

4. Sametingets valgmanntall – noen utviklingstrekk

Kevin Johansen, cand.polit., UiT / Universidad de Granada

4. Sametingets valgmanntall – noen utviklingstrekk	1
Sammendrag.....	1
4.1 Innledning	2
4.1.1 Bakgrunnen for Sametingets valgmanntall – historikk	2
4.1.2 Registrering i valgmanntallet – kriterier.....	3
4.1.3 Ulike inndelinger i valgkretser – valgordningen over tid	4
4.2 utfordringer med kilder	5
4.3 Valgmanntallets utvikling nasjonalt	6
4.4 Valgmanntallets utvikling på krets- og kommunenivå.....	8
4.4.1 Valgkrets nivå	8
4.4.2 Kommunenivå.....	9
4.5 Hva kan valgmanntallet brukes til?	14
4.6 Konklusjon.....	15
4.7 Tilrådinger	16
Litteraturliste.....	16

Sammendrag

Denne artikkelen handler om Sametingets valgmanntall og utviklingen av det over tid. Valgmanntallet har naturlig nok stor interesse for alle som på et eller annet vis forholder seg til samisk politikk eller forvaltning.

Dette medfører at det er et ønske fra mange å få tilgang til innholdet i valgmanntallet. Slik kan man få bedre analyser, se på regionale utviklingstrekk, samiske flyttestrømmer osv. Imidlertid har valgmanntallet hatt ett formål, nemlig at det skulle være et register over dem som kan stemme ved sametingsvalget. Ei endring av dette formålet kan ikke gjøres uten videre, uansett om det har en åpenbar samfunnsnytte.

Sametingets valgmanntall har økt relativt jevnt siden oppstarten i 1989; i prosent er økningen fram til 2019 på hele 229 prosent. Dette er en formidabel økning og gir Sametinget stadig større legitimitet. Tromsø er den kommunen med flest innmeldte i valgmanntallet, mens Ávjovárri er den største valgkretsen. Det er interessant å se den regionale utviklingen der en stadig større andel av valgmanntallets medlemmer bor i byer. Dette kan medføre krav om en annen politikk, eller et annet fokus på strategiske satsinger fra velgerne.

Det er fortsatt potensial for å øke valgmanntallet ytterligere, og derfor er det naturlig å fortsatt ha kampanjer med jevne mellomrom, kanskje spesielt rettet mot ungdom og førstegangsvelgere.

Kriteriene for å kunne bli innlemmet i Sametingets valgmanntall har vært og vil alltid fortsette å bli diskutert. Man er nødt til å ha noen kriterier for å melde seg inn, og uansett hvordan disse kriteriene settes, vil det oppfattes feil av noen. På et tidspunkt kan man komme i en situasjon der valgmanntallet flater ut, og der de fleste innmeldingene vil være fra førstegangsvelgere, samtidig som man har en naturlig avgang. Det er imidlertid langt dit enda.

4.1 Innledning

4.1.1 Bakgrunnen for Sametingets valgmanntall – historikk

Manntall har en nesten like lang historie som statsdannelser, og de fleste har hørt om manntall blant annet gjennom juleevangeliet. Politiske ledere har historisk sett hatt et sterkt ønske om å vite hvor mange mennesker de kan skatlegge og kalle inn til militærtjeneste.¹ I moderne tid har det naturligvis også vært en rekke andre årsaker til at man har hatt behov for å vite hvor mange mennesker politikerne har et ansvar for, både når det gjelder utdanning, helse og på andre områder.

For stater har manntall vært nyttige. For enkeltindivider har det ikke i samme grad vært en fordel med å bli manntallsført. Sametingets valgmanntall skiller seg her vesentlig fra en rekke andre manntall, ikke minst staters manntall, ved at man får innfridd en rett ved å være manntallsført, nemlig retten til å stemme ved sametingsvalg.

Sametingets valgmanntall skiller seg imidlertid vesentlig fra en rekke andre manntall ved at det er frivillig å skrive seg inn i dette manntall, men det er nødvendig for å kunne stemme ved sametingsvalg. Det kan være ulike motiver for å melde seg inn i sametingets valgmanntall. De to mest utbredte er at man da kan stemme ved sametingsvalg, og at man viser samisk tilhørighet. Flere har påpekt at Sametingets valgmanntall er selve fundamentet for Sametinget.²

Vi vet ikke hvor mange samer som er bosatt i Norge. Anslag tilsier likevel at det fortsatt er et mindretall av samene som er innlemmet i Sametingets valgmanntall. Det kan være ulike motiver for å *ikke* melde seg inn. Bortsett fra at man kan stemme ved sametingsvalg, gir det ikke andre

¹ Reason, juli 2020

² Pettersen 2011; Pettersen 2017; Josefsen 2019

rettigheter å faktisk være innskrevet. Hvis man for eksempel ser på retten til opplæring i samisk ved skoler utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, så er kravet at man har foresatte som *kan* skrives inn i valgmanntallet, men det er ikke noe krav at de faktisk *er* skrevet inn.³

4.1.2 Registrering i valgmanntallet – kriterier

Sametingets valgmanntall er regulert ved sameloven § 2-6, der det er både objektive og subjektive krav. Det objektive kravet er at en selv, eller foreldre, besteforeldre eller oldeforeldre har hatt samisk som hjemmespråk. Dette kriteriet ble endret foran valget i 1997. Tidligere var det til og med besteforeldregenerasjonen som avgjorde om man kunne melde seg inn i valgmanntallet.⁴

De objektive kriteriene gir en viss kontroll og sikrer at personene har ei rimelig tilknytning til samiske forhold.⁵ Det er også naturlig at man her går betydelig bakover i tid på grunn av fornorskningsprosessen. Det subjektive kriteriet er at man føler seg som same for å kunne innskriveres i valgmanntallet. Samerettsutvalget poengterte at formålet var å kunne ha ei avgrensing av hvem som kan stemme ved sametingsvalg, og at definisjonen ikke ekskluderer enkelte fra å falle utenfor den samiske folkegruppa som beskyttes gjennom Grunnloven § 108.⁶

Opprinnelig het Sametingets valgmanntall Samemanntallet, og denne betegnelsen brukes fortsatt blant annet i opplæringslova⁷. Betegnelsen bidro imidlertid til at det for enkelte var ei misoppfatning at dette var et manntall over samer i Norge. Navneendringen bidro til ei presisering av at manntallet var et valgmanntall for å stemme ved sametingsvalg.

