

FEMTE UTTALELSE OM NORGE

Sammendrag

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC)



Vedtatt 2 februar 2022

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)7

Offentliggjort 19 mai 2022

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING AV FUNNENE 4

Anvendelsesområde4 4

Rammeverk for ikke-diskriminering 4

Støtte til minoritets,- og samiske kulturer 4

Administrasjon av kollektiv oppreisning 4

Barneverntjenesten 4

Toleranse og interkulturell dialog 4

Beskyttelse mot fiendtlighet og vold 4

Ordensmakten 4

Media 5

Språkpolitikk 5

Personnavn og topografiske indikasjoner 5

Interkulturell utdanning 5

Tilgang til utdanning 5

Undervisning på minoritetsspråk og samisk 5

Effektiv medvirkning i offentlige forhold 5

Samarbeid over grensene 5

Nordisk samekonvensjon 5

ANBEFALINGER 6

Anbefalinger om umiddelbare tiltak 6

Øvrige anbefalinger 6

Oppfølging av disse anbefalingene 7

OPPSUMMERING AV FUNNENE

1. Norge fortsetter å yte god og økende økonomisk støtte til samefolket og personer fra andre nasjonale minoriteter. Det har også skjedd en positiv utvikling i lovgivningen på flere områder i overvåkingssyklusen. Det norske samfunnet er fortsatt generelt tolerant, men minoriteter og samefolket uttrykker uro over hatefulle ytringer konkret rettet mot dem. Det er fortsatt lite bevissthet om minoriteter, og eksisterende ressurser bør brukes og utnyttes mer aktivt. Mange av problemstillingene skyldes også at tallmaterialet om nasjonale minoriteter som ligger til grunn, ikke er detaljert nok. Det er imidlertid fortsatt mistillit mellom enkelte minoriteter og myndighetene, og en rekke minoriteter uttrykte skuffelse over norske myndigheters politikk. Det må jobbes med å gjenopprette tillit, og myndighetene er i posisjon til å innlede dette arbeidet.

Anvendelsesområde

2. For første gang under rapportering på grunnlag av rammekonvensjonen har Sámediggi (Sametinget) gitt sitt samtykke til at samefolket skal være omfattet av rammekonvensjonens beskyttelse. Dette er en gledelig utvikling og understreker den solide tilliten mellom samefolket og norske myndigheter. For øvrig gjelder rammekonvensjonen for de fem tidligere omtalte gruppene: skogfinner, jøder, kvener/norskfinner, rom og romanifolk/tatere.

Rammeverk for ikke-diskriminering

3. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda ble i løpet av denne overvåkingsperioden omorganisert for å kunne konsentrere seg mer om sine kjerneoppgaver – nærmere bestemt støtte til ofre for førstnevntes del, og håndtering av individuelle klagesaker om diskriminering for sistnevntes del. Ombudet samarbeider godt med flere nasjonale minoriteter og samefolket om bevisstgjøring om normer for ikke-diskriminering og utarbeiding av handlingsplaner. Nemnda kan ikke innhente data per etnisitet blant sine klagesaker, men kun registrere om en klage er fremsatt på grunnlag av etnisitet. Dette er en side ved et generelt mangelfullt tallgrunnlag om likebehandling som gjør det vanskelig å få nøyaktig oversikt over situasjonen. Enkelte minoriteter og samer har i den senere tid tatt til orde for å innhente slike tall.

Støtte til minoritetskulturer og samiske kulturer

4. Samefolket mottar mye strukturell støtte i tillegg til individuell prosjektstøtte. Nasjonale minoriteter har også krav på driftsstøtte til organisasjoner og prosjektstøtte. Her er det imidlertid konkurranse mellom minoritetene, og enkelte, for eksempel kvener/norskfinner, klaget over at støtten ikke hadde økt på flere år. Videre er viktige tiltak som minoritetsspråklige barnehager avhengige av årlige støtteordninger som det må søkes på nytt til hvert år. Skogfinnene ber fortsatt myndighetene om å støtte museet deres og involvere dem i den fremtidige driften av det – myndighetene har nå bevilget støtte, men involvering av skogfinnene er fortsatt et åpent spørsmål.

Administrasjon av kollektiv oppreisning

5. Romanifolkets/taternes kulturfond ble overført til Kulturrådet i 2019, etter en overgangsperiode der det ble administrert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Før denne overgangsperioden ble den årlige bevilgningen tilbakeholdt, og stiftelsen som administrerte fondet før, ble fratatt administrasjonen av fondet. Denne situasjonen økte mistilliten mellom minoritetsorganisasjonene og myndighetene, og det trengs strakstiltak for å legge til rette for dialog, gjenopprette tilliten og skape tiltro til den kollektive oppreisningsordningen, da denne minoriteten fortsatt er vanskelig stilt i det norske samfunnet.

