

05. 06. 2017  
1 059 2011



Fra:

Kven Østlandet / Etelä-Norjan Kvääniseura

Oslo, 30.5.2017

Til:

Regjeringen i Norge, Postboks 8001 Dep. 0030 Oslo  
Regjeringen i Finland/Suomi, Eduskuntatalo, Mannerheimintie 30, FI-00102 Helsinki ✓  
Regjeringen i Sverige, Regjeringskansliet, Fredsgatan 8, SE-103 33 Stockholm  
Norges Storting v/Stortingspresidenten, Postboks 1700 Sentrum, 0026 Oslo

Kopi:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)  
Palais des Nations, CH – 1211 Geneva 10, Switzerland  
Mail; [uprsubmission@ohchr.org](mailto:uprsubmission@ohchr.org)  
Council of Europe, Avenue de l'Europe F- 67075 Strasbourg Cedex, France  
Kvenlandsforbundet, 9143 Skibotn  
Norske kveners forbund, (NKF/RK), Karlsøyveien 18, 9015 Tromsø  
Pressen

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Nordisk samekonvensjon – etniske særordninger. Oppfølging av KØs brev av 12. januar 2017

#### 1.1.1 Saksgang

Vi viser til vårt brev av 12. januar 2017 vedrørende behov for utsettelse og bred høring av utkastet til Nordisk Samekonvensjon, som er fremforhandlet mellom Norge, Sverige og Finland.

Vi har ved mail fra Statsministerens kontor fått vite at saken ved brev av 18. januar 2017 er videresendt til Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement (KMD).

KMD har i brev av 3. februar 2017 (ref. 17/281-67) gitt tilbakemelding til KØ. Med svarbrevet var vedlagt den framforhandlet konvensjon på svensk språk.

Videre har KØ mottatt svar fra Justisministeriet i Finland. Svarbrevet er datert 15. februar 2017.

Vi har ikke mottatt noen tilbakemelding fra Sverige.

De mottatte tilbakemeldingene oppfattes ikke som tilfredsstillende, selv om den finske tilbakemelding mht. selve prosessen var god. Vi føler derfor behov for ytterligere å konkretisere vårt syn og bakgrunnen for vårt engasjement.



### 1.1.2 *Bakgrunnen for vårt engasjement; den fortsatte diskrimineringen og fornorskningen av kvener*

Bakgrunnen for vårt engasjement er at vi opplever at staten utøver en diskriminerende politikk i forholdet mellom den kvenske minoriteten og den samiske minoriteten. Denne diskrimineringen representerer et brudd på såvel Norges internasjonale forpliktelser som på intern norsk rett, jfr. bl.a. artiklene 26 og 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og menneskerettsloven § 2, se nærmere under punkt 2.2 nedenfor. Når det spesielt gjelder Nordisk Samekonvensjon er forholdet at konsekvensene for kvenene og kvenkulturen ikke er utredet eller vurdert, ikke engang nevnt.

Hverken kvenene – som er representert i alle de tre landene – eller majoritetsbefolkningen lokalt og regionalt er listet som interessenter. Dette selv om konvensjonen og den nye lovgivningen som nødvendigjgjøres av denne utvilsomt angår dem.

Den fortsatte fornorskningen finner sted bl.a. ved at det i praksis ikke tilbys opplæring på kvensk språk i skolen, ved at kvensk historie og kultur er fullstendig fraværende i skolens lærebøker, ved at kvenske kulturminner ikke tas vare på og ved at kvenske medietilbud omtrent ikke finnes. Kvensk språk og kultur ties på denne måten langsomt i hjel. At konsekvensene for kvensk språk og kultur, samt kvenenes bruk av natur og ressurser ikke er vurdert i forbindelse med arbeidet med konvensjonen, føyer seg bare inn i dette mønsteret.

## 1.2 **Kvenene i Norge**

### 1.2.1 *Litt historikk*

Kvenene er en gammel minoritet i Norge. Likevel er det få som har kunnskap om vår befolkningsgruppe. I skolens lærebøker har kvenene og kvenkulturen vært totalt fraværende, og det samme er tilfelle den dag i dag. Ved universitetene bedrives så å si ingen forskning på kvensk historie og kultur, noe som nok i seg selv er med på å forsterke skjevheten i historiefremstillingen og å skyve kvenske forhold i bakgrunnen. Bevilgede forskningsmidler går i stor grad til forskning på samiske forhold.

