

Hva har Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter betydd for kvenene?

Egil Sundelin

Helt siden stiftelsen av Norske Kveners Forbund/Ruijan Kveeniliitto i 1987, hadde kvenene forventet at norske myndigheter skulle ta kvensk språk- og kulturpolitikk på alvor. Arbeidet med å fremme kvensk språk og kultur viste seg å bli vanskelig. Til tross for at forskere, nordnorske politikere og kvenske talsmenn hadde signalisert at kvenkulturen var i fare for utsløttelse, kunne det knapt observeres offentlige tiltak som tok sikte på å bevare kvensk språk og kultur. Kvenene blei i politisk sammenheng definert som innvandrere og hadde derfor ingen rettigheter knyttet til internasjonale konvensjoner. Forventningene til Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter var derfor høge i det kvenske miljøet. Håpet var at myndighetene ville avklare kvenenes stilling knyttet til de internasjonale minoritetskonvensjonene, som Norge tidligere hadde ratifisert, og dermed gi kvenene likestilling med samene i spørsmålet om språklige og kulturelle rettigheter.

Stortingets behandling av konvensjonen

Flere av de forhold som kvenene tok opp gjennom 1990-tallet blei avklart gjennom Stortingets behandling av St.prp.80 1997-98, Inst. S nr. 55 (1998-99) om ratifikasjon av konvensjonen og St. meld. nr 15 (2000-2001) *Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romani-folket og skogsfinner*. Her kom det fram en del viktige fakta og juridiske avklaringer. Bl.a. at kvenene hadde tilhørighet i regionen lenge før grensefastsettelsen mellom Danmark-Norge og Sverige i 1751. Kvenene var altså en historisk og territoriell minoritet – ikke en innvandrerguppe. Meldinga tok også et oppgjør med norske myndigheters assimileringpolitikk overfor minoritetene i Norge, som også rammet kvenene.

I St. meld. Nr. 15 (2000-2001) konkluderte regjeringa med at urfolk har mye til felles med nasjonale minoriteter når det gjelder kulturelle og språklige forhold. Regjeringen meinte imidlertid at samenes rettigheter var knyttet til flere forhold. De er kollektive, går lenger og er mer konkret enn det generelle minoritetsvernet.

Kvenenes ønske om en likestilling av de kulturelle og språklige rettighetene ble dermed ikke imøtekommet i den politiske behandlinga. Denne forskjellsbehandlinga var også nedfelt i Norges ratifisering av *Den europeiske pakta om vern av regions- eller minoritetsspråk* i 1993. Kvensk ble plassert på nivå II og samisk på nivå III, som gir best beskyttelse av språket. Denne plasseringa illustrerer på mange måter det urimelige i forskjellen knyttet til språklige og kulturelle rettigheter. Språket er et viktig grunnlag for utvikling av minoriteters identitet - uavhengig om en er urfolk eller nasjonal minoritet. Det finnes derfor ingen språkfaglige grunner til en slik forskjellsbehandling og er heller ikke i tråd med intensjonene når det gjelder vern av minoritetsspråk.

Det viktigste for kvenene i Stortingsmelding nr. 15(2000 -2001) var likevel gjennomgangen av det internasjonale lovgrunnlaget. Dette omfattet FNs konvensjon fra 1966 om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon fra 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og den europeiske menneskerettskonvensjonen fra 1950. Regjeringa konkluderte med at disse ” - - gir føresegner for alle, og dermed også for personar som tilhører dei nasjonale minoritetene. Prinsippet om like retter for alle blir slått fast i flerre av artikkane.” At de tre grunnleggende menneskerettskonvensjonene blei inkorporert i norsk rett gjennom Menneskerettslova av 21.mai 1999, innebærer også at enkeltpersoner kan støtte seg til disse konvensjonene direkte overfor norske domstoler. Ved motstrid har de i tillegg forrang for norske lovregler. Kvenene hadde vunnet fram med viktige prinsipielle krav knyttet til det internasjonale lovgrunnlaget.

Norges oppfølging overfor kvenene

Som en viktig del av arbeidet med å styrke minoritetenes egne organisasjoner, blei det fra budsjettåret 1998-99 opprettet en statlig tilskuddsordning for nasjonale minoriteter. Bakgrunnen for ordninga finner en i rammekonvensjonens artikkel 15 som vektlegger at de som tilhører nasjonale minoriteter skal sikres deltakelse i saker som berører gruppa. I dette arbeidet er minoritetenes egne organisasjoner viktige. Departementet har gjennom ordninga sikret at kvenene har en organisasjon som kan bidra i offentlige anliggende som berører dem og samtidig legitimert arbeidet.¹

Det er likevel rimelig å reise spørsmålet om når kvenene skal få delta i offentlige statlige utredninger som berører dem. Utredningsinstruksen fastsatt ved Kongelig resolusjon av 18. februar 2000 (revidert 24. juni 2004) har som formål å sikre at statlige instanser best mulig kan utrede konsekvensene av sine forslag knyttet til personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har et særskilt ansvar for dette. I tillegg har de deltakende forvaltningsorganene et sjølstendig ansvar i henhold til instruksen. En gjennomgang av en del statlige utredninger viser at det ikke er mulig å finne utredninger hvor kvenene har deltatt på sjølstendig grunnlag.

1. Når det gjelder grunnstøtten, er den evaluert av International Research Institute of Stavanger, som konkluderer med at *Norske Kveners Forbund /Ruijan Kveeniliitto* framstår som en veldrevet organisasjon som driver et utstrakt formidlingsarbeid bygd på bred kompetanse og et mangfoldig nettverk.

Institusjonsbygging er et viktig område for å skape et godt grunnlag for selvidentifisering. En lang og hard assimileringpolitikk har ført til at mange kvener forneker sitt opphav. De vil være norsk eller til nød av finsk ætt. Da har de i det minste institusjonelle rammer for sin identitet. Institusjonsbygginga har i hovedsak vært knyttet til språk og kultur. Ved godkjenninga av kvensk som eget minoritetsspråk i Norge i 2005 var det en forutsetning at undervisninga i kvensk skulle skje innafør rammen av finsk som andre språk. En fikk en gjennomgående læreplan for grunn- og videregående skole. Artikkel 12 i rammekonvensjonen påpeker viktigheten av bl.a. tilgang på lærebøker i språkopplæringa. Likevel opplever de som velger å benytte seg av ordningen finsk som andre språk eller kvensk, at faget ikke tas på alvor. Slett organisering, mangel på kvalifiserte lærere og ikke minst mangel på lærebøker vitner om at verken de ansvarlige sentrale myndigheter, fylkeskommunene eller kommunene tar tilbudet på alvor. Ordninga har i hovedsak vært drevet av entusiastiske lærere.

Ivaretagelse og utvikling av det kvenske språket er i hovedsak knyttet til *Den europeiske pakta om vern av regions- eller minoritetsspråk*, men også artiklene 10 og 14 i rammekonvensjonen gir føringer for bruk og opplæring av minoritetsspråk. Slik forholda er for det kvenske språket, med få språkbrukere og manglende skriftlig grunnlag, er revitaliseringsarbeidet vanskelig. Kainun Institutti/Kvensk Institutt i Børselv er et nasjonalt senter for kvensk språk og kultur. Instituttets formål er å utvikle, dokumentere og formidle kunnskaper og informasjon om kvensk språk og kultur og fremme bruken av kvensk språk i samfunnet. En viktig del av språkarbeidet er opprettelsen av Kvensk Språkråd. Rådet arbeider med normering av skriftspråket. Et annet organ er Kvensk Språkting som skal trekke opp de språkpolitiske linjene og ta avgjørelse i prinsipielle språkpolitiske spørsmål. Regjeringa "Stoltenberg II" har de to siste åra lagt vekt på å styrke det økonomiske grunnlaget for dette arbeidet ved bl.a. å øke bevilgningene til Kvensk Institutt med 1 mill. kroner for 2009.

I Språkmeldinga fra Kultur- og kirkedepartementet er det lagt vekt på at en systematisk styrking av kvensk språk må inngå som en helhet i norsk språkpolitikk. I arbeidet med å styrke og videreutvikle språket, ser det ut til at regjeringa i framtida ønsker å videreføre erfaringene fra de lokale samiske språksentrene. Spåksentrene vil bli viktige bindeledd til lokale språkbrukere og ivareta de lokale språklige variantene som er igjen. Institusjoner som Høgskolen i Finnmark og Universitetet i Tromsø er også sentrale faglige aktører. Et viktig bidrag i dette arbeidet er tilbudet om studier i kvensk språk og kultur, som startet opp ved Universitetet i Tromsø i 2006.

Kvensk stedsnavntjeneste/Paikannimipalvelus er blitt en viktig institusjon i markering av kvensk språk og kultur. De kommunene som ønsker å innføre lokale stedsnavn, får nå faglig bistand i dette arbeidet.

Vadsø museum—Ruija kvenmuseum er ansvarsmuseum for kvenkultur. Museet har et nasjonalt ansvar for dokumentasjon og formidling av den kvenske kulturen og historien. Halti kvenkultursenter i Nordreisa er tildelt prosjektmidler for å dokumentere og formidle kvenkulturen i Troms. Også Mangfold-prosjektet i Storffjord kommune kan i framtida bli en viktig institusjon innenfor kulturformidling.

Kulturarbeid og forskning

I tillegg til institusjonenes arbeid skjer det viktig språk- og kulturformidling ved utgivelse av kvensk litteratur, musikk og film. Et nytt bidrag i kulturformidlinga er etablering av de to kvenske festivalene. Innafor disse områdene savner en imidlertid en institusjon som kan gi faste økonomiske rammer for virksomheten. Dette kan, etter min mening, best gjøres ved at det opprettes et kvensk kulturfond. Fondet kan etableres som en erstatningsordning for den fornorskningsspolitikk kvenene har vært utsatt for gjennom historien.

En viktig del av artikkel 12 i konvensjonen er tiltak for å fremme kunnskap om nasjonale minoriteter. Forskningsprosjektet ”Kvener og skogsfinner i fortid og nåtid” hadde en tidsramme for perioden 2003-2008 og blei knyttet til Det Humanistiske Fakultet ved Universitetet i Tromsø. I St.meld nr. 20 (2004-2005), Forskningsmeldingen, heter det bl.a. at det skal utarbeides en forskningsplan om nasjonale minoriteter. I 2008 fikk Norges Forskningsråd i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å følge opp dette arbeidet. Forskningsplanen er ennå ikke kommet.

Da Stortinget behandlet rammekonvensjonen, understreket en at staten Norge gjennom ratifisering av ulike menneskerettskonvensjoner tok på seg forpliktelser som også gjelder kommunene og fylkeskommunene. Norsk minoritetspolitikk har historisk vært knyttet til spenninger mellom de sentrale nasjonale mål og regionale mål knyttet til kvenene. Når lokal- og regionalnivået er positiv, minsker motstanden sentralt. Motstand mot mangfold lokalt og regionalt vil føre til at en positiv sentralmakt vil nøle med å være offensiv. (Niemi 1994). Ser en på aktiviteten til lokale og regionale politikere, synes de å ha vansker med å ta minoritetspolitikken overfor kvenene på alvor. I perioder finner en sterke spenninger mellom lokale politikeres holdninger og de mål sentrale myndigheter legger til grunn for norsk minoritetspolitikk. Ved åpninga av Kvensk Institutt i juni 2007 var det kun stortingsrepresentant Vera Lysklætt (Venstre), som var tilstede. Verken Finnmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Finnmark eller representanter fra de andre politiske partiene deltok.

Ser en på gjeldende fylkesplan for Finnmark, forventes det at staten bidrar med økonomisk støtte til utvikling av den kvenske kulturen. De konkrete tiltakene fra Finnmark fylkekommune er knyttet til å videreutvikle formidling av fylkets historie - også kvensk bosetting - samt å styrke rammevilkårene for kvensk film.

Heller ikke de lokale og regionale programformuleringene til de politiske partiene synes å ta rammekonvensjonen på alvor. På det lokale plan har imidlertid noen kommuner market seg ved å støtte kravet om lokale kvenske stedsnavn og bruk av begrepet ”kvensk” i institusjonsnavn.

Media

Rammekonvensjonen legger i artikkel 9 vekt på minoritetenes adgang til media. Tilstedeværelse i radio, TV og presse er en viktig forutsetning for holdningsendringer.

Selv om det har skjedd en endring når det gjelder støtten til avisa *Ruijan Kaiku*, kommer den fortsatt ut som månedssavis. *Ruijan Kaiku* og *Arina* — *Nordisk tidsskrift for kvensk forskning/Pohjoismainen kveenitutkimuksen aikakausjulkaisu* er de eneste

publikasjoner knyttet til kvenene. Når det gjelder Norsk Rikskringkasting, er det bare én ukentlig radiosending på 12 minutter i Troms og Finnmark, ingenting på TV. Dette er langt under det en bør forvente dersom mediasituasjonen skal kalles tilfredsstillende i henhold til rammekonvensjonen. Dette er en sak som er tatt opp av Norske Kveners Forbund /Ruijan Kveeniliitto gjennom flere år uten at det har skjedd en endring. Heller ikke vedtektsendringen fra 2004, hvor NRK forpliktet seg til å kringkaste programmer på minoritetsspråkene, er tatt på alvor .

I en del aviser er det imidlertid skjedd endringer. Både *Sagat*, *Altaposten* og *Nordlys* bringer nyheter med fokus på kvenene. NRK og de øvrige avisene har få eller ingen nyheter om kvenene. Å ikke bringe informasjon om en minoritet er også en strategi. Når en nasjonal begivenhet som åpning av Kvensk Institutt i Børselv ikke var en nyhetssak, var det neppe journalistfaglige forhold som var avgjørende for vurderingene. I forbindelse med landsmøtet i Norske Kveners Forbund i 2008, sendte NRK Finnmark en kåseri, som i sin helhet var å betrakte som trakassering av kvenene.² Diskrimineringsloven betegner trakassering som ”handlinger, unnlatelser eller ytringer som virker eller har som formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende.” Med utgangspunkt i blanding av blod, trakasserte kåsøren kvenene som bastarder og språket som bastardspråk. Begrepet ”bastard” refereres som kjent i ordbøker og leksika til dyreriket, som et uheldig blandingsprodukt. I den nasjonale handlingsplanen mot rasisme og diskriminering for 2002-2006 vedtok myndighetene at de nasjonale minoriteter skulle omfattes av tiltakene i planen. I tillegg skulle likestilling- og diskrimineringsombudet være en viktig pådriver mot diskriminering og drive holdningsarbeid. Spørsmålet er om det her dreier seg om en ytring som rammes av lovverket.

Veien videre

Selv om Rammekonvensjonen er et viktig juridisk bidrag for å styrke de kvenske rettighetene, er det langt igjen før det skjer en holdningsendring i lokalmiljøene. Fortsatt kan kvenene og forskere som arbeider med kvenske emner trakasseres offentlig. En viktig årsak til dette ligger i at kvenenes minoritetstatus i liten grad er anerkjent i det politiske miljøet og ikke minst i den regionale og lokale forvaltningen. Både allmennheten, politikere og byråkrater vet for lite om kvenene som nasjonal minoritet og de forpliktelser som følger av de internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert. Det er derfor viktig at myndighetene i større grad bidrar til kunnskapsformidling om kvenenes rettigheter.

Selv om det på en rekke områder bl.a. innafør oppbygging av kulturelle og språklige institusjoner er gjort betydelig framskritt, gjenstår det mye igjen, særlig innafør media. Språket må bli mer synlig i det offentlig rom. Muligheter for informasjon og nyheter på eget språk bør styrkes betraktelig. Derfor er det nødvendig at *Ruijan Kaiku* kommer ut som ukeavis og at sendingene om og for kvener i NRK utvides.

Skoler og barnehager er viktige arenaer i språklig revitalisering og formidling av den kvenske kulturarven. Derfor må det til et nasjonalt løft når det gjelder

2. NRK Finnmark morgensending mandag den 14.4.2008

læremiddelutviklig. Kulturformidlingen kan ikke bare knyttes til språkundervisning. Skal det skje en holdningsendring til kvenene i enkelte lokalmiljø, er utdanningsinstitusjonene de viktigste arenaer for å skape positive holdninger.

Etter at Norge ratifiserte rammekonvensjonen, fikk kvenenes krav om kulturelle og språklige rettigheter en legitimitet som ikke kan avvises. Konvensjonen pålegger også rapportplikt for statene og rapportrett for minoritetene. Gjennom disse kan Europarådet selv overvåke de enkelte staters gjennomføring av intensjonene i konvensjonen. Det er betryggende.

Referanser

- Den rådgivende komité for Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter.* Uttalelse om Norge. Strasbourg, 12. september 2002
- Den rådgivende komité for Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Andre uttalelse om Norge.* Vedtatt 5. oktober 2006..
- Den europeiske pakta om vern av regions- eller minoritetsspråk* av 1993. (*The European Charter for Regional og Minority Language.*)
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter* av 1. februar 1995
- (*Framework Convention for the Protection of National Minorities.*)
- Fylkesplanen for Finnmark 2006-2009.*
- Innst. S nr. 55 (1998-99) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon* av 1.februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter.
- Innst. S. nr. 145 (2000-2001) *Om Nasjonale minoriteter i Noreg. Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar.*
- Norges første rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter* (2001)
- Norges andre periodiske rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon ombeskyttelse av nasjonale minoriteter* (2005)
- Niemi, Einar 1994: *Kvenene og staten — et historisk riss. I Kvenene — en glemte minoritet?* Universitetet i Tromsø. Tromsø Museum. Seminarrapport 1994.
- Resolusjon ResCMN 6 om Norges gjennomføring av Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter* (Vedtatt 8.april 2003)
- Resolusjon CM/ResCMN 11 om Norges gjennomføring av Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter* (Vedtatt 20.juni 2007)
- St.prp.80 1997-98 *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon* av 1. februar 1995.
- St. meld. Nr. 15 (2000-2001) *Nasjonale minoriteter i Noreg. Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romani-folket og skogsfinnar.*
- Evaluering av tilskuddsordningen for nasjonale minoriteter.* Rapport, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 3. mars 2008. International Research Institute of Stavanger AS.