Barneverntjenesten

6. Det er iverksatt tiltak for å bedre barneverntjenesten, med hensyn til å sikre ikke-diskriminering i avgjørelser om å hente ut barn fra familier, og at minoritetsbarn som ivaretas av barnevernet, opprettholder kontakten med sin minoritetskultur. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har i flere dommer funnet brudd på konvensjonen, som Norge har truffet flere tiltak for å bøte på , herunder med en ny barnevernlov. Denne loven skal hindre problemstillingene som har ført til tidligere overtredelser. Det er imidlertid behov for å bevisstgjøre minoritetsgruppene rom og romanifolk/tatere for å sikre at de er klar over de nye prosedyrene og garantiene som nå er etablert, da mange fortsatt frykter barneverntjenesten – også i lys av tidligere assimileringspolitikk.

Toleranse og interkulturell dialog

7. Det er iverksatt en rekke rosverdige tiltak for å fremme interkulturell dialog. Likevel ser deler av det norske samfunnet ut til å være preget av en vedvarende antisemittisme og rasisme. Videre er majoritetsbefolkningens manglende bevissthet om norske nasjonale minoriteter til hinder for innsatsen som rettes mot integrering i samfunnet samlet sett.

Beskyttelse mot fiendtlighet og vold

8. Det finnes ingen tall på ofre for hatkriminalitet eller hatefulle ytringer, men den rådgivende komiteen er av sine samtalepartnere informert om antisiganismen som rom og romanifolk/tatere utsettes for daglig. Som ledd i handlingsplanen mot antisemittisme 2017–2020 har det lyktes å innhente konkrete tall for antisemittisk hatkriminalitet. Dette er nylig utvidet til å omfatte også antimuslimsk hatkriminalitet. Myndighetene kan bygge videre på dette vellykkede arbeidet ved å utarbeide en handlingsplan mot antisiganisme – som også vil omfatte antinomadisme – og innhente konkrete tall for kriminalitet som bunner i antisiganistiske motiver.

Ordensmakt

9. Den rådgivende komiteen er fortsatt urolig over forholdet mellom rom og politi, og ser at må jobbes mer med å trygge og skape tillit mellom rom og politi. Videre har Sámediggi (Sametinget) spilt en viktig rolle i å åpne for diskusjon om kjønnsbasert vold mot kvinner og seksuelt misbruk av barn i samiske områder, og samarbeider med nasjonale myndigheter og ombudene om å utarbeide en handlingsplan mot vold i nære relasjoner også rettet mot den samiske befolkningen. De peker også på mistilliten mellom samefolket og politiet, og kommunikasjonsproblemer i møte med ordensmakten.

Media

10. Samiskspråklig fjernsyn og media mottar omfattende støtte, blant annet via det statlige kringkastingsselskapet NRK. NRKs tilbud til den kvenske befolkningen må imidlertid styrkes, og det er behov for å utdanne flere journalister som snakker kvensk. Ytterligere økonomisk støtte til andre medier på kvensk vil være velkommen, samtidig som positive initiativer som for eksempel podkaster, også på lave budsjetter. Mangelen på mediefolk som snakker kvensk, hemmer innsatsen. Det er behov for mer programmering om alle nasjonale minoriteter, spesielt romanifolk/tatere og rom, for å øke bevisstheten om nasjonale minoriteter i samfunnet generelt.

Språkpolitikk

11. I regi av den målrettede planen for kvensk språk, som kom i 2018, ble det opprettet en rekke kvenske språksentre. Kvenene/norskfinnene ønsker videreføring av denne planen og bredere støtte for revitalisering av det kvenske språket – som har fått hevet status i den nye språkloven. Deler av denne minoriteten er urolige for at det finske språket ikke vernes og fremmes godt nok. Myndighetene må se nærmere på dette og ta tak i også denne minoritetens interesser.

Personnavn og topografiske indikasjoner

12. Lov om personnavn (navneloven) gir minoriteter rett til å ta tilbake navn som forfedrene hadde da de ble 'fornorsket', men noe av dokumentasjonen som kreves for å kunne gjøre dette, er krevende for minoriteter å fremskaffe. Myndighetene har åpnet for samarbeid med de aktuelle minoritetene for å løse disse problemstillingene. Det er også mangel på personale i kartverket i tillegg til manglende vilje i deler av den offentlige forvaltningen til å bruke penger på flerspråklig skilting i nasjonalparkene. Minoriteter har nå rett til å klage til statsforvalteren dersom en kommune ikke følger gjeldende lovgivning.