Kvenene har imidlertid beviselig hatt tilhold innenfor dagens norske statsgrenser før disse ble trukket på nordkalotten, se bl.a. Major Peter Schnitlers grenseeksaminasjonsprotokoller 1742-1745. Dette området var i århundrer et grenseløst område hvor folk mer eller mindre fritt kunne flytte på seg, og også gjorde nettopp dét. Opp igjennom århundrene har både Danmark/Norge, Sverige og Russland gjort krav på områdene i nord. Den nåværende grensen mellom Norge og Russland/Finland, ble anerkjent så sent som i 1826. I perioden mellom 1814 og 1905 (unionstiden) fungerte dessuten heller ikke grensen mellom Norge og Sverige, som var traktatfestet i 1751, som en *internasjonal* grense.

Kvenene har i stor grad etablert egne samfunn på det som i dag er norsk område. I disse miljøene kunne man beholde og videreutvikle sin kultur og sitt språk. Både bygde- og bysamfunn kunne være i hovedsak kvenske samfunn. I Vadsø by hadde man f.eks. to kvenske bydeler; nemlig 'indre- og ytre kvænby'. I andre halvdel av 1800-tallet var for øvrig flertallet av befolkningen i Vadsø kvensk/finsktalende. Mht. etablering av samfunn og bygder er det kanskje ikke så mange som kjenner til at de i dag samiske bygdene Karasjok, Masi og Kautokeino, opprinnelig ble ryddet og bygget av kvener.

Kvenene var dyktige jordbrukere og etablerte moderne jordbruk i nordområdene. Andre viktige næringsveier var fiskerier og jakt, samt annen utnyttelse av naturressurser. Fiskerier ble drevet både på havet, i fjordene og i vassdragene. Også ishavsfangsten var en viktig næringsvei. Rundt 1900-tallet var faktisk flesteparten av skipperne i flåten kvener.

Kvenene var videre kjent som dyktige håndverkere, og var etterspurte og arbeidet selvsagt i det som var av industri og gruver i nord. I tillegg har kvener drevet handel på nordkalotten.

Kvenene ble anerkjent som nasjonal minoritet i Norge i 1998. Frem til da hadde myndighetene definert befolkningsgruppen som 'innvandrere'.



### 1.2.2 Fornorskingen

Fornorskingspolitikken overfor kvenene tok til i andre halvdel av 1800-tallet, og det er helt på det rene at denne politikken gjennom årene har vært mer gjennomført enn det statens fornorskingspolitikk overfor den samiske befolkningsgruppen har vært. Eksempelvis ble kvensk totalforbudt i skolen i 1936, mens samisk fortsatt og alltid senere har kunnet bli brukt som hjelpespråk.<sup>1</sup> I den daglige debatten hører man videre at samiske skolebarn måtte bo på internater; men det samme gjaldt virkelig også for kvenske skolebarn (noe man ikke hører noe om).

Bakgrunnen for fornorskingspolitikken overfor kvenene var imidlertid en annen enn fornorskingspolitikken overfor samene. For kvenenes del anså man nemlig at befolkningsgruppen utgjorde en sikkerhetsrisiko, all den tid de kulturelle, religiøse og språklige bånd (samt selvsagt også slektskapsbåndene) til de finske folk i daværende Russland og Sverige var sterke.<sup>2</sup> Etter at Finland ble selvstendig i 1917, fortsatte man å se på kvenene som en sikkerhetsrisiko i forhold til den nye staten Finland.<sup>3</sup>

Ingen har imidlertid kunnet påvise at det noen gang var stemninger blant de norske kvenene i retning av å være lojale mot andre enn de lovlige myndighetene. Hendelsene under andre verdenskrig viste også at kvenene var fullstendig lojale mot norske myndigheter – dette selv om Finland den gangen kom til å føre en krig som kunne oppfattes å være i konflikt med norske interesser. Disse konspirasjonstankene synes forøvrig ikke helt å ha forsvunnet. Så sent som i februar 2016, uttalte en kjent journalist til Norsk Rikskringkasting at 'folk i Finnmark ikke kjenner lojalitet til den norske stat'.

Den norske Kirke representerte tidligere en betydelig maktfaktor, og ble aktivt utnyttet i fornorskingen av kvenene. Det ble etter hvert slutt på at Gudstjenester kunne gjennomføres på kvensk, og det kunne heller ikke lenger tolkes til språket. Derimot har det aldri vært forbudt å tolke til samisk. Også i konfirmasjonsundervisningen ble det slutt på å bruke kvenenes eget språk, mens det fortsatt var tillatt å bruke samisk. *'Andakten for nordmenn og samer i kirkene og undervisningen i skolene måtte ikke innskrenkes ved at noe av tiden ble brukt til foredrag i kvenenes språk'*.<sup>4</sup>

Det er videre godt dokumentert at prester og biskoper bedrev overvåking av den kvenske befolkningen, i samarbeid med forsvar og politivesen.<sup>5</sup>

