



**MALMÖ HÖGSKOLA**  
FAKULTETEN FÖR  
KULTUR OCH SAMHÄLLE

# Samiske rettigheter i Norge

En miljøvitenskapelig diskursanalyse av norsk lovgivning

## Saami Rights in Norway

An environmental discourse analysis on Norwegian law

Sandra Therese Rystad Hedlund

Hovedområde: Miljøvitenskap

Kandidatnivå

15 poeng

VT 2017

Veiledere: Ebba Lisberg Jensen og Johanna Nygren Spanne

## Abstract

Denne studien undersøker hvordan samiske krav om økte rettigheter til land og vann kobles til miljøspørsmål i Norge. Da urbefolknings spørsmål i dag har en sterk kobling til miljøspørsmål er dette et interessant perspektiv å løfte i et miljøvitenskaplig perspektiv. Ved hjelp av diskursteori og kritisk diskursanalyse undersøker jeg hvordan den samiske diskursen utvikles fra Alta-konflikten i 1987 til slutten av 90-tallet. Analysen viser at diskursen om samiske rettigheter til land og vann kan kobles til en internasjonal miljødiskurs, dominert av moderne tanker om dualisme, bærekraftig utvikling og tradisjonell kunnskap.

This study examines how the demands on rights to traditional land by the Norwegian Sáami relates to environmental discourse development in Norway. Discourse theory and critical discourse analysis is used to follow the Sáami discourse from the Alta-conflict in 1987 to the end of the nineties. The analysis shows that the Sáami discourse on land rights has evolved on the same path as the dominant environmental discourse, dominated by modern thoughts and ideas, sustainable development and traditional environmental knowledge.

Keywords: Samiske rettigheter, Alta-konflikten, diskursteori, bærekraftig utvikling, miljødiskurser

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
2. Samene i Norge .....	3
3. Diskurs som teori og metode .....	5
Teoretiske utgangspunkt .....	5
Metodiske perspektiv – diskursanalysen.....	7
4. Samisk diskursutvikling etter Alta-konflikten.....	9
Den naturnære reindriften – samisk identitet og rett til kulturvern .....	10
Vern av kulturelt naturgrunnlag – med bærekraft som legitimitet.....	15
5. Diskusjon .....	23
Litteraturliste.....	24

# 1. Innledning

I Our Common Future (1987), skrevet på oppdrag av FN av Brundtland-kommisjonen, ble begrepet bærekraftig utvikling lansert og satt på verdensordenen på ordentlig. I dokumentet beskrives urfolk som grupper som etter lang tid av isolasjon fra storsamfunnet lider av kontakten med det moderne samfunnet og dets økonomiske utvikling. Ettersom de lever på en annen måte enn storsamfunnet og er avhengig av sitt nære forhold til naturen og lokale naturressurser, er de utsatte og sårbare. Videre beskrives det at disse gruppene og deres levemåte er i behov av vern, ettersom de sitter på stor kunnskap om hvordan forvalte naturressurser på en bærekraftig måte. Det understrekes at denne tradisjonelle kunnskapen bør tas vare på. Videre poengteres at disse gruppene er i behov av styrkede rettigheter til å bruke sine tradisjonelle områder, bli inkludert i beslutningsprosesser som rører dem og deres tradisjonelle landområder, samt ha større mulighet til å ta del i den økonomiske utviklingen (World Commission on the Environment and Development, 1987, Art. 70-74).

Urbefolknings tradisjonelle kunnskap nevnes også i Konvensjonen om biologisk mangfold (CDB) (Forente Nasjoners miljø- og utviklingskonferanse, 1992), der det i artikkel 8(j) fremgår at de stater som har ratifisert konvensjonen skal implementere nasjonal lovgivning som skal verne og opprettholde de tradisjonelle kunnskapene, innovasjonene og praksisene til respektive stats urbefolkning som representerer en bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet.

Ettersom det er tekster jeg har valgt å ta utgangspunkt i oven, er det nettopp *beskrivelser* av urfolk som avleses. Filosofen Michel Foucault kalte måten vi bruker bestemte ord for å konstruere et objekt og tillegge det en spesiell mening for en *diskurs* (Hartman, 2008, s. 474). Hannigan (2014) definerer en diskurs som «en gruppe sammensatte *story lines* som tolker verden rundt oss og blir dypt rotet i sosiale institusjoner, agendaer og kunnskapsproduksjon» (Hannigan, 2014, s.72, oversatt av meg). Foucault kobler også konstruksjonen av diskurser til maktutøvelse. I følge ham ligger muligheten til å kunne utøve makt over andre i stor grad i muligheten til å kunne kontrollere og påvirke sosiale prosesser; prosesser som former våre forestillinger om hva som er riktig og galt, sant og falskt o.l. (Hannigan, 2014). Alf Hornborg hevder at Our Common Future styrte samtalen om miljøproblemer i en retning der fokus ligger på teknikkutvikling, økonomiske insitament og grønn tilvekst, og at samfunnet i dag lever under det han kaller Brundtland-paradigmet (Hornborg, 2014, s. 185); den dominerende måten vi i dag forstår miljøproblemer på og hvordan de skal løses. En kan se på det som den dominerende diskursen innen det

internasjonale miljøarbeidet.

Innenfor Norges grenser bor den samiske folkegruppen som i dag er anerkjent som urfolk. Norge har også ratifisert både CDB og forpliktet seg til å arbeide etter målene som Brundtland-kommisjonen satte. Mitt formål i denne oppgaven er å undersøke hvordan den samiske folkegruppens interesser forholder seg til dominerende diskurser, med hovedvekt på den internasjonale miljødiskursen som nevnt oven. På hvilken måte henger utviklingen av samiske rettigheter til land og vann i Norge sammen med utviklingen av den internasjonale miljødiskursen? Har samene skapt en kontradiskurs eller prøvd å utvide den dominerende miljødiskursen? Å søke svar på disse spørsmålene kan si noe om hvordan den samiske folkegruppen har navigert i en moderne rettighets- og miljødiskurs for å styrke sin posisjon i et stadig mer industrialisert og urbanisert Norge. Dette er interessant dersom en ser på det hele også fra et makt-perspektiv der spørsmålet er hvordan marginaliserte grupper kan fremme krav på arenaer der en dominerende diskurs regjerer. Jeg tar utgangspunkt i den såkalte Alta-konflikten som utspilte seg på slutten av 70-tallet. Denne konflikten satte norske samer sine rettigheter til land og vann i nasjonalt og internasjonalt fokus, samtidig som den hadde en miljøvernaspekt. Med offentlige utredninger som tar for seg samiske rettigheter i Norge som kilder søker jeg med diskursanalytisk teori og metode svar på mine spørsmål.

## 2. Samene i Norge

Samene har vært etablert som et folk med eget språk, kultur og næringer siden før nasjonalstatene på Nordkalotten ble dannet. De har sine tradisjonelle bosetningsområder i de nordlige delene av det som etter grensesettingene i 1751 er Norge, Sverige, Finland og Russland, et område som på samisk kalles Sápmi (Sametinget, 2017). Det finnes fortellinger om den samiske folkegruppen fra ca. 890 e.Kr som beskriver et folk som bodde aller lengst nord og drev jakt om vinteren og fiske om sommeren. De skal ha levd av en varierende bruk av jakt, fiske og jordbruk og organisert seg i sesongbaserte administrative enheter som ble kalt siidaer (Uddenberg, 2000). Fram til 12-1300-tallet antas det at det kun bodde samisk befolkning i området som i dag utgjør Finnmark fylke i Norge, et stedsnavn som også betyr samenes land/mark (Samerettsutvalget, 1997, s. 94). Dannelsen av nasjonalstater i de samiske områdene endret tvang samene å forholde seg til norsk kolonisering og etter hvert en aggressiv fornorskingspolitikk som fremmet nordmenns og norske næringsinteresser i Sápmi. Den norske stat begynte med gruvedrift, skogsdrift og vassdragsutbygginger på landområder som nå tilhørte staten (Uddenberg, 2000). På 1800-tallet, da den norske statsdannelsen var i sin ivrige begynnelse, hevdet de norske myndighetene eiendomsrett over de samiske områdene med henvisning til at den samiske bruken av grunnen ikke kvalifiserte til eiendomsrett. Myndighetene vedtok også lovgivning som slo fast at kun norske statsborgere som behersket det norske språket til fulle hadde lov til å erverve jord (Sametinget, 2017).