Interkulturell utdanning

13. Det er tilført ressurser for å løfte interkulturell utdanning samt skoleelevers kunnskap om nasjonale minoriteter og urfolk. De er imidlertid ikke godt nok innarbeidet, og myndighetene jobber med å evaluere dette. 'Veiviser'-programmet, som opprinnelig var rettet mot den jødiske og samiske befolkningen, i tillegg til et pilotprosjekt for kvenene, er et positivt tiltak for å bevisstgjøre om minoriteter og samefolket og opprette kontakt mellom ungdom i majoritets- og minoritetsbefolkninger for å dele erfaringer. Myndighetene kunne bla. engasjere seg mer aktivt for å utvide denne ordningen til andre nasjonale minoriteter.

Tilgang til utdanning

14. Rom og romanifolk/tatere opplever stadig utfordringer når det gjelder tilgang til utdanning. Ordningen med skoleveiledere ser ut til å fungere hensiktsmessig for rom. Mer strukturelt, og for å legge til rette for at foreldre vil ha barna sine i barnehage, kunne det etableres en tospråklig romani/romanés–norsk barnehage – i samarbeid med minoriteten og eventuelt drevet av minoritetens kultursenter, for å ta tak i manglende norskkunnskaper blant rom- og romani-elever og samtidig gi dem et pedagogisk tilbud på sitt eget morsmål.

15. Romani/tatere fortsetter å være bekymret over mulige konsekvenser av at barn tas ut av skolen for å reise i den perioden hvor det er tradisjon for å gjøre dette. Det jobbes med å sikre at barn av romanifolk/tatere fortsatt skal kunne reise og ha et skikkelig skoletilbud.

Undervisning på minoritetsspråk og samisk

16. Samisk språkundervisning tilbys i og utenfor Sápmi (Sameland), men det er noen avvik mellom barnehageloven og opplæringslova som det må ryddes opp i. For kvener/norskfinner tilbys språkundervisning på anmodning dersom tre eller flere barn fra denne minoriteten ber om undervisning på kvensk eller finsk i Troms og Finnmark. Det trengs imidlertid flere insentiver for å sikre videre kvensk eller finsk undervisningstilbud på ungdomsskole og videregående skole, og også flere tiltak for å utdanne flere lærere og skape stabilitet rundt finansiering og status for kvenske språkreir og barnehager.

Effektiv medvirkning i offentlige forhold

17. Kontaktforumet har vært en omstridt arena for minoriteters medvirkning og konsultasjoner med myndighetene. Mange minoriteter rapporterte at forumet ikke har fungert godt nok. Myndighetene er imidlertid villige til å prøve ut nye metoder for at det skal fungere, og den rådgivende komiteen har kommet med råd om hvordan forumet kan styrkes. Ytterligere tiltak kan for eksempel være å holde møter i de tradisjonelle bosettingsområdene for minoritetene og sikre deltakelse på høyere nivå fra myndighetenes side.

Samarbeid over grensene

18. Norge legger til rette for samarbeid over grensene. Representanter for minoriteter og samefolket påpekte likevel begrensninger som skyldes covid-19 – selv om noen tradisjonelle samiske bosettinger var fritatt fra karantenereglene. Norge kunne også støttet andre initiativer over grensene bedre, blant annet for kvener/norskfinner.

Nordisk samekonvensjon

19. Arbeidet med nordisk samekonvensjon har hatt en god utvikling, men stoppet opp da de tre sametingene kom med noen forslag til endringer i den endelige teksten. Norske myndigheter er i en unik stilling til å kunne kalle inn til nye drøftelser og videre arbeid med ratifisering av dette instrumentet, som vil bidra til ytterligere beskyttelse av samefolket og sluttføring av rammekonvensjonen.

***

I den neste delen av denne uttalelsen blir en rekke artikler i rammekonvensjonen ikke kommentert. Basert på foreliggende aktuelle opplysninger mener den rådgivende komiteen at iverksettingen av disse artiklene ikke gir grunnlag for konkrete observasjoner. Denne uttalelsen må ikke tolkes som et signal om at det nå er iverksatt tilstrekkelige tiltak, og at innsatsen dermed kan trappes ned eller til og med avvikles. Den rådgivende komiteen vurderer det tvert imot slik at forpliktelsene i rammekonvensjonen forutsetter en vedvarende innsats fra myndighetenes side. Videre er det slik at enkelte situasjons-beskrivelser som anses for å være akseptable på dette stadiet, ikke nødvendigvis vil være det i senere overvåkningsrunder. Endelig kan det være at problemstillinger som på dette stadiet oppleves relativt lite bekymringsfulle, etter hvert vil vise seg å ha vært undervurdert.