Når man skal opprette et manntall som ikke er universelt, vil det være nødvendig med noen kriterier som må oppfylles for å kunne skrives inn. I og med at dette er et valgmanntall, og alminnelig stemmerettsalder i Norge er at man fyller 18 år i valgåret, er alder ett kriterium. De øvrige objektive og subjektive kravene er nevnt ovenfor.

Kriteriene betyr samtidig at noen kan ekskluderes fra å skrives inn. I praksis er identitetsfølelse umulig uten at noen kan ekskluderes fra gruppen. Ett argument som har vært oppe en rekke ganger, er om ektefeller av samer også burde ha mulighet til å melde seg inn i valgmanntallet. Et annet er om personer som har lært seg samisk uten å nødvendigvis tilhøre den samiske folkegruppa, kan søke om å bli innlemmet i valgmanntallet.⁸

Etter hvert kan det komme et krav om at man også ser til tippoldeforeldres hjemmespråk, blant annet fordi fornorskningsprosessens følgekonskvenser medfører at personer i flere generasjoner har mistet det samiske språket sitt.

³ Opplæringslova, lovdata.no

⁴ Pettersen 2010

⁵ Store norske leksikon

⁶ Store norske leksikon

⁷ Lovdata.no

⁸ Se f.eks. Pettersen 2017

Uansett hvilke kriterier man velger, vil det være ulike oppfatninger av om gjeldende kriterier er riktige, og om de kunne vært justert. Det finnes ingen universell definisjon av urfolksbegrepet internasjonalt; heller ikke FNs urfolkserklæring (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP) har en slik definisjon. ILO-konvensjonen artikkel 1b fra 1989 som ble ratifisert av Norge i 1990, slår imidlertid fast at urfolk er:

folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet tilhører; på det tidspunkt da erobring eller kolonisering fant sted eller de nåværende statsgrenser ble fastlagt og som, uavhengig av sin rettslige stilling, har beholdt noen eller alle av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.⁹

Ut fra denne definisjonen anslår FN at det er 370 millioner mennesker med urfolksbakgrunn i verden.¹⁰ I land med urfolk har det vært ulikt hvilke krav man har stilt for å formalisere urfolksstatusen. Felles for de fleste urfolk er at det med jevne mellomrom oppstår diskusjoner rundt hvilke kriterier som kan legges til grunn for at man kan bli oppfattet som tilhørende ei etnisk gruppe.

4.1.3 Ulike inndelinger i valgkretser – valgordningen over tid

Valgkretsene har vært ulikt inndelt i Sametingets historie. Ved opprettelsen av Sametinget var det 13 valgkretser:¹¹

- 1) Várjjat – Varanger
- 2) Deatnu – Tana
- 3) Kárášjohka – Karasjok
- 4) Guovdageindnu – Kautokeino
- 5) Porsáŋgu – Porsanger
- 6) Áltá/Fálesnuorri – Alta/Kvalsund
- 7) Davvi-Romsa – Nord-Troms
- 8) Gaska-Romsa – Midt-Troms
- 9) Lulli-Romsa – Sør-Troms
- 10) Davvi Nordlánda – Nordre Nordland
- 11) Gaska Nordlánda – Midtre Nordland
- 12) Lullisámeguovlu – Sørsameområdet
- 13) Lulli-Norga – Sør-Norge

I denne ordningen hadde hver valgkrets like mange mandater uavhengig av hvor mange manntallsførte de hadde. Det var betydelig forskjell mellom den største valgkretsen i antall manntallsførte (Kautokeino) og den minste (Nordre Nordland), og mens enkelte valgkretser

⁹ ILO-konvensjonen, regjeringen.no

¹⁰ un.org

¹¹ Josefsen 2011

sammenfalt med enkeltkommuner, bestod den sørligste valgkretsen, Sør-Norge, av hele 14 fylker.

Før sametingsvalget i 2009 ble valgordningen endret og antall valgkretser redusert til sju. Samtidig ble fastsettelse av antall mandater per krets gjort dynamisk: Fordelingen av de 39 mandatene avgjøres i forkant av hvert valg, basert på valgkretsenes relative andel av totalt antall manntallsførte per 30. juni i de årene det avholdes lokalvalg (se ev. Josefsen 2011 for en nærmere beskrivelse av ordningen). Bakgrunnen for endringen var blant annet forskjellen mellom valgkretsene når det gjaldt hvor mange stemmer man behøvde for å bli innvalgt.

De sju nye valgkretsene framgår av tabell 4.1.¹² Her oppgis også kretsenes mandatantall ved hvert valg siden 2009, samt endringer i dette antallet fra 2009 til 2021.

Tabell 4.1 Valgkretser og antall mandater per krets per valg 2009–2021

	Antall mandater per krets				Mandat- endring 2009–2021
	2009	2013	2017	2021	
1) Østre / <i>Nuortaguovlu*</i>	6	6	5	5	- 1
2) Ávjovárri	9	8	8	7	- 2
3) Nordre / <i>Davveguovlu*</i>	6	5	6	6	-
4) Gáisi / <i>Gáiseguovlu*</i>	6	6	5	6	-
5) Vesthavet / <i>Viesttarmearra*</i> / <i>Viestarmerra**</i>	5	4	5	5	-
6) Sørsamisk / <i>Lulli-Sápmi*</i> / <i>Áarjel-Sápmie***</i>	3	4	4	4	+ 1
7) Sør-Norge / <i>Lulli-Norga*</i>	4	6	6	6	+ 2

Kilder: SSB statistikkbanken, Sametingets nettsted

* Nordsamisk, ** Lulesamisk, *** Sørsamisk

Som det framgår av tabellen, medførte den nye valgordninga ikke bare nokså stor ulikhet i kretsenes mandatantall, det har også skjedd endringer i den kretsvisе mandatfordelingen over tid. Og som vi ser, er tendensen klar: Mens antall mandater fra de to nordligste kretsene har gått ned, har antallet økt i de to sørligste kretsene. Dette forholdet kommer jeg tilbake til senere i teksten.

