saken ble ført videre.

Når det gjelder de ulike fylker med spredt samisk bosetting sør for Finnmark, har man i ett tilfelle funnet grunn til å opprette et eget råd for samiske spørsmål. Det siktes her til Samisk kulturnemnd i Nordland (jfr. pkt. 11.4.10). Denne ordning må anses å representere en styrking av det samiske kulturarbeid på fylkesnivå, og synes nærliggende å vurdere også for de øvrige av disse fylker. Når det gjelder Sør-Trøndelag og Hedmark, kunne det i så fall antakelig være tilstrekkelig med et felles råd for samiske saker for disse to fylker.

Det kan anføres at både fylkesting og kommunestyre etter gjeldende regler allerede har anledning til å opprette slike utvalg, jfr. fylkeskommuneloven § 27 og kommunestyreloven § 25. Og når dette ikke er skjedd – med unntak for Nordland – kan det hevdes å innebære at det stort sett ikke er behov for slike utvalg, og at det heller ikke er behov for nye regler.

Til dette er for det første å si at et slikt

argument vanskelig kan begrunne motstand mot en fornyet vurdering av spørsmålet i de ulike kommuner og fylker. Mer vesentlig er imidlertid at de nåværende regler legger initiativet og myndigheten til å opprette slike utvalg hos de fylkeskommunale og kommunale myndigheter etter de vanlige regler for andre former for utvalg. Men det er et helt grunnleggende forhold at det her dreier seg om en minoritets rettsstilling. Det er allment akseptert at en minoritets interesser ikke kan vareta fullt ut i samfunnet uten visse mindretallsgarantier eller såkalte særordninger i ulike sammenhenger. Opprettelse av utvalg etter fylkeskommuneloven og kommunestyreloven krever flertall i henholdsvis fylkesting og kommunestyre og har således intet innslag av mindretallsgaranti. Slike organer blir videre finansiert over fylkeskommunenes og kommunenes budsjetter, mens det for de nye lokale sameutvalg foreslås statlig finansiering (jfr. avsnitt 12.2). I hvilken grad de nåværende regler er benyttet for å opprette sameutvalg, kan derfor ikke være avgjørende når man skal vurdere behovet for å opprette slike organer for å vareta de samiske interesser i ulike områder.

#### 11.14.4. Sameutvalgenes myndighet

I likhet med et representativt samisk organ på sentralt nivå vil eventuelle lokale sameutvalg ha til oppgave å være rådgivningsinstanser i samiske spørsmål. Men mens det samiske sentralorgan i første rekke vil rette sin virksomhet mot sentrale myndigheter, vil arbeidsoppgavene for de lokale sameutvalg være av lokal karakter, dels i form av rådgivning overfor de respektive myndigheter på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, dels i form av igangsettelse av samiske kulturaktiviteter i lokalmiljøene. En viktig oppgave for sameutvalgene, særlig på fylkesnivå, vil i denne forbindelse være å foreta en samordning og avveining av ulike samiske interesser i området. Det vil videre være en oppgave for utvalgene å bringe saker av mer prinsipiell karakter inn for det samiske sentralorganet. I den grad de lokale myndigheter avsetter midler til fremme av samisk kultur, synes det naturlig å gi et eventuelt sameutvalg i området en sentral stilling med hensyn til å avgjøre fordelingen av slike midler.

De lokale sameutvalgene vil etter dette først og fremst være rådgivningsorganer overfor de kommunale og fylkeskommunale styringsorganene. Utvalgene vil ikke ha vedtaksmyndighet uten i de tilfelle disse styringsorganene velger å gi utvalgene slik

myndighet på saklig begrensete områder. Men utvalgene bør fritt kunne reise saker på eget initiativ, og de vil fritt kunne avgi uttalelser, herunder også overfor det samiske sentralorganet.

Spørsmålet om obligatorisk høring bør besvares på samme måte som når det gjelder det samiske sentralorgan. Det henvises om dette til drøftelsen foran i punkt 11.10.4. Dette innebærer at de kommunale og fylkeskommunale myndighetene vil ha en sterk oppfordring, men ikke direkte plikt til å forelegge samiske spørsmål for sine sameutvalg.

Man kan stille spørsmål om det er grunn til å begrense sameutvalgenes adgang til å behandle saker som angår reindriften, all den stund det allerede finnes særskilte organer for slike saker, først og fremst tillitsmannsutvalgene og områdestyrene (jfr. punkt 11.4.8).