Til sist her nevnes diskriminerende lovgivning for øvrig, eksempelvis 'jordsalgsloven' av 1902. Det av departementet angitte hovedmål med denne loven var *'At jordsalget skulde kunne benyttes som et middel til at regulere nationalitets- og sprogforholdene i Finmarkens grænsedistrikter'*. Loven skulle altså være et aktivt middel i fornorskings- og sikkerhetspolitikken. Selve jordsalgsreglementet hadde slik ordlyd:

*Afhændelse maa kun ske til norske statsborgere og under særlig hensyn til at fremme bosættelsen af en for distriktet, dets opdyrkning og øvrige nyttiggjørelse skikket befolkning, som kan tale, læse og skrive det norske sprog og benytter det til daglig brug.*<sup>6</sup>

Debatten i Odelstinget viste at det var innvendinger mot denne strenge fornorskingen, men innvendingene gjaldt i hovedsak det at språkkravet ble ansett å være for strengt i forhold til samene. De norske samene ble tross alt oppfattet som å være opprinnelig norske, mens man så på de norske kvenene – med sine sterke kulturelle bånd utenfor grensene – som 'fremmede'.<sup>7</sup> Språkkravet ble imidlertid opprettholdt, men slik at dette kunne være gjenstand for skjønn i det enkelte tilfelle. Jordsalgsloven av 1902 ble for øvrig ikke opphevet før i 1965.

<sup>1</sup> Se § 66 nummer 9 i 'Lov um folkeskolen på landet', 7. juli 1936

<sup>2</sup> Hva religion angår sto læstadianismen meget sterkt i den kvenske befolkningen

<sup>3</sup> Se f.eks. 'Den finske fare', Eriksen/Niemi, Universitetsforlaget 1981

<sup>4</sup> 'Språkpolitikk og skolestell i Finnmark 1813 til 1905', s. 74, Helge Dahl, Universitetsforlaget 1957, henvisning til korrespondanse fra biskop Kjerschow i Hålogland

<sup>5</sup> 'Religion og fiendebilder. Læstadianismen, statskirken og kvenene 1870-1940', Rolf Inge Larsen, Universitetet i Tromsø 2012

<sup>6</sup> Understrekingen er foretatt av oss, og viser at den statlige kontrollen strakk seg helt inn i folks egne stuer

<sup>7</sup> Staten fastholdt for øvrig 'innvandrerstemplet' på kvenene helt frem til 1998



Det aktive og sterke trykket mot den kvenske kulturen varte til utpå 1970-tallet. Deretter har fornorskingsprosessen fortsatt gjennom en 'usynliggjøring'. Denne usynliggjøringen og den statlige taushet om det kvenske folket, gjør at kvensk ungdom vokser opp uten egentlig å vite hvem de er. Riktignok vet de at de er norske, men enhver som tilhører en norsk minoritetskultur vil vite at der også alltid vil ligge en følelse av å være 'norsk' på en annen måte enn majoritetskulturens 'norskhet'. Den statlige fortielsen av kvener og kvenkultur er virkelig en fortsettelse av fornorskningen, men konsekvensene er kanskje alvorligere. Man frarøver på denne måten de oppvoksende slekter en del av sin identitet.

Når kvensk språk og kultur nå er i ferd med å bli sanert og utradert er det rimelig å spørre om ikke dette skyldes det forhold at fornorskningspolitikken var strengere overfor kvener enn overfor samer, og at fornorskningspolitikken rettet mot kvenene aldri er stanset opp? Riktignok er befolkningsgruppen senere anerkjent som en etnisk minoritet og språket anerkjent som et minoritetsspråk, men staten gjør lite eller intet for å bevare språket og kulturen, og det som gjøres kan ikke på noen måte måle seg med de store ressursene som i sin tid ble nedlagt i å knuse kvenkulturen.

På sine hjemmesider skriver regjeringen at 'Det er viktig og berikende for Norge å ta vare på samiske språk, samisk kultur og tradisjoner'. Noen slike formuleringer finnes ikke om kvensk språk, kvensk kultur og tradisjoner. Når vi også ser på den stemoderlige behandling som kvenske spørsmål og interesser gjennomgående får av staten, er den nærliggende slutning den at kvenenes språk og kultur er uviktig og uten noen verdi for Norge. Dette er faktisk den samme diskriminerende holdning som generasjoner av kvener er blitt innprentet gjennom skolegang og opphold i internater, av kirken og av myndigheter generelt.

Avslutningsvis og relatert til utkastet til 'Nordisk Samekonvensjon'; også i dette arbeidet er kvenene og kvenkulturen fortiet og ignorert av staten, selv om konvensjonen åpenbart berører helt sentrale kvenske interesser.

### 1.2.3 *Antall kvener i Norge*

Det finnes ikke noen klare tall over befolkningsgruppens størrelse. I en helseundersøkelse i fra 1987-1988, oppga imidlertid over 18 000 voksne personer bare i Finnmark at de hadde kvensk/finsk slektsbakgrunn (18 000 tilsvarer ca. ¼ av totalbefolkningen i fylket). Det totale antall voksne og barn i hele Norge som vil falle inn under denne gruppen er følgelig ikke ubetydelig, og fullt på høyde med det antall samer som det opereres med i Norge. I 'Nordisk samekonvensjon – utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005', er antallet samer i Norge nevnt å skulle være mellom 50-65 000, noe som ganske sikkert ikke er et altfor lavt tall.<sup>8</sup>

På samme måte som hva angår samene er det selvsagt mange kvener som, av ulike årsaker, ikke vil benevne seg selv som 'kven', eller for øvrig se på seg selv som tilhørende en minoritet. I moderne tid har 'kven' vært et skjellsord, og noen vil derfor heller kalle seg 'norskfinner', eller 'finskættede'. I denne sammenheng spiller imidlertid navnet liten rolle. Samene har for sin del heller ikke villet identifisere seg med det navnet som nordmenn, svensker og finsktalende tradisjonelt har hatt på dem; 'lapper', 'lappalaiset'.

### 1.2.4 *Språk*

Norske myndigheter anerkjente kvensk som eget språk i 2005. Formelt er språket beskyttet under 'Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk'. Imidlertid har språket bare status som såkalt kategori II-språk, og staten gjør i realiteten lite for å bevare dette truede språket.<sup>9</sup>

Kvensk har svært mange likhetstrekk med minoritetsspråket meänkieli i Sverige. Også meänkieli er anerkjent som et eget språk, men er dessuten på nivå III i den nevnte minoritetsspråkpakten.

<sup>8</sup> Likevel var det ved siste valg til Sametinget bare 15 005 stemmeberettigede i hele Norge, hvorav 9 919 faktisk avga stemme på en liste som stilte til valgene

<sup>9</sup> Kvenske organisasjoner har lenge krevd at språket må bli løftet opp til kategori III



Fra et finsk ståsted kan kvensk også oppfattes som en (gammelmodig) finsk dialekt, selv om ordforrådet naturlig nok er preget av kontakten med norsk og nordsamisk. Språkene er imidlertid stort sett gjensidig forståelige mellom trenede språkbrukere, likesom norsk og svensk er gjensidig forståelige for brukere som behersker sine egne språk tilfredsstillende.

### 1.3 Den fortsatte diskriminering av kvenene

#### 1.3.1 *Politikken overfor samer og kvener*

Det er vår påstand at den norske stat fortsetter å diskriminere den kvenske befolkningsgruppen. Når det gjelder samene legger myndighetene store ressurser inn i å rette opp gammel urett, men man evner åpenbart ikke å se at alle de fordeler som tilgodeses én gruppe, faktisk går på bekostning av en annen. Det er selvsagt ikke noe feil i å søke å bevare samenes språk og kultur, men når både immaterielle og materielle ressurser er begrensede kommer man ikke utenom at man – når man tildeles så å si alt av ressurser til én gruppe – begrenser andre gruppers muligheter og rettigheter tilsvarende. Det er dette som etter vårt syn er tilfellet når det gjelder politikken overfor samer og kvener. Kvensk språk, kvensk historie og kvensk kultur forsømmes fullstendig, mens alle tilgjengelige ressurser anvendes for å løfte frem samisk språk, historie og kultur.

Vi er derfor av den oppfatning at den norske stats politikk overfor kvenene bryter med Norges internasjonale forpliktelser, og at den foreslåtte 'Nordisk samekonvensjon' ytterligere kommer til å forverre situasjonen for kvenene. Særlig vil vi peke på artiklene 26 og 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Disse bestemmelsene tillater ikke åpenbar diskriminering mellom etniske minoriteter. Se nærmere om dette under punktene 2.2.2 og 2.2.3.