4.2 Utfordringer med kilder

Politikere og byråkrater har behov for tall i politikkutvikling, utredninger og saksbehandling. Det er likevel klokt å ikke bare bruke tall. Riktignok kan heller ikke den samiske verden forstås uten tall, men tall forteller ikke alt om samiske samfunn eller om samer.¹³ Det er også viktig å reflektere over at mange av behovene samer har der de bor, er uavhengige av hvor mange de er. Selv om det ofte er slik at knappe ressurser må tildeles der de gir mest nytte, vil jeg hevde at man ikke kan bruke tallene som kommer fram i denne artikkelen, til å konkludere at områder skal nedprioriteres eller vurderes som mindre viktige dersom det bor få samer der, eller dersom

¹² Valgkretsenes navn og hvilke kommuner hver av dem omfatter, framgår av samelovens § 2-4.

¹³ Rosling 2018

det prosentvis er færre samer i valgmanntallet sammenliknet med områder der valgmanntallet er i vekst.

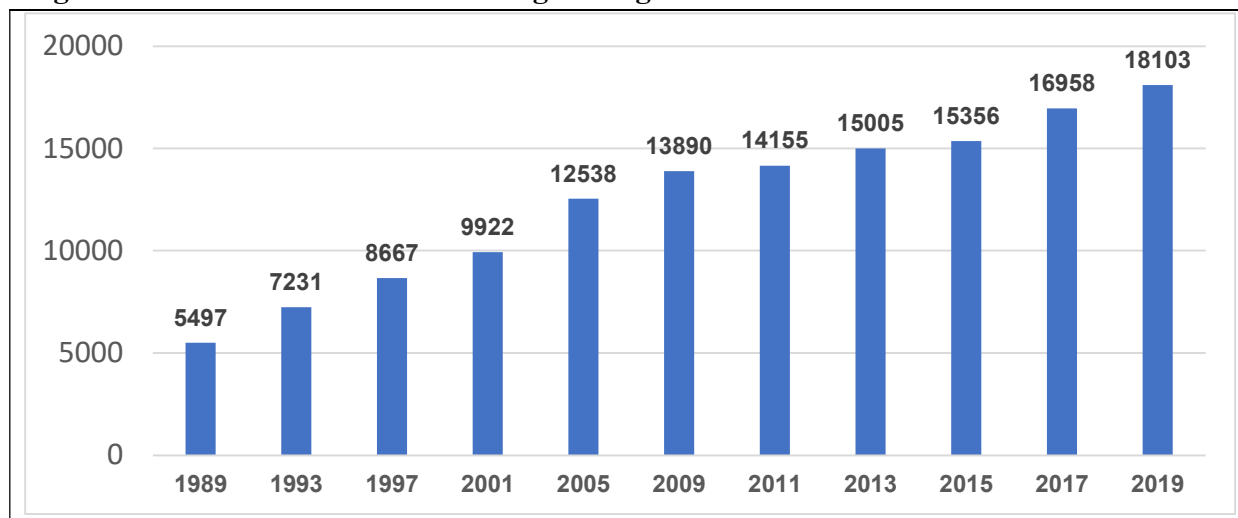
Det har per 2020 vært gjennomført åtte sametingsvalg. Analyser av valgmanntallet har imidlertid vært krevende. Dette har flere årsaker, en av dem er at valgmanntallet egentlig kun skal brukes til å stemme ved sametingsvalg. I og med at man ikke har et samisk etnisk register i Norge, er imidlertid valgmanntallet det nærmeste man kommer et slikt register (selv om valgmanntallet som nevnt ikke må ses som et *samemanntall*). Av slike årsaker, og fordi samer kan bli skeptiske til å stå i valgmanntallet om det er fri tilgang til det, er Sametinget restriktiv når det gjelder å gi tilgang til valgmanntallet.

Merk at i skrivende stund er ikke tallene for 2021 tilgjengelige. Artikkelen refererer derfor til tallene som gjaldt ved opptellingen av manntallet i 2019, og ikke til 2021-tallene, som vil være kjent når artikkelen publiseres.

4.3 Valgmanntallets utvikling nasjonalt

På nasjonalt nivå har det vært ei kontinuerlig stigning i antallet oppførte i Sametingets valgmanntall helt siden det ble opprettet i 1989.

Figur 4.1: Antall innmeldte i Sametingets valgmanntall 1989–2019



Kilde: Sametinget

Figur 4.1 viser at fra en relativt sped begynnelse har flere og flere samer av ulike årsaker valgt å melde seg inn i Sametingets valgmanntall. Dette har naturligvis ulike og til dels sammensatte årsaker, men to sentrale årsaker er som tidligere nevnt å vise samisk tilhørighet og å kunne stemme ved sametingsvalg.

Av tabell 4.2 nedenfor ser vi at den største prosentvise økningen kom fra det første til det andre sametingsvalget, altså fra 1989 til 1993. Økningen 1989–1993 var på hele 31 prosent (i absolutte tall 1734 nye innmeldte). Den nest største økningen kom i perioden fra valget i 2001

til 2005 med 26 prosent økning (2554 nyinnmeldte). Den laveste økningen var fra valget i 2009 til 2013, da antall innmeldte økte med kun åtte prosent (1115 nye). At det fra 2017 til 2019 allerede har økt med sju prosent, indikerer at økningen til valget i 2021 vil bli god fordi det ofte er det siste året før valget at økningen er størst i valgperioden.

Tabell 4.2 Økning i Sametingets valgmanntall fra valg til valg. Antall og prosent

	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2019
Antall innmeldte	5505	7236	8665	9921	12475	13890	15005	16958	18103
Økt fra forrige valg – antall	-	1731	1429	1256	2554	1415	1115	1953	1145
Økt fra forrige valg – prosent	-	31	20	15	26	11	8	13	7

Den samiske «oppvåkningen» der stadig flere blir bevisst sin identitet, samtidig som samisk etnisitet heldigvis har blitt mindre stigmatiserende oppfattet av storsamfunnet, vil da bidra til at stadig flere melder seg inn. På samme måte har Sametinget fått stadig mer makt, både formelt og symbolsk, ikke minst takket være konsultasjonsordningen med myndighetene. Da vil flere ønske å stemme ved sametingsvalg fordi det faktisk betyr noe.