Innvendingene mot en slik dobbeltbehandling er som tidligere nevnt for det første at reindriftens interesser vil kunne bli tillagt uforholdsmessig vekt da disse vil kunne bli fremmet gjennom to typer organer og derved få en form for «dobbeltrepresentasjon». For det andre vil ytterligere organer til å uttale seg om reindriftsspørsmål i tillegg til de organer som allerede er opprettet for dette formål, kunne medføre en unødvendig forsinkelse av saksbehandlingen i slike saker. Det siktes her både til saker som avgjøres med endelig virkning av reindriftsorganene, og til saker hvor reindriftsorganene uttaler seg som høringsinstanser, men hvor den endelige avgjørelsen treffes av andre organer.

Det kan imidlertid også anføres argumenter mot å foreta noen uttrykkelig avgrensning av sameutvalgenes oppgaver i forhold til reindriftsspørsmål.

Framstillingen vil først omhandle spørsmålet om såkalt «dobbeltrepresentasjon». Dette spørsmålet vil først og fremst være aktuelt i kystkommunene i Finnmark, hvor man finner de fleste av de konflikter som eksisterer mellom reindriften og andre brukere av naturressursene. Slik sameutvalgene på kommunenivå tenkes sammensatt, dvs. av samer fra vedkommende kommune (jfr. nærmere nedenfor), vil reindriftssamene bare i liten grad kunne bli representert i sameutvalgene i kystkommunene. De fleste reindriftsutøvere i Finnmark bor i de indre deler av fylket. Noen «dobbeltrepresentasjon» av reindriftens interesser kan det således vanskelig bli tale om i de lokale sameutvalg ved kysten.

Et sameutvalg på fylkesnivå i Finnmark kan hevdes å kunne komme i en noe annen stilling. Her vil «dobbeltrepresentasjon»

kunne oppstå i form av en eventuell reindriftsdominans i sameutvalget parallelt med reindriftens representasjon i områdestyrene. Men til dette kan det hevdes at siden reindriftsutøverne utgjør et lite mindretall blant samene, er det lite sannsynlig at de vil få noen dominerende stilling i et sameutvalg på fylkesplan i Finnmark.

En innskrenkning som nevnt av sameutvalgenes myndighet vil ellers ha to vesentlige ulemper.

For det første vil de ulike samegrupper få sine muligheter til å uttale seg om reindriftsspørsmål vesentlig redusert. Dette har mindre betydning for reindriftssamene, som kan gjøre sine synspunkter gjeldende gjennom reindriftsorganene, men rammer først og fremst de andre samegrupper som vil bli representert i sameutvalgene. I stedet for en «overrepresentasjon» av reindriftens interesser vil man således snarere stå overfor en «underrepresentasjon» av andre samegruppers interesser i saker hvor reindriften er berørt.

For det andre vil sameutvalg som ikke har anledning til å ta opp reindriftsspørsmål, ikke fullt ut kunne foreta den samordning og avveining av ulike samiske interesser som utvalgene er tiltenkt som viktig oppgave.

I de sørlige sameområder, hvor reindriften har en mer dominerende stilling enn lenger nord, vil det antakelig føles som en særlig urimelig begrensning om de lokale sameutvalg ikke også skal kunne ta opp reindriftsspørsmål. For en del av disse områdene kan det riktignok hevdes at behovet for egne sameutvalg er mindre, all den stund de fleste relevante samespørsmål kan drøftes i de eksisterende reindriftsorganer. Men i slike områder står man da fritt til å unnlate å opprette sameutvalg. Og påvisningen av manglende behov for sameutvalg i enkelte områder kan vanskelig tjene som begrunnelse for en generell begrensning av sameutvalgenes myndighet.

Den andre innvending mot at sameutvalgene skal kunne uttale seg om reindriftsspørsmål, er som nevnt at dette vil virke forsinkende på saksbehandlingen. Hensikten vil imidlertid i så fall være å få sakene bedre opplyst med hensyn til alle de særlige samiske interesser som måtte være berørt, før avgjørelse treffes. Om avgjørelsen således i første omgang blir noe forsinket, vil et bredere beslutningsgrunnlag normalt medføre en riktigere beslutning og en større grad av aksept omkring gjennomføringen av den. Det er dessuten usikkert i hvilken grad en uttalelse fra ett eller flere sameutvalg i realiteten vil

medføre noen forsinkelse. I de saker hvor det likevel skal foretas en høringsrunde, vil det normalt skje en parallell behandling i de ulike høringsinstanser, og en eller et par tilleggsuttalelser innenfor en fastsatt høringsfrist betyr neppe noe særlig fra eller til.