Samiske samfunnsliv har følgelig gjennomgått store forandringer i løpet av folkegruppens historie. Fra å opprinnelig å ha drevet en kombinasjon av jordbruk, fiske, reindrift, jakt, fangst og bærplukking overgikk næringsutøvelsen til en større grad av spesialisering innen primærnæringene (Uddenberg, 2000). En karakteristikk er at reindriften har blitt hovedtrekket og bæreren av samisk kultur, selv om den til å begynne med ikke var det. Samene driver i dag med reindrift i Finnmark, Troms, Nordland, Nord- og Sør Trøndelag. Reindriften har holdt stand fordi nordmenn i regel ikke har giftet seg inn i den eller utdannet seg til å drive med den slik som samer ellers har blitt fornorsket og assimilert inn i den norske kulturen. (Samerettsutvalget, 1984).

Etter 2. verdenskrig og opprettelsen av FN økte fokuset på minoriteters rettigheter, og med dette fulgte at den norske staten måtte ta større hensyn til samene som minoritetsgruppe. En rekke tiltak for å verne om samisk språk og kultur ble vedtatt som resultat av dette og fornorskingspolitikken minsket. Rettsstillingen til samene ble dog ikke satt på dagsordenen på alvor før mot slutten av 1970-tallet, da samer for første gang gjorde sterkt motstand mot

myndighetene i den mye omtalte Alta-striden. Konflikten handlet om myndighetenes planer om vannkraftutbygging i Alta-Kautokeino som ville påvirke reindriftsområder og naturmiljøet i området. Etter stor nasjonal og internasjonal interesse ble den norske staten tvunget å rette fokus mot situasjonen til landets samiske befolkning og deres rettigheter til land og vann (Berg-Nordlie, 2017).

### 3. Diskurs som teori og metode

Med utgangspunkt i at det jeg vil undersøke er hvordan den samiske folkegruppens interesser forholder seg til en dominerende miljødiskurs, opererer jeg på et språklig og begrepsmessig nivå der det er beskrivelser som er de viktigste aspektene. Som nevnt tidligere kan diskurser forstås som de ord vi bruker for å konstruere og tillegge objekter meningsinnhold.

Diskursbegrepet kan hjelpe oss å forstå hvordan språk og forestillinger påvirker oss og det samfunnet vi lever i. I tillegg til å fungere som et teoretisk utgangspunkt kan en bruke diskursanalysen som metode. Diskursanalysen ønsker å finne svar på hva en diskurs *gjør*, hvordan den er konstruert, og hvilke ressurser som finnes tilgjengelige for å få til dette (Bryman, 2011).

#### Teoretiske utgangspunkt

I følge Bergström & Boreus (2000) kan begrepet diskurs sees på fra to perspektiv; et smalt og et bredt. I et smalt perspektiv handler diskursbegrepet i hovedsak om tekst; som en samling ord og formuleringer og hvordan relasjonene mellom avsender, mottager og tekst interagerer (s. 223). En diskursteoretiker som definerer diskursbegrepet på en bredere måte er Norman Fairclough, som kombinerer diskursanalysens lingvistiske utgangspunkt med samfunnsvitenskapelig teori gjennom å se på diskursen fra et tredimensjonalt perspektiv; som tekst, diskursiv praksis og sosial praksis. Den diskursive praksisen forstås her som den måten tekst produseres, distribueres og konsumeres på. Den sosiale praksisen utgjør diskursens kontekst: ytre faktorer som påvirker både tekst og diskursiv praksis, f.eks. andre diskurser og samfunnsmessige faktorer (Bergström & Boreus, 2000). På denne måten blir det tydelig at en diskurs ikke eksisterer for seg selv, adskilt fra den «virkelige» verden, men påvirkes av og eksisterer sammen med den.

Foucault forsto også diskurser i et bredt perspektiv og definerte det som «hele den praksis som frambringer en viss typ av ytringer (Bergström & Boreus, 2000, s. 225, oversatt av meg)», som opprettholder bestemte forståelser for hvordan virkeligheten henger sammen. Denne praksis bestemmer hvilken kunnskap og hvilke ytringer som er mer legitime enn andre, og hvem som har mulighet til å ytre seg med større autoritet enn andre. Dominerende diskurser avgrensar f.eks. hva som er sant og falskt, rett og galt, sykt og friskt, tradisjon og ikke-tradisjon, forbudt og tillatt. Gjennom disse utestengingsmekanismene kan diskurser



brukes som et verktøy for å utøve kontroll over individet. Det som ikke faller innenfor de vedtatte formuleringene faller utenfor samfunnets normer og individene vil derfor gjennom livet sosialiseres til å godta gjeldene diskurs, hvilket bidrar til å opprettholde de dominerende institusjoner som har skapt dem (Bergström & Boreus, 2000). For Foucault er makt «ikke noe som utøves av et subjekt eller mot et visst subjekt, men noe som utvikles i relasjonen mellom mennesker og som innebærer begrensninger for visse og muligheter for andre (Bergström & Boreus, 2000, s. 225, oversatt av meg)». Subjekters handlingsrom styres etter den posisjon de har innen diskursen, og kan derfor være mer eller mindre fritt. Dog er reglene formbare, det vil si det finnes muligheter innen praksisen for å endre graden av legitimitet til ulike typer av kunnskap og derav begrensningene og mulighetene mennesker har til å endre sin egen maktposisjon. Foucault er her opptatt av hva han kaller diskursive brudd, der det som oppfattes som sant innenfor en diskurs endres. Endringer kan skje mellom ulike elementer i en diskurs, f.eks. kan spesielle begrep som henger sammen med andre skifte mening og bli koblet til nye begrep over tid. Endringer kan også skje mellom ulike diskurser, f.eks. at deler av en diskurs blir en del av en annen. Han poengterte også at diskursive brudd kan påvirke økonomiske og sosiale faktorer. Dog er det omdiskutert hvor godt det stemmer at slike samfunnsmessige forandringer kan skje kun på grunn av diskursive praksiser. (Bergström & Boreus, 2000)

Laclau og Mouffe utgår, som Foucault og Fairclough, også fra en vid definisjon av diskursbegrepet og ser på individets handlingsrom som bestemt etter dets subjektposisjon. Den strukturelle posisjon en har innen en gitt diskurs spiller rolle for ens handlingsmuligheter, men en kan også ha ulike posisjoner innen samme diskurs: f.eks. kan en både være arbeider, mor, hustru o.l., og disse ulike posisjonene fungerer som filter for hvordan individet tenker om og handler i spesielle situasjoner i livet og samfunnet (Bergström & Boreus, 2000).

## Metodiske perspektiv – diskursanalysen

Ernesto Laclau og Chantal Mouffe tar i bruk en rekke termer som både forklarer hva en diskurs er og muliggjør diskursanalyser. For dem er språket et system av *tegn*, som er oppbygget av et språklig uttrykk samt et meningsbærende innhold. Det er den mening som tilskrives et uttrykk, som jo kan endres over tid, som er interessant fra et diskursanalytisk perspektiv. Hvor våre forestillinger om bestemte uttrykk kommer fra, hvordan de skapes og endres osv., er sentrale spørsmål som rører tegnets betydning. De tegn som ofte er mangetydige og utsatt for en stendig kamp over meningsinnhold kalles for *element*. Samme tegn kan ha forskjellige betydning og mening innenfor ulike diskurser. Det er på denne måten en diskurs skapes; når mangetydigheten til et element via en diskursiv prosess reduseres og dets mening blir stabilisert. (Bergström & Boreus, 2000, s. 229). En sentral tanke som kan knyttes til kampen om betydelsen til spesielle tegn, element, er ideen om at det i konstruksjonen av diskurser alltid eksisterer konflikt og motsetninger, en *antagonisme* som hele tiden gir seg uttrykk i en kamp om å skape mening i språket (Bergström & Boreus, 2000).

For å gjennomføre en diskursanalyse kan en, ifølge Laclau & Mouffe, lete etter hva de kaller *ekvivalenskjeder*: en kjede av element som assosieres til hverandre på enten en negativ eller positiv måte og dermed avgrenser, posisjonerer og definerer diskursen. Diskurser konstrueres gjennom at *artikulering* av en rekke element fra ulike sfærer danner dens grunnlag. Bergström & Boreus (2000) bruker nazismen som eksempel for å forklare dette. Den nazistiske diskursen hadde negative assosiasjonsrelasjoner til begrep som humanisme, demokrati, bolsjevisme, jøder o.l. De hadde på den andre siden positive assosiasjonsrelasjoner til begrep som fosterlandet, orden, arisk o.l. Innenfor en diskurs finnes det i regel et element som spiller en spesiell rolle, som kalles for en *node*. Noden fungerer som et sentrum som alle de andre elementene beveger seg rundt og forholder seg til. I eksempelet med nazismen kan elementet jøde sees på som den selvfølgelige noden (Bergström & Boreus, 2000, s. 230).

Den kritiske diskursanalysen kobler sammen bruken av språk med faktorer som makt og sosiale forskjeller i samfunnet (Bryman, 2011). Ettersom jeg som nevnt er interessert i hvordan samene som urfolk blir beskrevet i en dominerende diskurs, og hvordan disse beskrivelsene påvirker deres rettigheter til land og vann, synes jeg at et kritisk perspektiv hører til i min analyse. I følge Gellers (2015) bør en kritisk diskursanalyse av miljølovgivning inneholde en *beskrivelse, tolkning og forklaring* av diskursen. En bør ikke bare beskrive rene tekster, men også prøve å finne kilder for juridiske diskurser utenfor den juridiske sfæren. En

rikere analyse kan gjøres ved å fange opp både tekst og praksis. Slike kilder kan f.eks. være det at et land signerer/ratificerer ny lovgivning som Kyotoprotokollen eller Konvensjonen om biologisk mangfold, alternative kart laget av statlige aktører og/eller urfolk, eller skjønnlitteratur og sakprosa som kan kobles til diskursen. Dette betyr å undersøke diskursen rundt et spesielt tema før, under og etter viktige hendelser. Ved å gjøre dette kan en få informasjon som kan følge utviklingen av en diskurs over tid for å rede ut viktige holdepunkter og hendelser.

Jeg synes at disse retningslinjene kan fungere også for en analyse av dokument som beskriver samiske rettigheter. En type dokument som er koblet til lovgivning i Norge er offentlige utredninger (NOU). Disse fungerer som underlag for ny lovgivning og inneholder ofte utkast til nye lovforslag. I kjølvannet av Alta-konflikten ble det etter regjeringens ønske opprettet et spesialutvalg som skulle utrede samenes rettigheter til land og vann i Norge. Samerettsutvalget produserte totalt tre delutredninger, og to av de fungerer som mine analyseobjekt: *NOU 1984:14 Om samenes rettsstilling* og *NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Ettersom offentlige utredninger er svært omfangsrike dokumenter, er det ikke mulig for meg å analysere utvalgets alle utredninger innenfor rammen av denne studien. Utredningene er dog publisert med over 10 års mellomrom, og dette gir gode muligheter for en rik analyse. Da diskursanalysen skal se på *konteksten* til sine analyseobjekter (Gellers, 2015) gjør jeg en kort analyse av de tekster som utredningene bygger på/inspireres av/påvirkes av, og fanger opp eventuelle hendelser som knyttes til diskursen. De delene av utredningene jeg vil fokusere på er ikke hovedsakelig rettslige detaljer men generelle beskrivelser av samene som gruppe. I tillegg vil jeg fokusere på utvalgets forslag og formuleringene av disse, for å kunne koble hvordan beskrivelsen av samene som folk henger sammen med de krav på rettigheter til land og vann som blir formulert. Analysen bygges opp av en beskrivelse av diskursutviklingen i Samerettsutvalgets utredninger, samt en kortere beskrivelse av hendelser i Norge og internasjonalt som kobles til utvalgets arbeid. Etter dette følger en tolkning av selve innholdet i diskursen, der jeg redegjør for de ekvivalenskjeder, noder og antagonismer jeg har funnet. De diskursive funnene kobles siden til øvrig teori og forskning som dreier seg om urfolk og miljødiskurser.

## 4. Samisk diskursutvikling etter Alta-konflikten

Noen år før den tidligere nevnte Brundtland-rapporten ble publisert utspilte den såkalte Alta-konflikten seg i Norge. Konflikten på slutten av 1970-tallet handlet om at konsekvensene av utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget ville påvirke samiske reindriftsområder og ha negative konsekvenser for naturmiljøet i området, og engasjerte dermed både samer og miljøvernorganisasjoner. Blant annet gjennomførte samer ved to tilfeller sultestreiker utenfor Stortinget i Oslo for å stoppe anleggsarbeidet og kreve rettslige vurderinger om utbyggingen var lovlig (Berg-Nordlie, 2017). Utbyggingen av vassdraget ble i henhold til eksisterende lov ansett lovlig ved gjentatte vurderinger (Berg-Nordlie, 2017). Ettersom det på tidspunktet ikke kunne finnes hjemmel i norsk lov som styrket samenes posisjon i Alta-striden, ble det i tiden etter dette økt fokus på samenes rettsstilling i Norge, spesielt når det kom til rettigheter til land og vann. Et spesialutvalg, Samerettsutvalget, ble derfor opprettet etter ønske av regjeringen i 1980. Utvalgets oppdrag var å utrede og ta stilling til en eventuell grunnlovsparagraf rørende den samiske gruppen i Norge, utrede og ta stilling til en ny samelov og opprettelsen av et nytt samisk organ, samt utrede den samiske gruppens rettigheter til land og vann (Samerettsutvalget, 1984). Utvalget besto av en bredt sammensatt gruppe mennesker, etter ønske etter kronprinsregentens resolusjon i 1980 som fastslo at:

Utvalget bør sammensettes av personer som dels har særlig innsikt i samiske forhold, og dels av personer med god innsikt bl. a i historiske og tingsrettslige spørsmål. Utvalget bør ha som medlemmer flere personer med samisk bakgrunn. Følgende interesser eller fagområder bør være representert i utvalget: Samiske organisasjoner, forskning i samiske spørsmål, enkelte kommuner med samisk befolkning, historieforskning, rettsvitenskap og landbruks- og fiskeriinteresser. Dessuten bør jordsalgmyndighetene i Finnmark, Miljøverndepartementet (natur- og friluftinteresser) og Justisdepartementet være representert i utvalget. Som formann bør utvalget ha en person med bred rettsvitenskapelig bakgrunn (Samerettsutvalget, 1997, s. 49).

Utvalget leverte tre delutredninger, hvorav to av dem presenteres og analyseres i den følgende teksten.

## Den naturnære reindriften – samisk identitet og rett til kulturvern

Samerettsutvalget leverte sin første delutredning, *NOU 1984:14 Om Samenes rettsstilling*, i 1984. Utredningen rommer over 650 sider. To kapitler gir en oversikt over utredningen samt forklarer utvalgets formål, fem kapitler redegjør for henholdsvis samisk historie og kultur, etnisitet, internasjonale og nasjonale praksiser ang. menneskerettigheter og urfolks rettigheter, samiske næringer og tradisjonelle område og debatten fram til da. De resterende fire kapitlene legger fram utvalgets forslag samt de administrative og økonomiske konsekvensene av å vedta dem. Et aspekt som framgår er at utvalget i sin første utredning legger stor vekt på å redegjøre for samisk historie og hva som kjennetegner samisk identitet. Disse formuleringene og definisjonene av hva som er samisk legger grunnlaget for og underbygger de forslag om vern og krav på rettigheter som senere blir lagt frem. Det formidles at dersom den samiske folkegruppen skal fortsette å frodes er det viktig å verne om det som opprettholder deres identitetsfølelse. Det poengteres at det først og fremst er slektsbånd, områdetilhørighet, næringstradisjoner, kultur og religion samt organisering som utgjør samenes identitetsgrunnlag. Disse faktorene utgjør ikke identitetsfaktorer hver for seg men danner en helhetlig identitet og selvforståelse (Samerettsutvalget, 1984).

Områdetilhørigheten er koblet til de tradisjonelle samiske bosetningsområdene. Her har samene en felles historie som er svært viktig for deres selvforståelse, samler samene som folkegruppe og har stor betydelse for samiske familieslektsbånd. Områdetilhørigheten er også tett knyttet til språklige faktorer og samiske næringstradisjoner da de er utviklet og tilpasset områdets økologiske forhold. Denne tilhørigheten til tradisjonelle områder er mer spesifikt en tilhørighet til bestemte naturområder der samisk kultur og næringsutøvelse har utviklet seg over tid. Ved å legge vekt på den geografiske plassens betydning for den samiske identiteten, legges også vekt på det spesielle naturområders betydning for den samiske identiteten (Samerettsutvalget, 1984).

Av næringstradisjoner beskrives reindriften som en viktig del av den samiske identiteten, selv for de samer som ikke aktivt driver med næringen eller de næringer som er koblet sammen med den. Dette fordi den allikevel fungerer som et sentrum for det samiske samfunnet. At reindriften er en særegen samisk næring gjenspeiles også i norsk lovgivning gjennom f.eks. reindriftsloven som lovfester at det kun er personer av samisk ætt som kan drive med reindrift i de tradisjonelle reinbeiteområdene. Overlevelsen av og tilknytningen til denne spesialiserte samiske næringen har opprettholdt samisk identitetsfølelse og vært et grunnlag for politisk aktivitet og organisering i hele den samiske folkegruppen i vår tid. Det

pekes på reindriften er sårbar for konkurrerende utnyttelse av arealer og naturressurser. Reinsdyret har behov for ulike beiteområder ved ulike tider på året. Det omfattende og varierte arealbehovet kolliderer lett med f.eks. utbyggingen av hytteområder, skytefelt til militær bruk, utbygging av diverse infrastruktur som veinett og vassdragsutbygging. Ved slike kollisjoner kan reindriften bli tvunget til å endre flyttveier og beiteområder eller til og med helt miste tilgangen til visse områder. Ved tidspunktet for utvalgets arbeid var det foretatt over 100 vassdragsreguleringer som direkte påvirket reindriftens områder, og 25 var i planleggingsfasen (Samerettsutvalget, 1984).

Utvalget antok en vid definisjon av kulturbegrepet og formulerte at de anså kultur som «summen av normer, verdier, handlingsmønstre og felles forestillinger i et samfunn. Kultur i denne forstand omfatter levemåter, sed og skikk og religiøse forestillinger» (Samerettsutvalget, 1984 s. 31). Utvalget var også av den oppfattelse at kulturutøvelse nødvendigvis har et materielt grunnlag som gir seg uttrykk i næringsutøvelse, og at dette materielle grunnlag var viktig å ta hensyn til for å verne om den samiske kulturen. De anså at reindriften står for et utvidet kulturbegrep der mange ulike kultur- og næringsutøvelser henger sammen på en intrikat måte. Her hører også husflid, jakt, fiske og bærplukking til, og utøvelsen av disse er nødvendig for å opprettholde reindriftssystemet. Det samiske språket er også nært knyttet til reindriften, det ble derfor poengtert at det var viktig også for opprettholdelsen av det samiske språket å verne om reindriften. (Samerettsutvalget, 1984).

Et helt kapittel vies til debatten om samenes rettigheter til land og vann fram til 1980. Det poengteres her at samenes aller første organiserte engasjement dreide seg om rettigheter til kontroll og utnytting av naturressurser i tradisjonelle samiske områder. Det er forfatteren sin oppfatning at diskusjonen rundt samiske rettigheter til land og vann i hovedsak hadde dreid seg om reindriftssamenes rettigheter til land og vann, selv om det innenfor den samiske gruppen finnes mange andre yrkesgrupper (Samerettsutvalget, 1984).

Utvalget anså ifølge utredningen at den samiske folkegruppen skiller seg fra andre etniske minoriteter i Norge på to måter. For det første er samene i større grad avhengig av behandlingen fra myndighetene, ettersom denne behandling påvirker hele den samiske kulturen og samfunnslivet. For det andre har den samiske folkegruppen en spesiell historie på norsk territorium ettersom de bodde her før staten ble dannet. Dette ga den norske staten et særskilt ansvar overfor samene, både nasjonalt og globalt:

Norge har tidligere, særlig i mellomkrigstiden, vært i sterk utakt med en internasjonal rettsutvikling til vern om minoritetskulturer. Dette har medført at den samiske kultur i dag er

mindre utbredt og mer sårbar enn tilfelle hadde vært om vårt land den gang hadde fulgt de retningslinjer som ble trukket opp innenfor Folkeforbundet om minoriteter. Denne fortid gjør det særlig viktig at norske myndigheter nå medvirker aktivt til at norske samer får «dyrke», det vil si sikre og utvikle, «sin egen kultur», slik det uttales i FNs menneskerettighetskonvensjon av 1966» (Samerettsutvalget, 1984 s. 23).

Det ble også lagt stor vekt på å rede ut internasjonal og utenlandsk rett hva gjelder menneskerettigheter og urbefolkningsrettigheter. Her trekkes FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27, som «forplikter statene til å verne etniske minoriteters ideelle og materielle kultur mot ulike former av inngrep, og å iverksette aktive støttetiltak i den grad dette er nødvendig for at deres kultur skal overleve (Samerettsutvalget, 1984 s. 271)», frem som særdeles viktig. Betydningen av minoritetsvern, forskjellen på særrettigheter og kollektive rettigheter, like rettigheter og individuelle rettigheter vektlegges, og rettigheten til å ikke bli diskriminert/behovet av positiv diskriminering for minoritetsgrupper framheves.

De beskrives altså som en sårbar gruppe som den norske staten har et ansvar overfor, tatt i betraktning deres historie i dagens norske områder. Det pekes på at samene har vært bosatt i området før statsdannelsen og at de ikke har fått den behandling av den norske stat som de har rett til. Samene som gruppe er i behov av vern og mulighet til utvikling, de står i et avhengighetsforhold til staten og trenger hjelp. I et diskursteoretisk perspektiv kan en si at samenes posisjon innen den dominerende rettighetsdiskursen er begrenset da de er en marginalisert gruppe. Bredden i selve utvalget viser at regjeringen ønsket å dekke alle de perspektiv som spørsmålene om samiske rettigheter til land og vann kunne berøre, og ikke bare utgå fra en rent juridisk ekspertise men også la samiske stemmer og samisk forskning løftes.

Utvalgets utredning resulterte i formuleringen av en ny grunnlovsparagraf om vern av samisk kultur. Den ble formulert som følgende: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv (Samerettsutvalget, 1984 s. 34)». De fremla også et utkast til en ny lov om opprettelsen av et nytt samisk sentralorgan, Sametinget, ved navn Sameloven.