De seinere år har Sametinget blitt involvert i stadig flere politiske prosesser overfor sentrale myndigheter, blant annet gjennom konsultasjonsordningen. Når denne ordningen nå også inkluderer konsultasjoner med kommuner og fylkeskommuner på saker som berører samer spesielt, vil dette kunne føre til ei ytterligere økning i valgmanntallet. Dette fordi Sametinget i enda større grad vil påvirke også regional- og lokalpolitikk som berører innbyggerne.

Fra 1989 og fram til 2019 har antall manntalsførte økt med 229 prosent. Dette er ei formidabel utvikling som viser både at flere vil vise sin samiske identitet, og at flere ser Sametingets politikk som viktig for dem og derfor vil ha mulighet til å påvirke den. Økningen i valgmanntallet er udelt positiv ved at det øker Sametingets legitimitet og gir det samiske parlamentet større politisk tyngde.

Som kjent har vi ingen eksakte tall på hvor mange samer det finnes i Norge, og beregninger som av og til framsettes i offentligheten, kan ikke dokumenteres. Likevel må det kunne antas at det fortsatt er et mindretall av samer i Norge som er innmeldt i Sametingets valgmanntall. Noen antar kanskje at de automatisk er medlemmer fordi foreldrene er det. Andre har av ulike grunner vurdert å melde seg inn, men har ikke gjort det enda. Det kan være at de enda ikke helt har funnet årsaker til å gjøre det, eller at de i enkelte tilfeller er uenige i politikken som føres. Noen kan fortsatt være prinsipielt uenige i etniske registre, eller er redde for at valgmanntallet kan misbrukes til andre formål. Dette må også ses i et perspektiv rundt diskriminering i samfunnet. Ketil Lennert Hansen viser ved egenrapporterte tall at forekomstene av diskriminering mot samer er langt høyere enn for øvrig befolkning i Norge.¹⁴

¹⁴ Hansen 2016

Vil det finnes et tak på hvor mange manntallsførte man kan oppnå? På et eller annet tidspunkt kan man hypotetisk tenke seg en situasjon der alle samer er meldt inn i valgmanntallet, og den eneste nyrekrutteringen blir kullene med førstegangsveligere. Dit vil vi trolig aldri komme, men det er et potensial for fortsatt økning i antallet til mange valg framover. Dette er ekstra aktuelt når vi i neste delkapittel skal se på i hvilke områder valgmanntallet øker. Økning i de store byene vitner om et stort potensial for at valgmanntallet vil fortsette å øke, og at det kanskje kan få ei større prosentvis økning enn tidligere.

4.4 Valgmanntallets utvikling på krets- og kommunenivå

4.4.1 Valgkrets nivå

For å fastsette antall mandater per krets ved valget i 2021 ble valgmanntallet talt opp per 30. juni 2019. De aktuelle tallene framgår i tabell 4.3, sortert fra største til minste krets målt etter antall innmeldte. Tabellen viser i tillegg antall innmeldte per krets ved valget i 2009, samt differansen mellom 2019 og 2009.¹⁵

Tabell 4.3 Valgmanntallet per valgkrets i 2019 og endringer 2009–2019 (antall), etter antall innmeldte 2019

	Innmeldte 2019	Endring 2009–2019 – antall
2) Ávjovárri	3642	82
7) Sør-Norge	3397	1541
4) Gáisi	2745	761
3) Nordre	2731	754
1) Østre	2366	145
5) Vesthavet	1923	515
6) Sørsamisk	1299	415

Kilde: Sametinget

Per 2019 var Ávjovárri den største valgkretsen. Denne kretsen består av kommunene Karasjok, Kautokeino og Porsanger. Dette er kommuner som tradisjonelt har vært blant de største kommunene i valgmanntallet. Vi skal seinere se litt på valgmanntallet kommunevis, men endringen i valgkretsene medfører at disse tradisjonelt store kommunene i valgmanntallet forblir den største valgkretsen ved endringen.

Sør-Norge er også blitt en stor valgkrets og var per 2019 like bak Ávjovárri. Flere av valgkretsene er nesten like store, men den største er tre ganger større enn den minste. I og med at det er ulikt antall mandater i de ulike kretsene, er likevel proporsjonaliteten til stede, jf. tabell 4.1. Torunn Pettersen (2011) påpekte at tyngdepunktet i valgmanntallet i en årrekke flyttet seg

¹⁵Det er vanskelig å sammenlikne den kretsvis utviklingen i valgmanntallet fra starten fordi ingen av de nye kretsene ble til ved å slå sammen flere av de gamle kretsene.

sørover i perioden fram til 2009,¹⁶ og det ser vi også etterpå. Samtidig kan vi ikke si at det finnes hold for at Oslo er Norges største sameby, slik det ofte er hevdet. Riktignok vet vi ikke hvilken by det bor flest samer i, men – som det vil framgå nedenfor – er det flere som er innmeldt i valgmanntallet i Tromsø enn i Oslo. Den økningen Tromsø og til dels også Bodø har hatt de seinere år, bidrar til å motvirke effekten av at tyngdepunktet flyttes sørover.

4.4.2 Kommunenivå

Tabell 4.4 viser antall innmeldte i åtte utvalgte kommuner per 2019, samt endring fra 2009 i antall og prosent. Dette er de fem kommunene med fleste innmeldte per 2019: Tromsø, Guovdageaidnu, Kárásjohka, Alta og Deatnu, samt de tre bykommune Bodø, Trondheim og Oslo. Sistnevnte er av interesse fordi språkutvalget¹⁷ foreslo et særskilt samisk ansvar for disse tre og bykommunen Tromsø. Forslaget var at Tromsø får et spesielt ansvar for nordsamisk, Bodø for lulesamisk og Trondheim for sørsamisk, mens Oslo får et allsamisk perspektiv.

Tabell 4.4. Manntallsførte i utvalgte kommuner i 2019 og endringer 2009–2019 (antall og prosent), etter antall innmeldte 2019

	Innmeldte 2019	Endring 2009–2019 – antall	Endring 2009–2019 – prosent
Tromsø – Romssas*	1551	557	56
Guovdageaidnu – Kautokeino	1520	-37	- 2
Alta – Altai*	1441	498	53
Kárásjohka – Karasjok	1351	75	6
Oslo*	949	326	52
Deatnu – Tana	867	8	1
Trondheim – Tråante*	311	144	86
Bodø – Bådåddjo*	268	155	137

* Bykommuner

Den tydeligste endringen er at Tromsø har vokst til å bli den kommunen med flest i valgmanntallet per 2019. Tidligere var dette Guovdageaidnu. De fem største kommunene er Tromsø, Guovdageaidnu, Alta, Kárásjohka og Oslo. Trondheim og Bodø ligger bak (på henholdsvis tolvte- og trettendeplass dersom alle de kommunevise manntallene rangeres).

I prosent ser vi at Bodø – Bådåddjo har hatt den største økningen i denne tiårsperioden med hele 137 prosent. Trondheim har nest størst økning med 86 prosent, men også Tromsø, Alta og Oslo har over 50 prosent økning. Det er her et tydelig skille i den prosentvise økningen ved at kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk (jf. nedenfor) kun har ei beskjeden økning, og at Kautokeino faktisk har nedgang, riktignok kun med to prosent. I et lengre tidsperspektiv har Pettersen og Saglie (2019) vist at Tromsø, Alta og Oslo sin samlede andel av valgmanntallet i 1989 utgjorde 9 prosent av valgmanntallet, mens den i 2017 var økt til 21 prosent.¹⁸

¹⁶ Pettersen, Torunn op.cit.

¹⁷ NOU 2016:18 Hjertespråket

¹⁸ Pettersen og Saglie 2019

Det er i dag 13 kommuner som skiller seg ut ved at de er tatt opp i forvaltningsområdet for samisk språk – opp fra seks da ordningen begynte 1. januar 1992. Åtte kommuner er i Troms og Finnmark, to i Nordland og tre i Trøndelag. Når en kommune blir innlemmet i forvaltningsområdet, blir automatisk fylkeskommunen den aktuelle kommunen sokner til, også innlemmet, slik at Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag er forvaltningsfylkeskommuner. Tabell 4.5 viser antall manntallsførte i forvaltningskommunene per 2019 samt de respektive endringene fra 2009 (antall og prosent).

Tabell 4.5: Manntallsførte i forvaltningskommunene i 2019 og endringer 2009–2019 (antall og prosent), etter antall innmeldte 2019

Kommune (innlemmelsesår)	Innmeldte 2019	Endring 2009–2019 – antall	Endring 2009–2019 – prosent
Guovdageaidnu – Kautokeino (1992)	1520	- 37	- 2
Kárásjohka – Karasjok (1992)	1351	75	6
Deatnu – Tana (1992)	867	8	2
Porsanger – Porsáŋgu (1992)	771	44	8
Gáivuotna – Kåfjord (1992)	372	25	7
Únjarga – Nesseby (1992)	364	- 13	- 3
Hábmer – Hamarøy (2009/2020)*	*	*	*
Dielddanuorri – Tjeldsund (2020)**	197	8	4
Loabák – Lavangen (2009)	104	2	2
Røros (2018)	83	11	15
Snåase – Snåsa (2008)	63	10	19
Raarvihke – Røyrvik (2013)	41	8	8
Aarborte – Hattfjelldal (2017)	36	5	16

* Opprinnelig var det kommunen Divtasvuodna – Tysfjord som var med i forvaltningsområdet, men i 2020 ble Tysfjords vestsida innlemmet i kommunen Hábmer – Hamarøy, som da ble «ny» språkforvaltningskommune. Den resterende delen av Tysfjord kommune ble innlemmet i Narvik kommune. Per 2019 hadde Hamarøy ifølge samediggi.no 35 innmeldte i valgmanntallet, mens Tysfjord hadde 268. Noen av de sistnevnte bodde naturligvis på Tysfjords østside, men flertallet holdt til på vestsiden. Etter innlemmelsen i Hábmer – Hamarøy vil trolig antallet i valgmanntallet der øke til over 200. Per 2009 var tallene 272 innmeldte i daværende Tysfjord og 25 i daværende Hamarøy. På grunn av endringer i kommunegrensene kan eksakte tall for innmeldte ikke beregnes for «nye» Hamarøy kommune.

** I 2019 slo «gamle» Tjeldsund kommune og daværende Skánit – Skånland kommune seg sammen og ble til «nye» Tjeldsund. Samtidig skiftet Tjeldsund kommune fylke fra Nordland til Troms og Finnmark. Per 2019 hadde Tjeldsund ifølge samediggi.no 21 innmeldte i valgmanntallet, mens Skånland hadde 176, til sammen 197. De tilsvarende tallene for 2009 var henholdsvis 14 og 175, til sammen 189.

Kilder: samediggi.no, Pettersen 2010.

Tabellen viser at det er store forskjeller mellom forvaltningskommunene: Per 2019 hadde kun Guovdageaidnu og Kárásjohka over 1000 manntallsførte, mens fem av kommunene har under hundre. I størrelse har kommunene et folketall mellom 459 for Røyrvik som den minste kommunen og 5550 for Røros som den mest folkerike (tall for 4. kvartal 2020¹⁹). Kun to av forvaltningskommunene har over 4000 innbyggere, fire av dem har under 1300 innbyggere.

Vi ser også at det er sørsamekommunene som øker mest prosentvis. Bare de øker med over ti prosent, for tre av dem, og åtte prosent for den fjerde. De andre forvaltningskommunene øker

¹⁹ Ssb.no

med fra to til åtte prosent, mens to av dem, Guovdageaidnu og Únjarga, har nedgang. Jeg har allerede vært inne på mulige årsaker til nedgangen.

Nedgangen i Kautokeino i denne perioden og den lave økningen i andre forvaltningskommuner trenger ei større drøfting som det ikke er rom for her; det er noe kommende forskningsprosjekter bør se nærmere på. Noe av forklaringen *kan* imidlertid være endringer i befolkningen i disse områdene. Broderstad og Sørli dokumenterer flyttestrømmen i samisk-norske kommuner.²⁰ Det har over år vært ei tydelig fraflytting fra disse kommunene. Samtidig holdt folketallet i en periode seg stabilt likevel. Dette kom av et større fødselsoverskudd enn resten av landet i prosent og innvandring fra utlandet.²¹ Begge disse to faktorene har stoppet opp, det er minimal forskjell mellom fødselstall i Finnmark og Oslo i dag. I 1969 fødte hver kvinne i Finnmark i snitt 3,4 barn, mens tallet for Oslo var 2,0. I 2011 er dette nesten utliknet; hver kvinne i Oslo fødte 1,78 barn, mens hver kvinne i Finnmark fødte 1,89 barn. Innvandringen fra utlandet har også blitt kraftig redusert.