At forsinkelse i noen tilfelle kan oppstå på grunn av uttalelser fra sameutvalg, er ellers ikke noe særskilt for reindriftssaker. Etter forholdene kan det anses å knytte seg særlige samiske interesser også til spørsmål angående jordbruk, fiske, jakt og annen utnyttelse av ressursene. Det er uklart hvilken begrunnelse som kan anføres for at sameutvalgene ikke skal kunne uttale seg om reindriftssaker når de på den annen side skal stå fritt i å kunne uttale seg om slike andre sakstyper som er nevnt.

Alt i alt taler drøftelsen foran til fordel for at de lokale sameutvalg, i likhet med det samiske sentralorgan, ikke undergis noen særskilt begrensning i sin rett til å uttale seg og til å reise saker på eget initiativ.

#### 11.14.5. Sameutvalgenes opprettelse og sammensetning

Som nærmere omhandlet i punkt 11.14.3 foran antas det å være noe forskjellig behov for opprettelse av lokale sameutvalg i de ulike kommuner. Behovet kan også bli vurdert forskjellig på fylkesnivå. Opprettelse av lokale sameutvalg foreslås derfor ikke som en obligatorisk ordning. Opprettelse skal bare skje i de tilfelle hvor det fremmes ønske om dette i vedkommende kommune eller fylke. Tanken er at etablering av sameutvalg bare bør finne sted hvor det i lokalsamfunnet tilkjennegis et rimelig behov for det.

I de fleste områder hvor det er aktuelt å opprette lokale sameutvalg, vil samene være i mindretall av befolkningen. Sameutvalgenes hovedoppgave vil være å ta initiativ til lokale tiltak til støtte for den samiske minoritetskulturen. På denne bakgrunn er selve retten til å kreve sameutvalg opprettet formet som en minoritetsrett.

Opprettelse av sameutvalg bør kunne skje etter to ulike framgangsmåter.

For det første skal det opprettes sameutvalg i en kommune når minst en fjerdedel av medlemmene av kommunestyret krever det. Gjelder det opprettelse av sameutvalg på fylkesnivå, skal dette skje når minst en fjerdedel av medlemmene av fylkestinget krever det.

For det andre bør det på bakgrunn av samenes ofte utpregete mindretallsposisjon i de allmenne folkevalgte organer også åpnes adgang til å kreve sameutvalg opprettet ved et

direkte initiativ fra den samiske lokalbefolkning selv. Det antall samer som kan kreve sameutvalg opprettet, bør ikke fastsettes for høyt dersom det her skal være tale om en reell minoritetsrett. Dessuten må det tas hensyn til at de lokale sameutvalg vil ha sin viktigste funksjon i de utpregete minoritetsområder. Men antallet må likevel være såpass at det kan sies å avspeile en rimelig utbredt interesse i den samiske lokalbefolkning for opprettelse av sameutvalg. Ut fra denne siste vurdering skaper det egentlig ikke noe problem at antall samer i de forskjellige kommuner og fylker er sterkt varierende. Det vesentlige er at det innen det aktuelle området er et bestemt antall samer som ønsker et sameutvalg, og som er så mange at de kan sies å ha et berettiget krav på at sameutvalg blir opprettet. Det antas at opprettelse av sameutvalg på kommunenivå bør skje når minst femti samer i kommunen krever det, og at opprettelse av sameutvalg på fylkesnivå bør skje når minst hundre samer i fylket krever det.

De samer som fremmer slikt krav om opprettelse av lokale sameutvalg, bør selv ha en tilknytning til det området det gjelder. Det kreves derfor at de må ha alminnelig stemmerett i vedkommende kommune eller fylket.

Krav fra lokalbefolkningen om opprettelse av sameutvalg kan bare fremmes av samer. Det foreslås ikke nærmere regler om hvem som skal anses for same i denne forbindelse. Den samiske tilknytning hos dem som underskriver på kravet, vil derved heller ikke være gjenstand for formell kontroll. Det antas at dette ikke vil skape særlige problemer i praksis, og det henvises til det som er sagt om kontrollspørsmålet i punkt 11.13.2 når det gjelder valgmenn ved indirekte valg. Også her gjelder det for øvrig at manntallskriteriene ved direkte valg forutsettes lagt til grunn som veiledning. Og i de tilfelle noen av underskriverne også rent faktisk er registrert i samemanntall, vil deres samiske bakgrunn dermed være offisielt fastslått. Men siden registrering i samemanntall er en frivillig sak, kan man ikke trekke den omvendte slutning, at alle underskriverne på krav om etablering av sameutvalg må stå i samemanntall når dette først er opprettet.

Kravet om opprettelse av sameutvalg skal framsettes skriftlig med det nødvendige antall underskrifter. Underskriverne må være identifiserbare, og det vil antakelig normalt være hensiktsmessig å vedlegge en fortegnelse over underskrivernes fødselsdato og bostedsadresse.

Gjelder kravet opprettelse av sameutvalg

på kommunenivå, framsettes det overfor ordføreren. Gjelder det sameutvalg på fylkesnivå, framsettes det overfor fylkesordføreren.

Et sameutvalg skal bestå av fem samer. Det foreslås ikke regelfestet nærmere kriterier for samiskhet, og det henvises til det som er sagt tidligere om dette spørsmålet.

Sameutvalgsmedlemmene bør ha bostedstilknytning i vedkommende kommune eller fylke. Dette kan begrunnes med at siden sameutvalgets oppgave vil være å fremme den lokale samebefolkningens interesser, bør sameutvalgets medlemmer ha best mulig kjennskap til de lokale forhold.

#### 11.14.6. Valg

Behovet for representativitet i forhold til den samiske befolkning har i debatten særlig vært knyttet til det samiske organ på sentralt nivå. Spørsmålet om lokale sameutvalg har i det hele vært relativt lite fremme. Men utgangspunktet også for disse må være at det i best mulig grad skal gjenspeile holdningene og interessene til den samiske befolkning i vedkommende område.

Representativiteten i samiske organer også på fylkes- og kommunenivå vil være best varetatt ved direkte valg blant den samiske befolkning i de ulike områder. Det synes likevel ikke grunn til å foreslå noe direkte valg i disse tilfellene. Et slikt valg er mer tungvint. Det er ikke fremmet noe forslag om slikt valg for lokale sameutvalg fra den samiske befolkning. Selve ordningen med lokale sameutvalg vil være ny, og det vil i hvert fall være grunn til å prøve ordningen en stund før man innfører en praktisk tungrodd valg måte. Når det særlig gjelder sameutvalg på kommunenivå, kan det dessuten hevdes at behovet for den velgerkontroll og direkte forbindelseslinje mellom representant og velger som direkte valg innebærer, er mindre enn ved sentralorganet på grunn av de relativt gjennomsiktige forhold man ofte finner i lokalsamfunnene. Det vil lett bli oppdaget om et sameutvalg – uansett valg måte – fremmet synspunkter som sto i strid med dominerende holdninger i den samiske befolkning i kommunen. Til en viss grad gjelder dette antakelig også på fylkesnivå. Denne uformelle sosiale kontroll gjør seg derimot lite gjeldende i forholdet mellom den samiske befolkning som helhet og myndighetene på sentralt nivå. Det kan dessuten pekes på at sameutvalgene ikke skal være obligatoriske, og at et for omstendelig valgapparat vil kunne bidra til å hemme opprettelsen av slike utvalg i områder hvor det ellers anses å være behov for det.

Det foreslås derfor at valg av sameutvalgene skal foretas av kommunestyret på kommunenivå og av fylkestinget på fylkesnivå.

For at den samiske lokalbefolkning i området likevel til en viss grad skal trekkes direkte med i valget, bør samene gis anledning til å fremme forslag på kandidater til sameutvalgene. Kandidatforslag må være underskrevet av minst 10 samer bosatt i vedkommende kommune eller 20 samer bosatt i vedkommende fylke. Det antas at det i praksis vil være de samiske organisasjoner som vil være mest interessert i å fremme slike forslag. Men reglene åpner også for at andre samiske grupper kan opptre som forslagsstillere. I denne forbindelse kan det være grunn til å trekke fram følgende vedtak fra den samiske kulturkonferanse i Nordland i mars 1983:

«Konferansen ser det som svært positivt at Nordland Fylke har opprettet en samisk kulturnemnd. Likeså at Nordland er et foregangsfylke når det gjelder å arrangere en årlig samisk kulturkonferanse. Bindeleddet mellom den samiske kulturkonferansen og fylket er den samiske kulturnemnda.

Etter valget -83 skal et nytt fylkesting igjen utnevne ei samisk kulturnemnd. I den forbindelse vil årets konferanse uttale følgende:

- 1) Sammensetningen av den samiske kulturnemnda bør være slik at alle tre samiske områder i Nordland blir representert. Det betyr at det nordsamiske, det lulesamiske og det sørsamiske området får hver sin representant i nemnda.
- 2) Videre vil vi be om at fylkestinget venter med å nedsette denne nemnda til neste års samiske kulturkonferanse er avholdt. Vi mener det er naturlig at den samiske kulturkonferansen har forslagsrett til ny nemndsammensetning. Dette vil styrke samarbeidet mellom den samiske kulturnemnda og de forskjellige samiske foreninger i Nordland fylke.»

Valg av sameutvalgsmedlemmer skal foregå som forholdsvalg når minst ett medlem av kommunestyret, eventuelt fylkestinget, krever det. Dette er i tråd med reglene for valg av de fleste nemnder i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, jfr. kommunestyreloven § 16 fjerde ledd og fylkeskommuneloven § 17 fjerde ledd. Framsettes ikke krav om forholdsvalg, skal det holdes flertallsvalg etter reglene i kommunestyreloven § 16 tredje ledd og fylkeskommuneloven § 17 tredje ledd.

#### 11.14.7. Utvalgets forslag

Utvalget konstaterer at det i dag er adgang til å opprette samiske organ både på det fylkeskommunale og det kommunale plan. Spørsmålet om opprettelse av slike organer griper også inn i utvalgets senere delutredninger, og utvalget vil derfor komme nærmere tilbake til saken da.

Et flertall på ti av utvalgets medlemmer (formannen, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Hustad, Jernsletten, Jåma, Sandvik, Sara og Urheim) foreslår at det blir gitt særskilte regler om opprettelse av egne utvalg for saker av særlig betydning for den samiske befolkning på fylkesnivå og kommunenivå (lokale sameutvalg), slik det framgår av de følgende punkter.

1. Det skal opprettes sameutvalg i en kommune når minst en fjerdedel av medlemmene av kommunestyret krever det, eller når minst femti samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen krever det. Det skal opprettes sameutvalg i et fylke når minst en fjerdedel av medlemmene av fylkestinget krever det, eller når minst hundre samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket krever det. Et sameutvalg skal bestå av fem samer.
2. Medlemmene av sameutvalg velges av kommunestyret og fylkesting på samme måte som valg av valgmenn ved indirekte valg til det samiske sentralorgan (jfr. punkt 11.13.7).
3. De lokale sameutvalg skal kunne ta initiativ til samisk kulturarbeid i området. De skal hevde samiske interesser og være rådgivere i samiske spørsmål overfor de lokale myndigheter. De skal i denne sammenheng kunne foreta prioriteringer mellom ulike samiske interesser. De skal kunne bringe saker av mer prinsipiell karakter inn for det samiske sentralorganet. De skal etter oppdrag fra de lokale myndigheter kunne fordele midler til fremme av samisk kultur.
4. De kommunale myndigheter vil ha en sterk oppfordring, men ikke direkte plikt, til å forelegge samiske spørsmål for sameutvalget i kommunen til uttalelse. De fylkeskommunale myndigheter vil ha en tilsvarende oppfordring i forhold til sameutvalget i fylket.

Et mindretall på åtte av utvalgets medlemmer (Abelvik, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) tilrår at det ikke gis særskilte regler om lokale sameutvalg.

## 11.15. NOEN FELLESPØRSMÅL

### 11.15.1. Saksbehandling

De samiske organene som foreslås på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, vil være offentlige organer og underlagt de alminnelige regler for saksbehandling i slike organer. Her siktes det særlig til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det er unødvendig å gi særskilte regler for de sa-

miske organer om forhold som allerede er regulert i disse lover, med mindre det er tale om avvik fra eller tillegg til bestemmelsene. På enkelte punkter synes det naturlig med slik særskilt regulering.