#### 1.3.2 *Politikkens konsekvenser for forholdet mellom samer og kvener/andre*

I vårt brev av 12. januar 2017 påpekte vi at statlige tiltak overfor kvener faktisk har vært motarbeidet fra samisk hold. Dette er det flere eksempler på, blant annet i forbindelse med arbeidet for finsk som andrespråk i skolen. Det synes som om det fra statlig og samisk hold føres en politikk i retning av at én etnisk gruppe har rettigheter som ikke tilkommer andre. Den statlige og samiske historiefortelling, som bl.a. består i at samene har vært utsatt for diskriminering fra statlige myndigheters side, uten at man samtidig også erkjenner tilsvarende eller endog mer omfattende diskriminering av andre grupper, bidrar i seg selv til å underbygge legitimiteten i denne rettighetstenkningen.<sup>10</sup> Vi tror egentlig ikke at slike tanker er allmenne blant den samiske befolkningsgruppen, men derimot at historiefremstillingen er et ledd i en slags 'nasjonsbyggingsprosess'. Ikke desto mindre skaper alle slike tendenser til etnokrati uro og misnøye i og mellom deler av den befolkning som berøres.

#### 1.3.3 *Enkelte eksempler*

Vi har god grunn til å tro at man heller ikke innenfor statsadministrasjonen har noen egentlig innsikt i kvenske spørsmål. Det kan derfor være grunn til å trekke frem noen konkrete eksempler på diskriminering i dag.<sup>11</sup>

- Selv om kvensk er anerkjent som et minoritetsspråk, har Norsk Rikskringkasting ikke sendinger på kvensk. Frem til i dag har man hatt 12 minutter pr. uke på *finsk* og sendingene har vært begrenset til Nordland, Troms og Finnmark. I forbindelse med innføringen av DAB-radio, forsvinner nå også denne sendingen. Dette uten at kvenske organisasjoner er blitt forhåndsinformert eller overhodet hørt. Man kan jo tenke seg hvilken debatt man hadde fått dersom samisksendingene plutselig hadde blitt tatt av luften.

Ved å fjerne et allerede minimalt uttrykk i radiobasert media bidrar staten til ytterligere å marginalisere kvensk språk og kultur, og samtidig fremstille språket og kulturen som irrelevant. Selv om vi bare hadde 12 minutter i uken var dette tross alt minutter som bidro til å belyse ulike

<sup>10</sup> Professor Einar Niemi og førsteamanuensis Anne Julie Semb har gitt interessante kommentarer til historieforskningen i deres artikkel: 'Forskningsetisk kontekst: Historisk urett og forskning som overgrep'

<sup>11</sup> Forskjellen på de statlige bevilgningene til samiske og kvenske formål er nevnt under punkt 2.2.2



spørsmål fra et kvensk, kvenskfinsk ståsted, og som løftet frem saker som norske media ellers ikke omtaler i det hele tatt.

Til sammenligning er det omfattende daglige sendinger på samisk på riksnettet, samt at det også er daglige samiske fjernsynssendinger.

I denne sammenheng skal vi også nevne den eneste kvensk/finnsk-språklige avisen i Norge, nemlig 'Ruijan Kaiku'. Denne avisen har kun midler til å komme ut hver femte uke. Til sammenligning finnes flere samiske aviser, herunder en samiskspråklig dagsavis (*Ávvir*). Alle slike aviser er naturligvis avhengige av statlig støtte for å kunne komme ut, men bevilgningene til Ruijan Kaiku er, som man forstår, særdeles begrensede.

- I Finnmark og Troms har barn med kvensk-finsk bakgrunn rett til opplæring i *finnsk* i grunnskolen når minst tre elever ved den enkelte skole krever dette.<sup>12</sup> Denne opplæringen kommer imidlertid på toppen av det elevene ellers skal undervises i, noe som gjør at skoledagene både blir lengre og at det totale lærestoffet som skal tilegnes blir mer omfattende. I tillegg er det bare helt nylig at læremidler på kvensk til en viss grad har blitt tilgjengelige, se under punkt 2.2.2 nedenfor. Samiske rettigheter og læremidler stiller her i en helt annen klasse.

Siden det bare er barn i Troms og Finnmark som har en slags rett til slik opplæring, er det dessuten en stor andel kvenske barn som ikke har opplæringsrettigheter i språket i det hele tatt. Dette må være en stor utfordring for Norge i relasjon til FNs Barnekonvensjon artikkel 30, som tilsier at også barn med kvensk bakgrunn *skal* ha rett til opplæring i minoritetsspråket. Det er i det hele rettstridig å behandle kvenske barn dårligere enn samiske barn på dette feltet.

Den geografiske begrensningen som gjelder for kvenske barn gjelder for øvrig ikke for undervisning i samisk til samiske barn. For rett til samiskopplæring for samiske barn gjelder heller ikke noe krav til antall elever som krever dette på den enkelte skole.

I henhold til Opplæringslova kan en kommune i samiske distrikter bestemme at alle barn i grunnskolen skal ha opplæring i samisk (§ 6-2). Dette innebærer at også barn med kvensk bakgrunn skal opplæres i både samisk og norsk, og da blir det selvsagt lite eller intet igjen til opplæring i kvensk. Vi opplever slik lovgivning sterkt diskriminerende.

- Man opplever at kulturminner i nordområdene nærmest uten videre blir klassifisert som 'samiske', selv om det meget vel kan være at disse kulturminnene egentlig er kvenske (og det finnes erfaringsmateriale som underbygger dette). I denne forbindelse minnes om at brenningen av Finnmark og Nord-Troms i 1944 ikke bare var en menneskelig katastrofe. Under brenningen ble også store deler av de materielle kvenske kulturuttrykk, såsom bygninger, tradisjonelle anlegg og utstyr, ødelagt. Det er derfor svært viktig at det som er igjen av kvenske kulturminner blir korrekt registrert, kategorisert, og sikret. Staten har så langt ikke foretatt seg noe for å bidra til dette.
- Til sist nevnes den statlige politikk som er iverksatt etter at fornorskingspolitikken ble fragått, nemlig usynliggjøringen. Den kvenske befolkningsgruppens historie og kultur er ikke tema i skolens lærebøker, og heller ikke i norske media. Det avsettes heller ikke særlige forskningsmidler til forskning om kvenene. Også i forvaltningen er det åpenbar kunnskapsmangel på dette området. I den grad kvener og kvensk historie nevnes, blir dette fort en gjenfortelling av regelrette myter som er skapt av andre enn kvenene selv.

---

<sup>12</sup> Porsangervarianten av kvensk kan velges som et alternativ til finnsk, men med viten om at eksisterende læremidler kun dekker 1.-6. trinn, og altså ikke kan bygges på i ungdomsskolen eller i videregående skole. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at kvensk språk er noe annet enn finnsk.



## 2. FN-KONVENSJONEN OM SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER

### 2.1 Urfolk og etniske minoriteter

#### 2.1.1 ILO konvensjon 169

Det er under ILO-konvensjonen ikke opp til den enkelte kontraherende stat å fastsette hvem som er 'urfolk' (eller 'opprinnelige folk'). Dersom en folkegruppe faller inn under definisjonen av 'opprinnelige folk', har staten uansett det ansvar og de forpliktelser som følger av konvensjonen. Vi skal imidlertid ikke her mene noe om hvorvidt kvenene er et 'opprinnelig folk' eller ikke. Det er faktisk godt mulig at det er slik, men nedenfor skal vi likevel forholde oss til at samene har status som 'urfolk', mens kvenene er en 'nasjonal etnisk minoritet'. Det påpekes imidlertid at ILO konvensjonen ikke har noen høyere rang enn FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

### 2.2 Artiklene 26, 27 og i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

#### 2.2.1 Menneskerettsloven

Vi minner innledningsvis om at Artiklene 26 og 27 i FN-konvensjonen faktisk gjelder som norsk, intern lov, jfr. menneskerettsloven § 2. Det samme gjelder for øvrig FNs Barnekonvensjon, som er kort omtalt i punkt 1.3.3 over.

#### 2.2.2 Artikkel 26

Konvensjonsteksten har slik norsk ordlyd:

*'Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.'*

Bestemmelsen inneholder et generelt diskrimineringsforbud. Den oppfattes imidlertid ikke som et forbud mot positiv særbehandling for å korrigere faktisk diskriminering. Sett med norske øyne skulle det derfor være uproblematisk å gi samene visse særlige rettigheter eller fordeler.

Sett fra den kvenske befolkningsgruppens side blir imidlertid forholdet et annet. Når samene etter hvert opptar all plass i minoritetspolitikken og tildeles en stadig større andel av begrensede ressurser, innebærer dette en aktiv diskriminering av den kvenske befolkningsgruppen fra statens side. Dette oppfatter vi å være klart i strid med Norges internasjonale forpliktelser, og også med intern norsk rett. Vi kan ikke se at det foreligger saklige argumenter bak den markante forskjellsbehandlingen av samer og kvenene. Det understrekes her at det selvsagt ikke er tilstrekkelig å vise til at samene er kategorisert som 'urfolk', mens kvenene bare er kategorisert som en 'etnisk minoritet'. Når det gjelder de sentrale spørsmål, så som språk og kultur, er status som 'urfolk' ikke i seg selv et gyldig argument. En lovlig diskriminering forutsetter nemlig at det påvises konkrete objektive og rimelige grunner for forskjellsbehandlingen.<sup>13</sup> Det skulle følgelig være innlysende at når det gjelder språk og kultur, skal kvenene ikke diskrimineres i forhold til samene. Det forhold at samisk og kvensk er plassert i ulike kategorier i Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk endrer ikke på dette. Kategoriseringen er bare en viljeserklæring fra statens side, og det forhold at staten erklærer at den vil diskriminere gir ikke staten rett til å diskriminere.

For å anskueliggjøre denne forskjellsbehandlingen kan det vises til statsbudsjettet for 2017. Her er til øremerkede samiske formål bevilget NOK 595 792 000, mens det for kvenske formål er bevilget

<sup>13</sup> Jfr. bla. FNs menneskerettighetskomité's sak nr. 976/2001 (Kaya Bakker og C. Derksen v. Nederland) og sak nr. 694/1996 (Waldman v. Canada)



NOK 11 997 000.<sup>14</sup> Av disse midlene til kvenske formål er NOK 7 165 000 bevilget til 'finskopplæring' i skolen. 'Finsk' (dvs. riksfinsk) er imidlertid ikke 'kvensk'. Vi skal på ingen måte angripe det forhold at det bevilges midler til opplæring i 'finsk' i skolen; det er på alle måter bedre enn intet. Det er imidlertid et faktum at staten så langt ikke en gang har tatt seg råd til å fremskaffe adekvate læremidler på kvensk språk. Det foreligger pr. i dag kun læremidler i grunnskolen (til og med 6. trinn) på én av de kvenske hovedvariantene (porsangervarianten), og disse læremidlene er dertil fremskaffet gjennom et spleiselag mellom Porsanger kommune og Finnmark fylke og er altså ikke et resultat av statlig politikk.

Såvidt vi kjenner til er det i forbindelse med arbeidet med Nordisk samekonvensjon ikke foretatt noen undersøkelser, utredninger eller vurderinger mht. hvordan konvensjonen kan påvirke den kvenske befolkningsgruppen. Vi er heller ikke kjent med at staten noen gang har initiert slike undersøkelser når det gjelder politikken overfor samene, eller når det ellers gjelder lovgivning som relateres til samene eller samiske forhold. Imidlertid er det på det rene at samepolitikken har stor betydning for oss. Kvenenes kjerneområder ligger innenfor de områder som staten (og Sametinget) vil definere som 'samiske områder', og kvenenes kultur og tradisjonelle næringer er – i likhet med samenes – historisk sett sterkt knyttet til naturen og naturressursene. Fra vårt ståsted er det derfor helt uforståelig at kvenenes situasjon ikke blir vurdert og utredet, ikke engang nevnt, når immaterielle og materielle rettigheter og goder blir fordelt mellom minoritetene.

Artikkel 26 i FN-konvensjonen representerer en helt grunnleggende menneskerett i form av et diskrimineringsforbud. Bestemmelsen skiller ikke mellom 'urfolk' og 'minoriteter', og den åpner ikke for at staten kan utøve en diskriminerende politikk mellom to ulike minoritetsgrupper. Vårt syn er altså at statens politikk innebærer et brudd på Norges forpliktelser under artikkel 26 overfor kvenene; eller sagt med andre ord: staten kan ikke tilgodese én etnisk minoritet med rettigheter og goder på en annen minoritets bekostning.

### 2.2.3 *Artikkel 27*

Heller ikke FN-konvensjonens artikkel 27 retter seg spesielt mot 'urfolk'. Den har slik norsk ordlyd:

*'I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.'*

I 'Nordisk samekonvensjon – utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005', er bestemmelsen kommentert generelt på sidene 152-154, og vi slutter oss i det vesentlige til disse uttalelsene. Også i forarbeidene til sameloven har Justisdepartementet avgitt en prinsipiell uttalelse om forståelsen av denne folkerettslige forpliktelsen. I Ot.prp. nr. 33 (1986-87) heter det på side 37 at:

*'Når det gjelder spørsmålet om statene også må anses forpliktet til å foreta positive tiltak, har departementet forståelse for at det her er ulike oppfatninger. Dette gjelder særlig for så vidt angår tolkingen av artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966. Departementet har merket seg de ulike oppfatninger og at et flertall av høringsinstansene støtter utvalgets synspunkter. Utvalgets konklusjon med hensyn til bestemmelsen er som nevnt at staten må anses forpliktet til å gi aktiv støtte til minoritetsgrupper, og dessuten at begrepet «kultur» i artikkel 27 må forstås slik at det også omfatter de materielle forutsetninger for kulturen.<sup>15</sup> Også Justisdepartementet finner for sin del å ville slutte seg til utvalgets prinsipielle tolking av artikkel 27. Tolkingen innebærer at staten påtar seg en forpliktelse til positivt å bidra til at den samiske folkegruppe har forutsetningene for å dyrke sin kultur og sitt språk.'*

Begrepet 'same' kan her selvsagt byttes med 'kven' – kvenene er også en etnisk minoritet. Da er det imidlertid påfallende at staten i forbindelse med arbeidet med Nordisk Samekonvensjon hverken har

<sup>14</sup> I tillegg bevilges det selvsagt midler over fylkeskommunale og kommunale budsjetter, samt at Sameradioen tilføres store midler over Norsk Rikskringkastings budsjetter

<sup>15</sup> Understreking foretatt av oss





utredet, vurdert eller nevnt konsekvensene for kvenenes fremtidige forutsetninger for å dyrke sin kultur og sitt språk.

Utover dette nevnes at positive særordninger som tilgodeses én gruppe alltid også må vurderes i forhold til det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 26.<sup>16</sup> Statens aktive og massive forskjellsbehandling av samer og kvener mht. materielle og immaterielle rettigheter er ikke i tråd med statens internasjonale forpliktelser og intern norsk rett. Det har i alle fall aldri vært vist til konkrete objektive og rimelige grunner til denne forskjellsbehandlingen. Også FNs menneskerettighetskomité har uttrykkelig uttalt at diskrimineringsforbudet også gjelder statenes behandling av forskjellige minoriteter, jfr. referansen i note 16.

### 3. NOEN KOMMENTARER TIL KONVENSJONSUTKASTET

#### 3.1 'Selvbestemmelse'

##### 3.1.1 *Demokratihensyn*

Regjeringen skriver på sine hjemmesider at 'selvbestemmelsesretten og anerkjennelsen av rettigheter til land og vann er hjørnesteinene i konvensjonen'. For kvenene er dette et problematisk utgangspunkt. Man er selvsagt ikke motstandere av at samiske interesser og rettigheter anerkjennes og respekteres, men frykter at dette skjer på en måte som går ut over vår gruppes tilsvarende interesser og rettigheter. Den kvenske minoriteten har bebodd, dyrket, eid og brukt disse områdene i generasjoner og århundrer. Det er påfallende at myndighetene ikke ser at politikken i nordområdene fører til konflikter og misnøye mellom etnisiteter og folkegrupper som tidligere hadde et godt og nyttig samarbeid. Det er ikke kvenene som har stått for undertrykkelsen av samisk kultur, levesett og språk – men det er i stor grad den kvenske minoriteten som ser ut til å måtte betale prisen for den norske statens 'gjenopprettingspolitikk'.

Det er også grunn til å reise spørsmål ved hvorvidt man i tilstrekkelig grad har drøftet og vurdert de problemstillinger som oppstår når etnisk tilhørighet (avstamning) gjøres til et kriterium for rettigheter og innflytelse i samfunnet. Forholdet er jo i dag at alle samer har stemmerett og er valgbare til alle slags offentlige organer, på samme måte som enhver annen norsk statsborger. Samene er imidlertid også stemmeberettigede og valgbare til Sametinget, og jo større innflytelse og makt denne institusjonen tillegges, jo større innflytelse vil etniske samer ha over samfunnsutviklingen. Samene vil altså ha en dobbeltstemme på områder hvor makt og innflytelse er delt mellom de ordinære offentlige organene og Sametinget.

Finnmarksloven er et godt eksempel på dette. Gjennom styret i Finnmarkseiendommen forvaltes alle de enorme områdene i Finnmark som ikke er i privat eie. Til dette styret, bestående av seks personer, velger Sametinget tre representanter, mens Finnmark fylkesting også velger tre. Gjennom valgene til fylkes- og sameting har derfor samene dobbeltstemme når det gjelder forvaltningen av disse enorme områdene. Etnisiteten avgjør altså her hvilken verdi en stemme skal ha, og Sametinget vil i praksis kunne ha vetorett når det gjelder forvaltningen av disse områdene. I tillegg kommer at Sametinget gjennom Finnmarksloven er gitt myndighet til å fastsette retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv en endret bruk av utmark, skal bedømmes av andre offentlige organer (lovens § 4). Hensynet til den kvenske befolkningens kultur, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, har derimot ingen plass i forvaltningen av områdene.

Problematikken relatert til demokratihensyn forsterkes ved at det avgis færre enn 10 000 stemmer ved valg til Sametinget, jfr. note 8 over. Et stort antall av disse stemmene er dertil avgitt i Sør-Norge.<sup>17</sup> Dersom Sametinget nå skal gis ytterligere makt bør slike spørsmål selvsagt drøftes og debatteres åpent gjennom en bred høring.

<sup>16</sup> Jfr. FNs menneskerettighetskomités 'General Comment No. 23, para 6.2

<sup>17</sup> Oslo kommune er den kommune i Norge som har det høyeste antall samer