En annen forklaring kan være at rekrutteringen blant de unge i forvaltningskommunene ikke har vært tilstrekkelig. Valgmanntallet har en naturlig avgang av eldre medlemmer, men kanskje melder ikke mange nok unge seg inn. Ei forklaring på dette kan være at man ser på sin samiske identitet som så selvsagt at det ikke er behov for å vise den ved å melde seg inn i valgmanntallet. Dette er likevel kun antakelser, siden vi ikke har tilgang på alle data for å trekke godt dokumenterte slutninger på dette området.

Selv om byer som Bodø og Trondheim ikke er blant de ti største kommunene i Norge når det gjelder antall manntallsførte, er det likevel byer som mange samer har et forhold til og ofte befinner seg i. Det kan være som studenter, besøkende, på handel eller for å delta i kulturarrangementer. Uavhengig av årsak er det mange samer i omlandet som for kortere eller lengre tid oppholder seg i byene, og som øker betydningen av at slike byer har et samisk språk- og kulturtilbud. I tillegg viser flyttetrendene at mange samer flytter til byene, og det er derfor viktig at de ivaretas etter flyttingen og kan beholde og utvikle sin samiske identitet og sitt språk på samme måte som de gjorde på stedet de flyttet fra.

Tabell 4.4 kan tolkes som at bykommunene øker sin samiske befolkning. Dette vil kunne gi politiske implikasjoner ved at Sametinget i større grad også må fokusere på bysamiske problemstillinger. Samer kan ha andre behov i storbyer enn i samiske kjerneområder, og det vil også kunne være andre problemstillinger som berører bysamer. Samtidig kan det være ei todelt forklaring på økningen av manntallsførte i bykommunene. Den ene er at samer flytter til byer, men det vi ikke vet, er hvor mange som har vært bosatt i bykommunen i lengre tid før de melder seg inn. De som er registrert i valgmanntallet fra byene, kan ha bodd her lenge *før* de valgte å melde seg inn.

²⁰ Broderstad og Sørli 2013

²¹ Severeide 2012

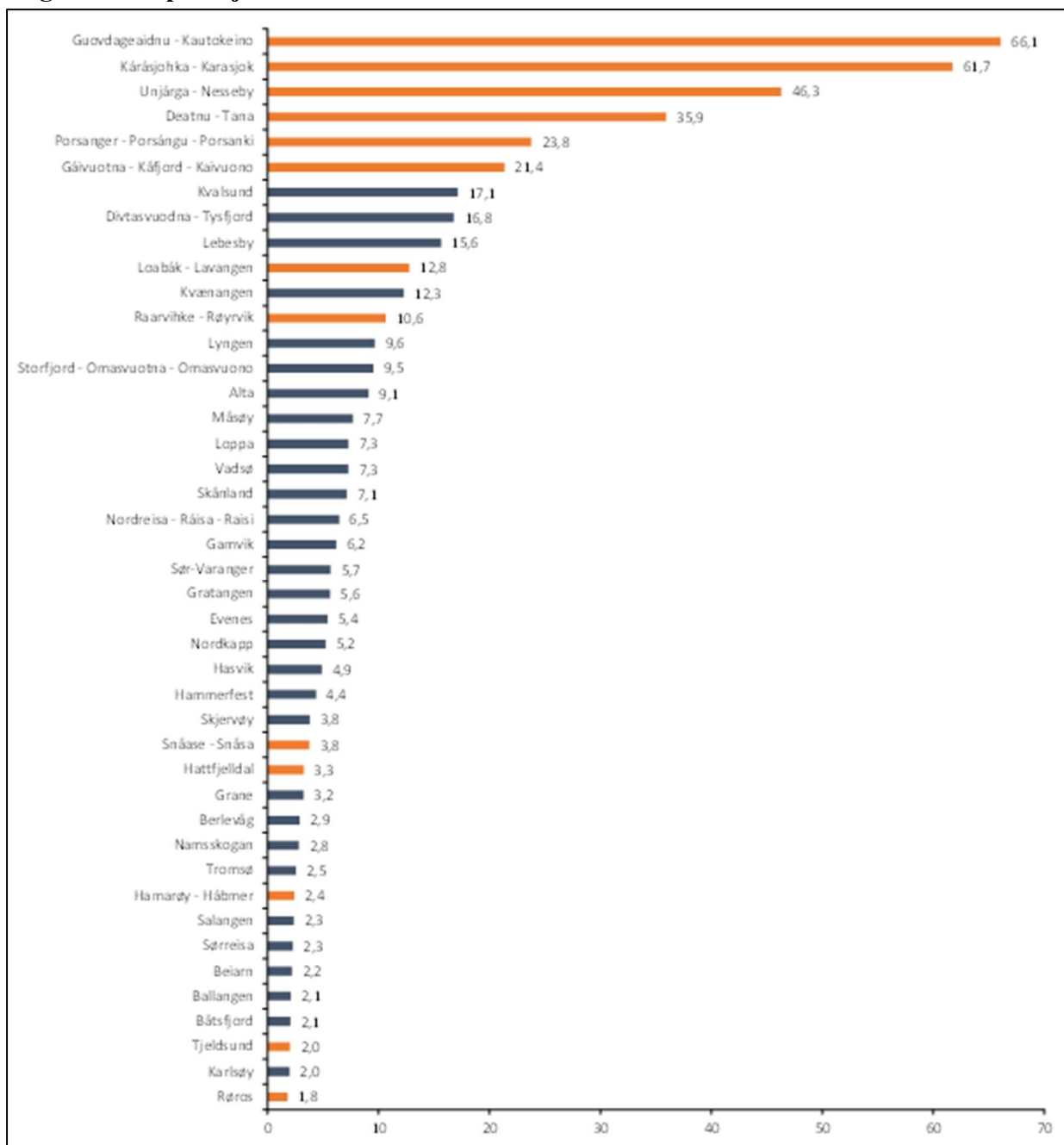
Det er viktig å presisere at endringen medfører at bykommuner også må sette samiske saker på dagsorden. Derfor er det positivt at Sametinget har forhandlet fram samarbeidsavtaler med en rekke byer, deriblant Tromsø og Bodø. Pettersen og Saglie (2019) har analysert bysamer som tema i valgprogrammene ved sametingsvalgene fra 2009 til 2017. Her finner de at det var betydelig forskjell mellom listene når det gjaldt i hvilken grad bysamer ble prioritert i 2009, men fra 2013 ser man ingen klar prioritering av samiske bygdesamfunn foran bysamer.²²

Totalt er det 31 kommuner i Norge som har over 100 manntallsførte personer, åtte av disse er i Finnmark.

En annen tilnærming til Sametingets valgmanntall er å se på hvor stor andel de innmeldte utgjør av antall innbyggere i stemmerettsalder totalt i det aktuelle området. Figur 4.2 på neste side viser utvalgte kommuners andel av antall stemmeberettigede som er innmeldt i Sametingets valgmanntall pr. 1. januar 2019. Her ser vi blant annet at i eksempelvis Tromsø kommune utgjorde de innmeldte i Sametingets valgmanntall 2,5 prosent av innbyggerne i stemmerettsalder. Tilsvarende tall for Kautokeino – forvaltningskommunen med flest manntallsførte – er 66,1 prosent. For Røyrvik, som har færrest manntallsførte av forvaltningskommunene, er tallet fortsatt 10,6.

²² Pettersen og Saglie 2019

Figur 4.2: Kommunens andel av stemmeberettigede som er innmeldt i Sametingets valgmanntall pr. 1. januar 2019*



* Kommuner merket oransje er forvaltningskommuner

Kilde: Utviklet av Menon Economics etter tall fra Sametinget og SSB²³

Det har fra mange hold vært påpekt at økningen av manntallsførte i byene krever endret politikk fra Sametinget. Det er liten tvil om at bysamisk befolkning trenger tilbud, og at det må rettes politisk søkelys mot dette. Bysamers behov kan ofte være annerledes enn behovene til samer i forvaltningskommunene. Samtidig er det slik at forvaltningskommunene har nesten 6000

²³ Torunn Pettersen bruker begrepet «samepolitisk tetthet», som er et veldig dekkende og beskrivende begrep her (Pettersen, 2011).

manntallsførte til sammen, og disse 13 kommunene utgjør således nesten en tredel av hele valgmanntallet. Det er en så stor andel at det er viktig at disse også i framtida blir sentrale for politikkutvikling og større samiske satsinger. Prosentandelen her viser hvor mange av innbyggerne i kommunen som står i sametingets valgmanntall. For å være innlemmet i valgmanntallet må man som kjent kunne stemme ved stortings- og sametingsvalg.

I 1989 utgjorde Guovdageidnu, Kárášjohka og Deatnu halvparten av alle innmeldte i valgmanntallet, mens andelen deres var 23 prosent i 2017.²⁴

Når man ser andelen av manntallsførte i de ulike forvaltningskommunene, ser man imidlertid en klar tendens der kommunene i tidligere Finnmark fylke har størst andel av innbyggerne i valgmanntallet. Det faller når man kommer til tidligere Troms fylke og faller drastisk når man ser på sørsamisk område.

I all hovedsak ser det ut til at jo lengre unna Sametinget i Karasjok velgerne befinner seg, jo lavere andel er meldt inn i valgmanntallet. Dette kan ha mange årsaker, men det er ei klassisk problemstilling at avstand til myndighetene medfører en følelse av at det er vanskeligere å nå fram med sine synspunkter. Valgmanntallets subkategorier viser ikke bare at man må ta hensyn til bysamer, men at også sørsamisk område bør inkluderes mer i politikkutvikling og Sametingets generelle virksomhet. Samtidig bør man være forsiktig med å trekke slutninger om avstanden til Sametinget, fordi de har stedlige kontorer i hele Sápmi.

4.5 Hva kan valgmanntallet brukes til?

I og med at vi i Norge ikke har etniske registre slik man har i en del andre land som for eksempel USA, og fordi vi ikke har registrert etnisitet i folketellingene,²⁵ har det vært stor interesse fra forskere, medier og byråkrater for å få hel eller begrenset adgang til valgmanntallet. Etnisitet er kontroversielt og omdiskutert i registersammenheng. Likevel velger mange land å registrere etnisitet i folketellinger og statistikk. FNs statistikk-kontor hadde en gjennomgang av folketellinger i 147 land i perioden 1995 til 2003 og viste at 95 av landene, noe som utgjør 65 prosent, stilte minst ett spørsmål om identitet.²⁶

USA har valgt stor åpenhet der man kan hente inn data på etnisk opprinnelse for byer, bydeler, utdanningsinstitusjoner osv. Man vil ofte kunne sjekke nøyaktig hvor stor prosentandel i en bydel eller på et universitet som er for eksempel afroamerikanere eller latinamerikanere. Andre land har gått helt i motsatt retning. I Sverige er det forbudt med statistikk som kan føre til gjenkjenning eller være stigmatiserende for minoriteter.

²⁴ Pettersen og Saglie 2019

²⁵ Det er nå åpnet for at man kan registrere samisk språk i folkeregisteret, men dette er frivillig og har hittil hatt såpass lav respons at det ikke vil være et godt verktøy på området i overskuelig framtid.

²⁶ Rapporten *En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge*, 2020, fra Norges institusjon for menneskerettigheter

Uten kunnskap på etnisitetsnivå vil det imidlertid være vanskelig å utvikle politikk og gjøre risikoanalyser og beregninger av for eksempel hvor mange samisklærere som må utdannes de kommende år, hvor stort behov det er for samisktalende helsepersonell osv. Dette setter valgmanntallet og Sametinget under press når det gjelder å vurdere om data skal frigjøres ved alminnelig tilgang eller til spesielle institusjoner. Det er liten tvil om at dette vil gi en betydelig samfunnsnytte i enkelte sammenhenger. Samtidig er det viktig å være klar over at de som har meldt seg inn i valgmanntallet, har gjort det under visse forutsetninger.

De fleste har meldt seg inn med en forståelse av at de har meldt seg inn i et valgmanntall, ikke havnet i et etnisk register som alle eller noen har tilgang til. Enkelte vil trolig reagere om eksterne institusjoner får tilgang til valgmanntallet, og noen kan velge å melde seg ut, andre kan bestemme seg for ikke å melde seg inn. Hvis man mister en del av de innmeldte, kan det også føre til svekket legitimitet for Sametinget og føre til lavere tillit til håndteringen av valgmanntallet. Selv med de beste intensjoner fra forskere og andre risikerer man ved svikt i datasikkerheten at valgmanntallet kommer på avveie. Det er derfor god grunn til fortsatt å ha ei restriktiv holdning til hvem som får tilgang på disse dataene.

4.6 Konklusjon

I denne artikkelen har vi sett på Sametingets valgmanntall og dets utvikling fra begynnelsen i 1989 og fram til 2019. Valgmanntallet har økt jevnt i hele perioden, med ekstra sterk vekst på hele 31 prosent fra første til andre valgperiode. Men også perioden fra 2001 til 2005 hadde betydelig vekst på 26 prosent. I 2019 sto det 18 103 personer i valgmanntallet.

Ávjovárri var i 2019 den største valgkretsen med 3642 innmeldte, med Sør-Norge like bak. På kommunenivå var Tromsø blitt den største kommunen med 1551 innmeldte, som er en økning på 56 prosent på ti år.

Guovdageaidnu er den største forvaltningskommunen ut fra antall manntallsførte. Det er en generell tendens til at den største økningen i valgmanntallet er i bykommuner, mens forvaltningskommunene kun har hatt moderat økning, eller til og med en liten nedgang i valgmanntallet de seinere år. Samtidig utgjør forvaltningskommunenes andel av valgmanntallet fortsatt en betydelig del og må være viktig for all politikkutvikling i Sametinget.

Den sterke økningen i byene fører samtidig til at det er viktig å tenke på bysamers behov, som ofte kan være annerledes enn behovet i forvaltningskommunene.

Totalt sett kan man si at den kontinuerlige økningen i valgmanntallet trolig vil fortsette en periode framover. I og med at også objektive kriterier gjelder for å bli innlemmet i valgmanntallet, vil man kunne anta at veksten på et tidspunkt vil flate ut. Trolig vil økningen først og fremst skje i bykommunene.

Økningen i valgmanntallet gir Sametinget stadig større legitimitet og politisk tyngde i samhandlingen med sentrale myndigheter og ved konsultasjoner. I og med at det nå vil være konsultasjoner med kommuner og fylkeskommuner, er det viktig at man har kunnskap om hvor mange manntallsførte de ulike kommunene har. Det kan være nyttig i utredninger og planverk for samiske tiltak på lokalnivå, for eksempel når man skal analysere behovet for samisklærere, samiskspråklige barnehage tilbud, samiskkompetanse i helsevesenet osv.

4.7 Tilrådinger

- Til tross for at samfunnet har behov for å få tilgang til Sametingets valgmanntall, bør Sametinget være restriktiv når det gjelder hvem som gis tilgang, og til hvilke formål.
- Sametinget og departementet bør fortsatt initiere kampanjer for å få flere til å melde seg inn i Sametingets valgmanntall, kanskje spesielt rettet mot unge velgere.
- I politikkutvikling og samfunnsanalyser er det naturlig å se på lokale utviklingstrekk i valgmanntallet, men det bør ikke føre til at man nedprioriterer tiltak i områder der det bor færre samer, eller i områder som prosentvis får en lavere andel av valgmanntallets medlemmer.
- Valgordningen bør jevnlig vurderes med et kritisk blikk for å se om endringer kan føre til at flere melder seg inn i valgmanntallet

Litteraturliste

Broderstad, Ann Ragnhild, og Kjetil Sørli (2013). Bo- og flyttetrender i norsk-samiske kommuner gjennom 40 år i relasjon til sysselsetting. I *Samiske tall forteller* 5. Kautokeino: Samisk høgskole.

Gulliver, Katrina (2020). The Double Lives Hidden in the Census. *Reason*, juli 2020. Henta fra <https://reason.com/2020/06/20/the-double-lives-hidden-in-the-census/>

Hansen, Ketil Lennert. (2016). Selvpålevd diskriminering av samer i Norge. I *Samiske tall forteller* 9. Kautokeino: Samisk høgskole.

ILO-konvensjonen. Henta fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o/id451312/>

Josefsen, Eva (2011). Valgordning ved sametingsvalg – en viktig rammebetingelse». I Eva Josefsen og Jo Saglie (red.), *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Josefsen, Eva (2019). Sametingsvalg i Norge – betydningen av valgsystemets utforming. I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 02/2019.

Norges institusjon for menneskerettigheter (2020). *En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge*. Henta frå https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/08/StatistikkUrfolk_NO_web_042021.pdf

NOU 18 (2016). *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Pettersen, Torunn (2010). Valgmanntall og valgdeltakelse ved sametingsvalgene 1989–2009. I *Samiske tall forteller* 3. Kautokeino: Samisk høgskole.

Pettersen, Torunn (2011). Valgmanntall og valgdeltakelse 1989–2009. I Eva Josefsen og Jo Saglie (red.), *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag

Pettersen, Torunn (2017). Hvem skal med? Holdninger til kriteriene for registrering i sametingenes valgmanntall i Norge og Sverige. I Eva Josefsen, Ulf Mörkenstam, Ragnhild Nilsson og Jo Saglie (red.), *Ett folk, ulike valg*. Oslo: Gyldendal

Pettersen, Torunn, og Jo Saglie (2019). Hand i hand? Om *bysamer* som tema i valgprogram ved sametingsvalg i Norge 2009–2017. I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 3, 2019.

Rosling, Hans (2018). *Factfulness*. London: Hodder and Stoughton.

samediggi.no. Sametingets nettsted.

Selle, Per, og Kristin Strømsnes (2012). Samer i parti og valg. I *Samiske tall forteller* 5. Kautokeino: Samisk høgskole.

Severeide, Paul Inge (2012). Stor befolkningsvekst, men hvordan fordeler den seg? I *Samiske tall forteller* 5. Kautokeino: Samisk høgskole.