I prinsippet bør det i vid utstrekning være de samiske organers egen oppgave å utforme de nærmere regler om organenes arbeidsmåte og saksbehandling (jfr. nærmere om dette i avsnitt 12.4). Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig å foreslå enkelte slike regler for at de samiske organer i startfasen skal slippe å bli opphengt i prosedyrespørsmål.

Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II om inhabilitet gjelder for offentlige tjenestemenn og for «andre som handler på vegne av stat eller kommune», jfr. forvaltningsloven § 10. Disse bestemmelsene vil derved komme til anvendelse for medlemmene av det samiske sentralorgan og av sameutvalgene. Etter mønster av kommunestyreloven § 15 og fylkeskommuneloven § 16, som har en uttrykkelig henvisning til forvaltningslovens inhabilitetsregler, foreslås likevel en tilsvarende henvisningsbestemmelse om inhabilitet når det gjelder medlemmene av de samiske organer.

Forvaltningsloven regulerer ikke språkspørsmål. Når det gjelder de samiske organer, er språkspørsmålene viktige både prinsipielt og praktisk sett, og en særskilt regulering synes her nærliggende. Blant samene er det meget varierende ferdigheter både når det gjelder samisk og norsk språk. Det bør være en grunnleggende rettighet for den enkelte person å ha anledning til å uttrykke seg på det språk man behersker best. Utvalget foreslår derfor en regel om at enhver som deltar i møter i de samiske organer, har rett til å tale samisk eller norsk etter eget valg.

Offentlighetsloven gjelder allmennhetens adgang til innsyn i offentlige organers saksdokumenter, såkalt dokumentoffentlighet. Loven regulerer derimot ikke spørsmålet om allmennhetens adgang til å være til stede på møter i slike organer, såkalt møteoffentlighet. I praksis gjelder det noe ulike regler om møteoffentlighet i de eksisterende kollegiale organer. Møtene i Stortinget er som regel åpne, jfr. grunnloven § 84. Det samme gjelder for fylkesting og kommunestyret, jfr. fylkeskommuneloven § 14 og kommunestyreloven § 13. For fylkeskommunale og kommunale nemnder, råd og utvalg er utgangspunktet det motsatte. Deres møter er som hovedregel lukket.

Med hensyn til spørsmålet om møteoffentlighet foreslår utvalget at det samiske sentralorgan følger ordningen for storting, fyl-

kesting og kommunestyre, dvs. en hovedregel om åpne møter, mens de lokale sameutvalg følger ordningen for de øvrige nemnder, råd og utvalg på fylkes- og kommunenivå, dvs. en hovedregel om lukkede møter.

Etter mønster av fylkeskommuneloven og kommunestyreloven foreslås det videre visse bestemmelser for de samiske organer når det gjelder beslutningsdyktighet og stemmereglene, samt valg av leder og nestleder (jfr. punkt 11.15.3 nedenfor).

Utvalget har drøftet om det bør vedtas særskilte generelle klageregler for saker som behandles av de samiske organer. Den praktiske betydning av dette spørsmål er ikke stor. Det er bare enkeltvedtak som det er aktuelt å påklage, og de samiske organer vil bare ha vedtaksmyndighet på avgrensede områder. Et hovedsynspunkt bør ellers være at saker som man etter overveielse finner det riktig å overlate til avgjørelse i de samiske organer i første omgang, som regel vil være av en slik art at de bør avgjøres i disse organer også med endelig virkning. Dette kan bygges på hensynet til nærdemokrati og på synspunktet om samisk selvråderett i samiske anliggender. En slik ordning kunne oppnås ved at vedtak i det kommunale sameutvalg som førsteinstans kunne påklages til det fylkeskommunale sameutvalg, og at vedtak i dette organ som førsteinstans kunne påklages til det samiske sentralorgan. For førsteinstansvedtak i det samiske sentralorgan måtte klageadgangen være avskåret.

Utvalget har atskillig sympati for en slik ordning. Den vil imidlertid bryte med det som ellers er hovedregelen ved delegasjon av vedtaksmyndighet, nemlig at det delegerende organ beholder den kontroll som ligger i å være klageinstans for vedtak etter delegasjonsfullmakten. Dersom denne kontrollmyndighet skulle avskjæres, ville dette kunne virke bremsende på myndighetenes tilbøyelighet til å delegere vedtakskompetanse til de samiske organer. En betenkelighet ved å avskjære klageadgangen for vedtak i det samiske sentralorgan er dessuten at man der ved avskjærer de parter som måtte være berørt av vedtaket, fra en anerkjent rettssikkerhetsgaranti. Ut fra disse betraktninger har utvalget ikke funnet grunn til å foreslå noe generell forhåndsregulering av klageadgangen for vedtak som fattes i de samiske organer. Spørsmålet bør vurderes særskilt i tilknytning til hver enkelt delegasjon.

### 11.15.2. Sekretariat

Det framtidige samiske sentralorgan vil i de fleste henseender kunne ses som en vide-

reføring av Norsk sameråd. Blant annet forutsettes det at Norsk sameråds sekretariat fortsetter som sekretariat også i tilknytning til det framtidige organet. Dette vil skape en nyttig kontinuitet mellom den gamle og den nye ordning. Arbeidet med løpende saker trenger dermed ikke stoppe opp. Det nye organ vil videre kunne komme raskt i funksjon og slipper å opparbeide et nytt sekretariat fra grunnen. En slik videreføring skaper dessuten en trygghet for de ansatte i Norsk sameråds sekretariat.

Det framtidige samiske organ på sentralt nivå vil i utgangspunktet i hovedtrekk ha samme myndighet som Norsk sameråd i dag (jfr. avsnitt 11.10). Men det er antydning av gradvis utvidelse av beslutningsmyndigheten på enkelte avgrensede felter. I tillegg kommer at det framtidige organ vil være større enn det nåværende sameråd. Rådet har i dag 18 medlemmer, mens de ulike fraksjoner i utvalget foreslår en utvidelse til 36, 39 eller 42 medlemmer. Samlet vil disse forhold innebære en økt arbeidsbyrde for sekretariatet.

Norsk sameråds sekretariat inngår i dag i et fellessekretariat med Samisk utviklingsfonds administrasjon. Fellessekretariatet består av en administrativ leder, en kontorsjef, tre saksbehandlere og to kontorassistenter, til sammen syv stillinger. Av disse er utviklingsfondets administrasjon midlertidig utskilt som en egen seksjon bestående av kontorsjefen, en saksbehandler og en kontorassistent.

Utvalget anser det klart at selve økningen av det framtidige samiske organets størrelse vil nødvendiggjøre en styrking av sekretariatets bemanning. Utvalget antar skjønnsmessig at det her kan være passende med to nye stillinger.

Ved eventuell utvidelse av organets arbeidsoppgaver bør man i hvert enkelt tilfelle vurdere behovet for en ytterligere styrking av sekretariatet. Dreier det seg om overføring av samiske sakområder fra andre offentlige organer til det samiske sentralorgan, vil en styrking av sekretariatet i visse tilfelle kunne skje ved en overføring av allerede eksisterende offentlige stillinger.

Det samiske sentralorgan bør selv foreta ansettelsen av sekretariatspersonalet. Norsk sameråd uttalte i denne forbindelse følgende i et enstemmig vedtak i sak nr. 49/83:

«Norsk Sameråd viser til gjeldende praksis vedr. tilsetting av personale. Rådet er av den oppfatning at ansettelsesprosedyren på medarbeidere til administrasjonen best kan ivaretas av rådet, og ikke som nå av Kommunal- og arbeidsdepartementet, og forutsetter

at denne funksjon i fremtiden utøves av Norsk Sameråd.»

Når det gjelder sameutvalg på fylkes- og kommunenivå, vil disse vanskelig kunne få den tilskattede betydning for samekulturen innen sine respektive områder uten en viss form for betalt sekretærhjelp. For sameutvalg på fylkesnivå har dette vært framholdt i ulike sammenhenger. Blant annet uttalte Hans Eriksen i sitt forslag fra 1978 overfor Finnmark Arbeiderparti om et hovedutvalg for samesaker på fylkesplanet (jfr. punkt 11.14.3) at det ville «være tilstrekkelig å tilsette én saksbehandler i full stilling ved fylkesmannens kontor med samesaker som arbeidsfelt og samtidig sekretær for Hovedutvalg for samesaker». Videre anmodet Samisk kulturkonferanse i Nordland i mars 1983 Nordland fylkeskommune om å opprette en stilling som samisk konsulent i fylket. Konferansen ga følgende begrunnelse for dette:

«Arbeidet med å utvikle samisk næringsliv og kultur, hemmes av at det ikke finnes noe sentralt organ, eller personer som kan arbeide kontinuerlig med å koordinere og lede dette arbeidet.

I fylkeskommunen finnes det i dag ingen ekspertise som kan hevde eller fremme saker av samisk interesse.

Opprettelsen av en Samisk kulturnemnd er et viktig skritt i rett lei, men nemnda hemmes i sitt arbeide ved at den ikke har noen egen fast saksbehandler.

Også ved andre avdelinger i fylket vil det være behov for saksbehandlerhjelp på dette området, spesielt ved avdelingen som behandler utviklingen av samisk næringsliv.

På statlig hold er det opprettet en rekke støtteordninger for å fremme samisk kultur og næringsliv, men i vårt fylke får vi ikke vår rettmessige andel av statens tilskott fordi vi ikke har noen som kan forbedre og fremme slike saker.

Konferansen vil derfor anmode om at en slik stilling etableres allerede fra 1984.»

Samisk kulturkonferanse ba til slutt Nordland fylkes kulturstyre ta opp denne saken, og uttalte ellers at spørsmålet om hvilken avdeling i fylkeskommunen en slik stilling skulle knyttes til, måtte avklares nærmere.

Utvalget antar skjønnsmessig at det i de fylker hvor det opprettes sameutvalg på fylkesnivå, også bør opprettes en full stilling til sekretærarbeid for utvalget og arbeid for øvrig for å fremme samisk kultur i fylket. Vedkommende bør antakelig knyttes til den fylkeskommunale kulturadministrasjon.

Også sameutvalg på kommunenivå vil ha behov for betalt sekretærhjelp i den utstrekning slike utvalg opprettes. I de fleste kommuner er det etter hvert etablert en eller annen form for kulturadministrasjon. Pr. oktober 1983 gjelder dette f.eks. 19 av Finnmarks 20 kommuner. Lebesby er unntaket.

Enkelte steder kan det være tale om bare en person i deltidsstilling, mens andre steder kan det være tale om flere heltidsstillinger. Stillingsbetegnelsene varierer. Man bruker både betegnelsen kultursjef, kulturkonsulent og kultursekretær.

Utvalget mener at det i de kommuner hvor det opprettes sameutvalg, bør sørges for nødvendig hjelp til å vareta sekretæroppgavene for utvalget og å fremme samisk kultur i kommunen. Dette kan f.eks. gjøres ved at det opprettes en deltidsstilling for dette formålet, som i så fall antakelig bør knyttes til den kommunale kulturadministrasjon, hvor slik administrasjon er etablert. En annen mulighet er å la sameutvalget oppnevne et av sine egne medlemmer til å utføre sekretærfunksjonen mot en viss godtgjørelse.

Den enkelte fylkeskommune og kommune vil ha krav på dekning fra staten av de utgifter som medgår til sekretærhjelp for sameutvalgene (jfr. avsnitt 12.2). Det forutsettes at departementet utarbeider nærmere regler for en slik refusjonsordning.

### 11.15.3. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår enstemmig:

1. Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven kapittel II gjelder for medlemmene av det samiske sentralorgan og sameutvalgene.
2. Enhver som deltar i møter i de samiske organer, har rett til å tale samisk eller norsk etter eget valg.
3. Møtene i det samiske sentralorgan er som hovedregel åpne. Møtene i sameutvalgene er som hovedregel lukkede.
4. De samiske organer kan avgjøre uttalelser og treffe avgjørelser når minst halvparten av medlemmene er til stede. Ved avstemning avgjøres sakene ved vanlig flertall. Ved stemmelikhet har møtelederen dobbeltstemme med unntak for valg etter punkt 5 nedenfor.
5. De samiske organer velger selv sin leder og nestleder i særskilte valg for to år om gangen. Dersom ingen av kandidatene får flertall av de avgitte stemmer ved første avstemning, holdes ny avstemning. Ved denne avstemning regnes den for valgt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres valget ved loddtrekning.
6. Norsk sameråds sekretariat fortsetter som sekretariat for det framtidige samiske sentralorgan og utvides med det nødvendige antall ansatte. Det samiske sentralorgan foretar selv ansettelsen av sekretariatets personale.
7. Også for de lokale sameutvalg må det sørges for den nødvendige sekretærhjelp.