Arbeidsområdet til Sametinget skulle etter utvalgets mening være økonomiske, sosiale, kulturelle og juridiske saker samt saker som omhandlet forvaltning av naturressurser som påvirket den samiske folkegruppen. Utvalget foreslo at Sametinget på eget initiativ skulle kunne ta opp og uttale seg om de spørsmål de selv anser angår den samiske folkegruppen og kun ha rådgivende myndighet men gis besluttende myndighet i spesielle saker. Samtidig kom

utvalget med en sterk oppfordring til norske myndigheter om at de skulle informere Sametinget om saker av særlig betydelse for den samiske befolkningen. (Samerettsutvalget, 1984).

Etter denne første utredningen ble det etter utvalgets anbefalinger vedtatt to nye norske lover: Sameloven, LOV-1987-06-12-56 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008) som omhandlet Sametinget og i 1988 ble den såkalte Sameparagrafen, §110a i grunnloven, vedtatt (Norgeshistorie.no, Semb, 2015). Paragrafen eksisterer i dag som § 108 i Grunnloven, LOV-1814-05-17 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Formuleringen av en egen grunnlovsparagraf og opprettelsen av et samisk sentralorgan må kunne regnes som et sterkt signal om at den samiske folkegruppen hadde rett til å få økte muligheter til å påvirke i saker som berører dem. Den samiske folkegruppen ville via et eget sentralorgan styrke sin egen posisjon som gruppe og få økte muligheter til å påvirke både innholdet i debatten om hvilke rettigheter de hadde krav på og de politiske vedtak som berører dem. En kan her si at samenes handlingsrom ble utøkt og deres legitimitet som gruppe gitt ytterligere tyngde.

Utvalget hevder at debatten om samiske rettigheter til land og vann har utvidet seg fra kun å gjelde reindriftssamenes rettigheter, men det er i utvalgets arbeid tydelig at det fortsatt er reindriften som utgjør grunnsteinen i diskursen i 1984. Om ikke kun utøvelsen av reindrift per se, så har reindriften som fenomen fått hele den samiske identiteten på sine skuldre. Reindriften representerer ikke kun en næring, den representerer samisk kultur. Den er grunnlaget for samisk språk, husflid, organisering, områdetilhørighet og krav på landareal og naturressurser. På denne måten er det reindriften som utgjør sentrum i diskursen om samenes rettigheter til land og vann på dette tidspunkt, forkledd i begrepet *samisk kultur*. Det er reindriften som utgjør *noden* i diskursen som formuleres av Samerettsutvalget på dette tidspunktet. De tegn som kobles på en positiv måte til reindriften er de resterende identitetsmarkørene for samene. Det går også å utlese de negative tegnene koblet til reindriften som statens aktiviteter i dens områder; inngrep i naturen i den økonomiske utviklingens navn og den koloniale holdning staten har vist overfor gruppen. En *antagonisme* mellom reindriften som en naturnær næring og statens moderne næringsutøvelse og undertrykkende politikk kan også tolkes inn her.

Selv om det i dag er færre samer som driver med reindrift kanskje det er ved å fremheve dens enorme betydning for den samiske kulturen som en lettest får gjennomslag for sin sak. Ikke bare ved å hevde rett over tradisjonelle områder og rett som urfolk med en særegen kultur. Reindrifta gir, i et moderne kapitalistisk samfunn, en ekstra tyngde og kanskje større gjennomslagskraft til kravet om økte rettigheter ettersom det har en økonomisk verdi.



Beskrivelsene av den samiske kulturen og identiteten demonstrerer også at det samiske samfunnslivet ikke kan deles opp i ulike deler som lever for seg selv, men at alt er del av en helhet og avhengig av hverandre for å overleve. En kan tolke det slik at det som presenteres her er et holistisk perspektiv på hva som utgjør en identitets- og kulturforståelse, der både immaterielle og materielle (fysiske) faktorer spiller en like stor rolle for kulturen. Samene beskrives som et folk som er sterkt forbundet med naturen og de fysiske omgivelsene sine, på en måte som står i kontrast til bildet av *det moderne mennesket*, som ifølge Hornborg (2012) er frakoblet fra sine omgivelser og kollektive sammenheng.

Diskursens beskrivelser av samenes naturnære næringsutøvelse og holistiske perspektiv i kontrast til den norske statens økonomiske interesser kan også kobles til idéen om dualisme som Hornborg (2012) mener utgjør det moderne samfunnets viktigste grunnstein. En forestillingsverden oppdelt i dikotomier bestående av motsetningsrelasjoner mellom det objektive og subjektive, f.eks. menneske/natur, kropp/bevissthet, mann/kvinne og lignende. Ikke bare oppfattes dualismer i moderniteten som motsatt hverandre i essens, det følger også en forestilling om at en av de to (subjektet) kontrollerer og utøver makt over den andre (objektet). Mennesket skal ha makten over naturen, mannen over kvinnen, logikken over kroppslige drifter osv. Samene beskrives som en gruppe som her skiller seg ut ved å utøve en naturnær kultur og næring som er en viktig meningsbærer for gruppens identitet og overlevelse; de står ikke i motsetning til naturen men i relasjon til den. Casas (2013) poengterer at urfolksgrupper historisk ikke har passet inn i forestillingen om et sterkt skille mellom menneske og natur, og derfor har blitt beskrevet som å befinne seg i *a state of nature* som de må hjelpes ut av ved å bli sivilisert, kristnet, moderne og utviklet.

## Vern av kulturelt naturgrunnlag – med bærekraft som legitimitet

Internasjonalt skjedde en rekke relevante hendelser fra slutten av 80-tallet som kom til å påvirke den norske samtalen om miljø- og menneskerettigheter, samt de norske myndighetenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen i Norge. Som nevnt i innledningen ble begrepet *bærekraftig utvikling* lansert og satt på agendaen av Brundtland-kommisjonen og rapporten *Our Common Future* i 1987. Begrepet har siden den gang spredt seg til de fleste nasjoner, internasjonale forum og interesseorganisasjoner som overgripende retningslinjer. I følge Carter (2007) er det den dominerende diskursen innen samtalen og arbeidet med miljøproblemer i dag. Bærekraftig utvikling defineres i rapporten som “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs (Carter, 2007, s. 211)”. Selve utviklingsbegrepet står for en forandringsprosess som ved å kombinere økonomisk tilvekst med større sosiale og kulturelle forandringer, skal muliggjøre individer å nå sitt fulle potensiale. Bærekraftbegrepet tilfører det faktum at det finnes fysiske begrensninger pålagt av jordens økosystemer som utviklingen må ta hensyn til (Carter, 2007, s. 212). Rapporten la vekt på spesielle hovedprinsipper som sosial rettferdighet, demokrati og medvirkning, føre-var-prinsippet, politisk integrering og planlegging for å få til en bærekraftig utvikling. Disse hovedprinsippene skal bidra til en forandringsprosess der kjernedelene av samfunnet (ressursbruk, investeringer, teknologi, institusjoner, konsumpsjonsmønstre) med tiden skal fungere i større harmoni med økosystemene (Carter, 2007).

Den norske stats internasjonale forpliktelser overfor den samiske gruppen ble i 1990 ytterligere styrket, da Norge som første land i verden ratifiserte ILO-konvensjonen nr. 169 Om urfolk og stammefolk (Skogvang, 2013). Konvensjonen har bestemmelser som direkte adresserer urfolks rettigheter til land og deltagelse i forvaltning av naturgoder i tradisjonelle områder (Samerettsutvalget, 1997, s. 83). Agenda 21, som ble skrevet etter konferansen Earth Summit i 1992, formulerer følgende om urbefolknings kobling til bærekraftig utvikling:

In view of the interrelationship between the natural environment and its sustainable development and the cultural, social, economic and physical well-being of indigenous people, national and international efforts to implement environmentally sound and sustainable development should recognize, accommodate, promote and strengthen the role of indigenous people and their communities (Forente Nasjoner, 1992, kap. 26.1).

Konferansen førte også til formuleringen av Konvensjonen om biologisk mangfold som Norge ratifiserte i 1993 (Miljødirektoratet, 2016). I forbindelse med Earth Summit og CDB ble det også vedtatt en grunnlovsparagraf, § 112, om retten til et godt miljø (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Med disse diskursive hendelsene i ryggen la Samerettsutvalget i 1997 fram sin andre delutredning: *NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Denne utredningen tar for seg spørsmålet om den samiske folkegruppens rett til land og vann i tradisjonelle samiske områder, altså selve naturgrunnlaget for den samiske kulturen. Det gjaldt å ta stilling til hvilke rettigheter samene hadde til bruk av grunn og naturgoder, samt hvilke rettigheter samene hadde til å disponere grunnen og naturgodene rettslig (forvaltning).

Lovgivningen som behandler grunnen og naturgodene i Finnmark, der de fleste av de tradisjonelle samiske bosetningene befinner seg, har siden 1700-tallet utgått fra at disse områdene er eid av staten. Ved utredningens tidspunkt gjaldt dette 96 % av Finnmarks areal, som var innført i grunnbøker og eiendomsregister og ble forvaltet av et statseid organ. Grunnen har i lovgivningen allikevel blitt omtalt som umatrikulert eller usolgt, fordi staten har hatt kolonistatus i disse områdene og det er uklart hvordan de egentlig kom i statens eie til å begynne med. Det var utvalgets mål å utvikle forslag til lovgivning som sikrer den samiske kulturen et bærekraftig materielt grunnlag, slik at samene selv kan opprettholde og utvikle sin kultur «ved fortsatt bruk av og tilhold i naturen (Samerettsutvalget, 1997, s. 87)».

Utredningen rommer over 1000 sider. Dokumentet består av 11 kapitler som går igjennom utvalgets og dets grunnsyn, vurderinger og forslag om forvaltning av grunn og utmarkgoder i Finnmark fylke, hensyn til reindrift, Østsamene i Neiden, saksbehandling ved naturinngrep i samiske områder samt administrative og økonomiske aspekter ved forslagene.

Grunnsynet til utvalget når det kommer til samiske rettigheter til land og vann hviler fortsatt på samme premisser som da NOU 1984:18 ble skrevet. De tar også i denne utredningen for seg kulturbegrepet, og utvikler grunnsynet fra tidligere med å vektlegge at «kultur representerer generasjoners bearbeidelse, fortolkninger og overføringer av hele eller deler (...) fra en generasjon til den neste (Samerettsutvalget, 1997, s. 84)». Her gjentas det at kulturbegrepet er mangesidig og omfatter immaterielle faktorer, ideelle og åndelige kulturytringer samt praktiske og materielle faktorer. Naturen er svært viktig som det område der den samiske gruppen har sitt livsområde, der de har bånd til sin fortid, spesielle kunnskaper om og levemåte i forhold til, samt der de driver sin

næringsutøvelse. Det pekes på at tilstedeværelse i naturen og tradisjonell bruk av naturens goder er og alltid har vært tett knyttet til samisk kulturutfoldelse og liv, og derfor er viktig for at den samiske kulturen rent materielt overlever. Dette understrekes ved å gjengi hva som kalles et sentralt uttrykk i urfolkssammenheng: «Vi tilhører marken (Samerettsutvalget, 1997, s. 87)».

Utredningen nevner spesifikt ILO konvensjonen nr. 169 sin artikkel 13, som lyder at det «skal vises respekt for den særlige betydning for vedkommende folks kultur og åndelige verdier av de landområder og/eller territorier der de lever eller bruker på en annen måte (Samerettsutvalget, 1997, s. 87).» ILO-konvensjonen nr. 169 Om urfolk og stammefolk har flere relevante bestemmelser som utvalget la til grunn for sine forslag, blant annet at:

signatarstatene skal anerkjenne urfolks rett å eie og besitte de landområder hvor de tradisjonelt lever, sikre deres rett til bruk av disse og andre områder hvor de tradisjonelt har hatt opphold, og gi dem rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturgodene i deres bosetningsområde (Samerettsutvalget, 1997, s. 76).

Å legge til rette for å verne om samisk kultur og samfunnsliv betydde her altså ikke bare å verne selve kulturytringene, men også å verne om det fysiske og økonomiske grunnlaget for disse. Basert på prinsippet om bærekraftig bruk av naturgoder i grunnloven og målene som berører urfolk i Agenda 21, er det utvalgets syn at det skal legges til rette for at naturgodene i Finnmark skal utnyttes på en miljøvennlig måte som ikke fører til overbeskatning av dem. For å gjøre dette bør tradisjonelle og lokale former for bruk og utnyttelse av naturgodene gis et fortrinn og tilgodeses fremfor nye bruksformer og inngrep i naturen, uten å hindre utviklingen av nye former for bærekraftig ressursutnyttelse helt og holdent. Grunnlovens paragraf 110b sier at «bærekraftig utvikling gjelder for all naturressursdisponering ... bruk av grunn og andre naturgoder skal skje på en måte som sikrer naturens produksjonsevne og mangfold også for etterslekten (Samerettsutvalget, 1997, s. 92)». Deler av kapittel 26 i Agenda 21, fra Verdenskonferansen om miljø og utvikling i 1992, gjengis i utredningen. Her slås det fast at partene skal:

Beskytte urbefolkningenes landområder fra aktiviteter som ikke er bærekraftige, eller som urbefolkningene det gjelder anser som sosialt og kulturelt uønskelige.

Anerkjenne urbefolkningenes verdier, tradisjonelle kunnskap og praksis når det gjelder ressursforvaltning.

Anerkjenne at urbefolkningenes tradisjonelle og direkte avhengighet av fornybare ressurser og økosystemer, inkludert bærekraftig høsting, er grunnleggende for deres kulturelle, økonomiske og fysiske velferd, samt

Utvikle og styrke nasjonale ordninger for konsultasjon med urbefolkninger med sikte på at deres behov, verdier, kunnskap og skikker inkorporeres i nasjonal politikk vedrørende ressursforvaltning, bevaring og utviklingsprogrammer som angår den (Samerettsutvalget, 1997, s. 92).

Videre utvikles det at økologiske problemer i dag utgjør den største trusselen mot menneskeheten; problemer som er årsaket av de industrialiserte landenes økte levestandard og utvikling. Det pekes her på at industrialiseringen av primærnæringer har ført til en overbeskatning av naturgodene og en produksjon og utslipp av forurensing. Her poengteres at urfolkskulturer kan bidra i arbeidet med «økologisk forsvarlig utnyttelse av naturgodene» (Samerettsutvalget, 1997, s. 92), da de har nedarvet og beholdt kunnskap om nettopp dette. Det er ved å «nyttiggjøre seg den tradisjonelle kunnskap disse folk har om sammenhenger i naturen, og ved at deres økologiske livsform kan tjene som inspirasjon og eksempler (Samerettsutvalget, 1997, s. 92)» at denne kunnskap kan være av bruk i arbeidet for å bevare menneskets mulighet til å leve videre på jorden.

Ettersom samisk kultur på tross av positiv utvikling når det kommer til bevaring fortsatt ble ansett truet pga. nettopp konkurransen om naturgoder og andre naturressurser, begrensning av arealbruk o.l., anså utvalget at et overgripende regelverk som virket for å sikre naturgrunnlaget for deres kultur ville være av stor betydning. Utvalget var av oppfattelsen at, med myndighetenes særlige ansvar overfor den samiske folkegruppen, var de forpliktet til å legge ekstra tyngde ved samiske interesser i saker der de sto i konflikt med andre interesser som f.eks. moderne samfunnsutvikling. Finnmark er et flerkulturelt fylke, der samiske interesser bør veie tungt men samtidig balanseres mot interessene til de andre gruppene i fylket slik at alle grupper får rett til å delta i forvaltning og bruk av land og vann på en rettferdig måte.

Det presiseres at hensyn til vern om samisk kultur ikke likestilles med å ta hensyn til enkelte personers etniske bakgrunn eller etnisitet. Det er altså ikke enkeltpersoners rett og adgang til naturgoder som adresseres, men samisk kultur i stort. De forslag som ble lagt fram siktet på å verne om samiske kulturuttrykk, og kunne utformes som regler for å trygge lokal bruk ettersom samisk bruk av naturgoder utgjorde hovedtyngden av naturbruk i de gjeldende områdene (Samerettsutvalget, 1997).

Som grunnlag for forslagene vektlegges FNs konvensjon om sivile og politiske

rettigheter av 1996, artikkel 27. som «beskytter etniske minoriteter innenfor en nasjonalstat og sikrer dem blant annet retten til å ha sin egen kultur (Samerettsutvalget, 1997, s. 56)». Dette, mente utvalget, hadde fått større rettstygde med grunnlovens § 110 a. Utvalgets rettsgruppe skrev i *NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* at:

Grunnlovens § 110 a inneholder en politisk, moralsk, og til dels også juridisk forpliktelse for staten til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sin kultur. Denne forpliktelse vil være en rettesnor for Samerettsutvalgets arbeid med forslag (Samerettsutvalget, 1997, s. 82-83).

Også denne gangen munnet utvalgets arbeid ut i et nytt lovforslag, nå om opprettelsen av et eget forvaltningsorgan i Finnmark: Finnmark grunnforvaltning. Formålsparagrafen for loven om forvaltning av grunn i Finnmark (lovutkastets §1-1), ble foreslått formulert på følgende måte:

Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk (Samerettsutvalget, 1997, s. 93).

Finnmark grunnforvaltning skulle i henhold til forslaget bestå av et styre med medlemmer fra Sametinget og Finnmark fylkesting, og ha forvaltningsrett over grunn og naturgoder med vekt på å:

sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufe. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsinnteresser eller andre forhold tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk (Samerettsutvalget, 1997, s. 873).

Forslagene til utvalget om Finnmark grunnforvaltning ble etter mye om og men vedtatt i Finnmarksloven, LOV-2005-06-07-85, i 2005 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Dermed ble samiske rettigheter ytterligere styrket til også å gjelde vern av naturgoder og forvaltningsrett i tradisjonelle områder. Som grunnlag for forslagene og for gjennomslaget til disse lå retten til vern av reindriften som utvidet kulturbegrep og identitetsbærer, samt statusen som etnisk minoritet i Norge. I tillegg til denne opparbeidede legitimitet bak kravene om rettigheter ble diskursen i 1997 utvidet til å omtale den samiske gruppen som et urfolk med internasjonalt anerkjente rettigheter til kulturvern, tradisjonelle naturområder og en bærekraftig bruk av disse. Formuleringene om samenes kobling til naturen og deres

bærekraftige bruk av den kan ha gitt utredningen legitimitet fordi Norge, som så mange andre land, hadde forpliktet seg til internasjonale konvensjoner og miljømål. På denne måten utvidet seg den samiske diskursen ved å ta i bruk diskursive elementer fra den internasjonale miljødiskursen, eller Brundtland-paradigmet som Hornborg kaller det. Utvalget utvider også kulturbegrepet til å gjelde overføring av kunnskap over flere generasjoner, noe som i ordbruk kan lignes ved formuleringene om fremtidige generasjoner i Brundtland-rapporten.

Det sentrum for diskursen som reindriften utgjorde i 1984 synes i denne utredningen mindre eksplisitt formulert. Der det i 1984 ble lagt vekt på ordbruk om reindriftens viktige plass som natur-næring og sentrum for andre samiske kulturuttrykk, legges vekten i 1997 på formuleringer om at grunnlaget til den samiske kulturen er uløselig koblet til en tilværelse i og bruk av naturen. Formuleringene om reindriften som utvidet kulturbegrep og identitetsbærer for hele den samiske kulturens overlevelse videreutvikles i denne utredningen ved å legge vekt på at den samiske kulturutøvelsen har et materielt grunnlag – naturen og dens goder. På denne måten utvides diskursen på en sømløs måte fra å fokus på reindrift til å ha fokus på naturområder og naturgoder.

Utvalgets diskurs karakteriseres etter den andre utredningen av en kobling av kultur, kulturens materielle grunnlag (naturen) og bærekraftig utvikling. Disse elementene kan vi si utgjør diskursens positive assosiasjonskjede i 1997. De negative assosiasjonskjedene virker i denne utredningen enn mer tydelig formulert enn i 1984 – den industrielle utviklingen og overbeskatning av naturressurser formuleres som den største utfordringen til menneskeheten og en trussel mot naturen. I forlengningen av dette utgjør de også en trussel for samene som et naturnært folk. Dersom naturen trues, trues den samiske kulturen. Her kan en tenke at samisk naturbruk likestilles med et bærekraftig naturbruk. Denne koblingen formuleres også i selve utredningen ved å trekke fram samiske tradisjonelle kunnskaper om bærekraftig høsting av naturgoder. Nå blir ikke samene kun en truet naturnær folkegruppe (eller naturen selv), men en ressurs og en aktør i arbeidet med menneskehetens største utfordring: miljøproblemene.

Samene beskrives altså både som en «truet natur» i behov av vern og beskyttelse av den makt som har marginalisert og eksploatert dem gjennom historien, samtidig som de beskrives som en ressurs og viktig del i arbeidet med bærekraftig naturbruk. Disse beskrivelsene kan sammenlignes med måten miljødiskurser ifølge Hannigan (2014) har utviklet seg i det vestlige samfunnet i moderne tid. Den såkalte arkadiske miljødiskursen på slutten av 1800-tallet så på naturen som truet, livsviktig for menneskets overlevelse og i behov av vern samtidig som den var sterkt adskilt fra mennesket og kulturen; den var noe annet. Den økologiske diskursen på 1970-tallet inneholdt derimot et diskursivt brudd der blant

annet urfolksgrupper hevdet å inneha kunnskap om naturens økologiske kretsløp som overtraff den moderne vitenskapens utvikling på området. Hannigan (2014) forklarer at miljødiskurser utvikles over tid, men overlapper og bygger på hverandre. Elementer utvides og meningsinnholdet står i stadig forandring, samtidig som et tegn eller element kan bære med seg flere lager av meningsinnhold. På bakgrunn av dette kan de noe motsigelsesfulle beskrivelsene av samene forklares: de er en del av en større diskurs om naturen og mennesket som hele tiden formes. Med dette i tanken kan en lure på hvor stort handlingsrom den samiske gruppen faktisk har når det kommer til å forme samtalen om sine egne rettigheter.

Powless (2012) argumenterer for at det har vokst fram en bevegelse av urbefolkninger som har posisjonert seg som en sterk stemme i internasjonale miljøforum, hovedsakelig innen FN. Bevegelsen står ifølge ham for en egen miljødiskurs som ønsker å utfordre de dominerende diskursene. Diskursen karakteriseres av en kobling av miljø- og klimaproblemer til menneskerettigheter (med vekt på urbefolknings menneskelige rettigheter til tradisjonelle områder), en kritikk av kolonialismen, industrialismen og kapitalismen, og til sist en anerkjennelse av urbefolknings tradisjonelle kunnskap og tusen års lange erfaring av å forvalte sine naturområder på en bærekraftig måte. Spor av denne diskursen sees tydelig i utredningene til Samerettsutvalget, om mest i formuleringene fra 1997.

Casas (2013) mener at dominerende og alternative eller utfordrende diskurser ofte kommer fra ulike ontologier, måter å se på verden, og at de representerer “nodes of connection”; de muliggjør hverandres eksistens, om enn i ujevn balanse. Det er via den moderne diskursen som urfolk har funnet en politisk uttrykksmåte for sin egen ontologi; enten ved motstandsformuleringer, forhandlinger eller konsensusbygging. Innen politikken har urfolksaktivister tilpasset og forvandlet idéen om rettigheter ved å tillegge sin egen mening til dem. De har utnyttet maktens språk for å få tilgang til de dominerende politiske og sosiale institusjonene. Det har vært avgjørende å kjenne igjen og inkorporere allerede anerkjente og vedtatte konsepter og diskurser fra internasjonal lovgivning i arbeidet med å utøke statsborgerrettigheter til å gjelde også urfolksgrupper. Selv om strategien til den internasjonale urfolksbevegelsen på mange måter virker vellykket, poengterer hun at formuleringer som inneholder ord om kosmos og ikke-menneskelige entiteter er så uvanlige i det dominerende samfunnspråket at de har blitt ignorert eller avvist, og derfor har blitt valgt bort i ordbruken også til urfolkene selv. Dette er også tydelig når det gjelder Samerettsutvalgets ordbruk og formuleringer i sine utredninger, der kun formuleringer om åndelige kulturuttrykk er å finne. I følge Casas (2013) har mange urfolks særegne måter å uttrykke seg på dermed blitt skjult i et forsøk på å bredde legitimiteten i sine krav. Hun mener



allikevel att det har blitt skapt sprekker i det dominerende samfunnsparadigmet, og at vi nå står innfor en mulighet til å forandring. Hun ser for seg en politikk der det er plass til mange ulike forestillinger og ontologier, uten at en skal dominere. At de samspiller på tross av sine forskjeller, ettersom deres forestillinger og ideer bunner i samme materielle forutsetninger.

## 5. Diskusjon

Utviklingen av den samiske diskursen etter Alta-konflikten, representert ved min analyse av Samerettsutvalgets offentlige utredninger i 1984 og 1997, har fulgt utviklingen til den internasjonale miljødiskursen på flere måter. I 1984 karakteriseres diskursen av reindriften som representant for samisk identitet og kulturutøvelse. Reindriften knyttet sammen alle samiske kulturutøvelser og sto samtidig for et holistisk syn på kultur og næringsutøvelse ved at menneske, kultur og natur er uløselig sammenkoblet. I dette perspektivet kan den samiske gruppen sees på som en gruppe som står nærmere naturen enn resten av samfunnet som i sin moderne, kapitalistiske form er adskilt naturen helt og holdent. Diskursen legger vekt på samene som en marginalisert etnisk gruppe i behov av vern og med rett på opprettelse fra den norske staten, samtidig som den trekker fram reindriften som et økonomisk livsgrunnlag og fremste identitetsbærer. Diskursen utvikler seg siden til å legge vekt på internasjonale konvensjoner om miljø- menneske- og urfolksrettigheter der formuleringer om bærekraftig utvikling og tradisjonell kunnskap ligger til grunn. Den samiske gruppen tilskrives her flere egenskaper og roller i diskursen – samtidig som deres rettigheter rent formelt styrkes både i norsk lovgivning og i folkeretten.

En kan si at den samiske diskursen både utvikles innenfor rammene for det Hornborg (2012) kaller Brundtland-regimet, samtidig som det finnes likheter med den mot-diskurs som Powless (2012) hevder urfolksgrupper verden over har skapt. Det er dog verdt å reflektere over om det i det hele tatt er et poeng i å prøve å skille ut klare grenser mellom ulike diskurser, eller tro at en gruppe med begrenset handlingsrom i en dominerende diskurs har store muligheter til å påvirke eller skape meningsinnhold uten å bli tvunget til å ta i bruk allerede eksisterende diskursive aspekter – både i tekst, diskursiv praksis og sosial praksis.

Den samiske diskursen i stort – og spesielt den representert av Samerettsutvalget, fortsatte å utvikles også etter utredningen i 1997, da en tredje utredning også har blitt publisert. Den var dessverre utenfor rekkevidden for meg i min analyse.

Når det kommer til fremtidig forskning ville det vært fruktbart å ta for seg i hvor stor grad Sameloven, opprettelsen av Sametinget og Finnmarksloven faktisk fremmer den samiske gruppens rettigheter og muligheter til å selvbestemme i praksis. Fremmer disse tiltakene samiske interesser i tilstrekkelig grad?

## Litteraturliste

- Berg-Nordlie, Mikkel & Tvedt, Knut Are. (2017, 6. september). *Alta Saken*. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/Alta-saken>
- Bergström, G. & Boréus, K. (2000). *Textens mening och makt: Metodbok samhällsvetenskaplig textanalys*. Studentlitteratur AB.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Andra upplagan. Liber.
- Carter, N. (2007) *The Politics of the Environment. Ideas. Activism. Policy*. Second Edition. Cambridge University Press.
- Casas, T. (2014). Transcending the Coloniality of Development: Moving Beyond Human/Nature Hierarchies. *American Behavioral Scientist*. Vol 58(1) 30 –52.
- Forente Nasjoners miljø- og utviklingskonferanse (1992). *Konvensjonen om biologisk mangfold*. Hentet fra: <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Miljoe-og-klima/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold>
- Gellers (2015) Greening critical discourse analysis: applications to the study on environmental law. *Critical Discourse Studies*. 12:4:482-493.
- Hannigan, J. (2014) *Environmental Sociology*. Third Edition. Routledge.
- Hartman, J. (2004) *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori*. Studentlitteratur.
- Hornborg, A. (2012) *Myten om maskinen. Essäer om makt, modernitet och miljö*. Andra upplagan. Bokförlaget Daidalos AB.
- Ingold, T., Kurttila, T. (2000) Perceiving the Environment in Finnish Lapland. *Body Society*. 6:3-4, 183-196.
- Justis- og beredskapsdepartementet (Mai, 2001) *LOV-1814-05-17. Kongeriket Norges Grunnlov*. Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Justis- og beredskapsdepartementet (Januar, 2017). *LOV-2005-06-17-85. Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke*. Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85?q=Finnmarksloven>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Juni, 2008) *LOV-1987-06-12-56. Lov om Sametinget og andre samiske forhold*. Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56?q=Sameloven>

- Norgeshistorie.no, Anne Julie Semb (2015) *Samerettsutvalget*. Hentet fra <http://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/artikler/1932-samerettsutvalget.html>.
- Miljødirektoratet (Mars, 2016). Konvensjonen om biologisk mangfold. Hentet fra Miljøstatus.no: <http://www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/internasjonale-konvensjoner/konvensjonen-om-biologisk-mangfold/>
- Powless, B. (2012). An Indigenous Movement to Confront Climate Change. *Globalizations*, 9(3), 411-424.
- Samerettsutvalget. (1984, Juni 15). *NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/nou-198418-om-samenes-rettsstilling/id622185/>
- Samerettsutvalget. (1997, Januar). *NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Hentet fra Regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-4/id140720/sec2?q=naturgrunnlaget%20for%20samisk%20kultur#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-4/id140720/sec2?q=naturgrunnlaget%20for%20samisk%20kultur#match_0)
- Sametinget. (2017). *Sametinget: Historikk*. Hentet fra: <https://sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Historikk>
- Skogvang, S. F. (2013, 12. april). *ILO-Konvensjonen Om Urfolk Og Stammefolk*. Store norske leksikon. Hentet fra [https://snl.no/ILO-konvensjonen\\_om\\_urfolk\\_og\\_stammefolk](https://snl.no/ILO-konvensjonen_om_urfolk_og_stammefolk)
- Uddenberg, N. (2000). *Renarna, markerna och människorna. Om svenska samers syn på natur, djur och miljö*. Bokförlaget Nya Doxa.
- World Commission on the Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. Forente Nasjoner. Hentet fra <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- United Nations Conference on Environment and Development. (1992) *Agenda 21*. United Nations. Hentet fra: <http://sustainabledevelopment.un.org/milestones/unced/agenda21>