ANBEFALINGER

20. Den rådgivende komiteen anser at disse konklusjonene og anbefalingene kan tjene som grunnlag for den resolusjonen som skal vedtas av Ministerkomiteen om gjennomføringen av rammekonvensjonen i Norge.

21. Myndighetene oppfordres til å ta hensyn til de detaljerte observasjonene og anbefalingene i denne uttalelsen fra den rådgivende komiteen. Særlig bør de treffe følgende tiltak for å ytterligere å forbedre gjennomføringen av rammekonvensjonen:

Anbefalinger om umiddelbare tiltak

22. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å ta aktive grep for å videreføre den historiske forsoningsprosessen overfor minoriteten romanifolk/tatere og gi alle berørte parter reell medvirkning, spesielt for å gjenoppbygge tillit til det kollektive oppreisningsprogrammet. Komiteen oppfordrer også myndighetene til å ta skritt for å styrke tilliten mellom romanifolkets/taternes organisasjoner, personer fra denne minoriteten, og myndighetene, med sikte på å fordele midler fra den kollektive oppreisningsordningen med full og effektiv medvirkning av denne minoriteten av romanifolk/tatere.

23. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å utarbeide og iverksette en handlingsplan for å bekjempe antisiganisme, i tett samarbeid med rom og romanifolk/tatere og dessuten ikke-norske rom der det er aktuelt. Planen bør også rettes mot antinomadisme. Myndighetene bør på dette grunnlaget innhente tall for kriminalitet som er antisiganistisk motivert, og sikre at antatte overtredelser etterforskes raskt og effektivt, og der det er aktuelt, rettsforfølges og straffes. Tiltakene i handlingsplanen bør evalueres jevnlig i nært samarbeid med de aktuelle minoritetene. Myndighetene bør også øke antallet og styrke mandatet til rom som har en dialogrolle, innenfor rammene av politiets nye handlingsplan for mangfold, dialog og tillit, og sørge for at ordensmakten raskt får økt sin kunnskap om nasjonale minoriteter, spesielt rom, og involvere seg i de aktuelle minoritetene for å sikre samarbeid med dem og øke bevisstheten om rettsmidler.

24. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å ta ytterligere skritt for å sikre rombarn lik tilgang til utdanning, for eksempel gjennom å utvikle en tospråklig barnehage for rom, med bruk av romansk og norsk som undervisningsspråk, for å gjøre rombarn i stand til å gå i førskole og lære. norsk før de starter grunnskoleutdanning mens de fortsatt får opplæring på sitt morsmål.

25. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å gå i dialog med representanter for nasjonale minoriteter og samefolket om hva slags tallgrunnlag om likebehandling som trengs for å kunne utarbeide målrettede tiltak, og sammen identifisere hensiktsmessige metoder for å innhente slike tall.

26. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å videreføre samarbeidet med Sámediggi (Sametinget) for å sikre at det finnes et komplett utvalg av lærebøker på nordsamisk for grunnskole og videregående skole som er tilpasset både kulturelt og til den nye læreplanen fra 2020.

Øvrige anbefalinger[1]

27. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å fortsette samarbeidet med skogfinnene om å etablere et museum for skogfinsk historie og kultur, og å involvere deres organisasjoner og representanter slik at de får reell medvirkning i administrasjonen av et slikt museum.

28. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å forbedre bevisstheten blant personer fra minoritetene romanifolk/tater og rom om den nye loven om barneverntjenester (barnevernloven), for eksempel ved å arrangere dialogsamlinger og utpeke brobyggere som selv er romanifolk/tatere blant barnevernets medarbeidere. Myndighetene bør fortsette arbeidet med å bevisstgjøre barnevernansatte om nasjonale minoriteters rettigheter på dette området, for å sikre at nasjonale minoriteters familietilhørighet og kulturelle identitet ivaretas i barnevernets arbeid.

29. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å evaluere handlingsplanen mot antisemittisme jevnlig i samarbeid med den jødiske minoriteten, for å sikre at den fortsatt fungerer effektivt i møte med aktuelle utfordringer, i tillegg til å se på mer konkrete mottiltak mot antisemittisme.

30. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å samarbeide med representanter og organisasjoner for rom om å håndtere kjønnsbasert vold mot romkvinner på en ikke-stigmatiserende måte. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å fortsette samarbeidet med Sámediggi (Sametinget) og samefolket om å bekjempe kjønnsbasert vold mot samiske kvinner på en ikke-stigmatiserende måte.

31. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å samarbeide med det nasjonale kringkastingsbyrået NRK, med respekt for mediefrihet og NRKs redaksjonelle uavhengighet, og med reell medvirkning fra disse minoritetene, for å få mer kringkasting av høy kvalitet om og for nasjonale minoriteter, spesielt rom og romanifolk/tatere, herunder potensielt på språkene romanés og romani.

32. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å se nærmere på konkrete språkrelaterte dynamikker og preferanser i den kvenske/norskfinske minoriteten, blant annet i skole- og utdanningssystemet og på andre samfunnsområder, og la dette danne grunnlag for fremtidig språkpolitikk.

33. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å ta aktive grep for å for å øke samfunnsbevisstheten om nasjonale minoriteter og samene, for eksempel ved å utvide 'Veiviser'-programmet til å omfatte alle nasjonale minoriteter, og samtidig samarbeide med nasjonale minoriteter og samefolket samt lærere og skoler om å sikre at eksisterende læreplaner, øvrige planer og ressurser iverksettes i praksis, og at disse initiativene faktisk bidrar til å fremme kunnskap om nasjonale minoriteters og samefolkets kultur, historie, språk og religion.

34. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å sørge for langsiktig og strukturell finansiering av kvenskspråklige barnehager, iverksette insentiver – også økonomiske – for å

[1] Anbefalingene nedenfor er oppført i rekkefølgen til de tilsvarende artiklene i rammekonvensjonen.

lære kvensk eller finsk også etter åttende klassetrinn, og sikre at man har pedagogisk personell som kan ta seg av oppfølging og undervisning av høy kvalitet i barnehage, grunnskole og videregående skole. Det bør også produseres mer undervisningsmateriell for å sikre at det finnes nok materiell av høy kvalitet i grunnskole og videregående skole.

35. Den rådgivende komiteen anmoder myndighetene om å videreføre samarbeidet med nasjonale minoritetsorganisasjoner om å styrke kontaktforumet, fortsette med bilaterale møter og opprettholde en åpen og løpende dialog med hver enkelt av de nasjonale minoritetsgrupperingene, med respekt for mangfold, også i perspektiver, blant de ulike grupperingene i forberedelsene til det årlige kontaktforumet. Her må det også sikres at personer fra nasjonale minoriteter får god nok anledning til å bli hørt og ha vesentlig innflytelse på alle beslutninger og problemstillinger som berører dem.

36. Den rådgivende komiteen anmoder norske myndigheter om å legge aktivt til rette for regional dialog for å sluttføre nordisk samekonvensjon, med sikte på styrket samarbeid på tvers av grensene mellom Norge, Finland og Sverige om samespørsmål og bedre beskyttelse av samefolkets rettigheter.

Oppfølging av disse anbefalingene

37. Den rådgivende komiteen oppfordrer myndighetene til å organisere et oppfølgningsarrangement etter publiseringen av denne femte uttalelsen. Komiteen anser at en oppfølgningsdialog for å gjennomgå observasjonene og anbefalingene i denne uttalelsen vil være en fordel. Videre er den rådgivende komiteen rede til å støtte myndighetene til å identifisere mulige måter å gjennomføre anbefalingene i denne uttalelsen, basert på sine erfaringer i statspartene til rammekonvensjonen.

Den rådgivende komiteen for rammeverket om beskyttelse av nasjonale minoriteter er et uavhengig organ som bistår Europarådets Ministerkomité i evalueringen av om tiltakene som partene i rammekonvensjonen iverksetter, er tilstrekkelige til å effektuere konvensjonens prinsipper.

Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter ble vedtatt av Europarådets Ministerkomité 10. november 1994 og trådte i kraft 1. februar 1998. Rammekonvensjonen etablerer prinsipper som skal overholdes og mål som skal oppnås av landene for å sikre nasjonale minoriteters beskyttelse. Rammekonvensjonens ordlyd foreligger blant annet på norsk, samisk og finsk.

Dette dokumentet oppsummerer den rådgivende komiteens femte uttalelse om Norge samt anbefalinger om umiddelbare tiltak og øvrige anbefalinger. Den fullstendige versjonen av uttalelsen kan leses på nettsiden til rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Europarådet er den ledende menneskerettighetsorganisasjonen på det europeiske kontinentet.
Rådet omfatter 46 medlemsland, herunder alle medlemmer av Den europeiske union.
Alle Europarådets medlemsland har signert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som har som formål å beskytte menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet.
Den europeiske menneskerettighetsdomstolen overvåker medlemslandenes iverksettelse av konvensjonen.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE