

Puiteyleissopimuksen ja vähemmistökielisopimuksen merkitys Norjan kveenipolitiikalle

Raimo Valle

On kulunut kymmenen vuotta siitä kun Norja ratifioi *Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemiseksi*. Minua on pyydetty arvioimaan miten ratifiointi on vaikuttanut maan kveenipolitiikkaan.

Puiteyleissopimus on ensimmäinen juridisesti velvoittava kansallisten vähemmistöjen suojelemiseen tähtäävä monenkeskinen valtiosopimus ja sitä täytyy tarkastella muiden Norjan ratifioimien sopimusten yhteydessä. Vuonna 1993 Norja ratifioi *Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan* (vähemmistökielisopimuksen). Norjan ensimmäisessä raportissa Euroopan neuvostolle vuonna 1999 todettiin, että kveeniä/suomea koskee sopimuksen osa II. Vuonna 1972 Norja ratifioi *Yhdistyneitten Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen*, jonka artikla 27 käsittää vähemmistöjen suojelun, joka koskee myös kveenejä. Haluan muistuttaa myös Stoltenbergin ensimmäisen hallituksen joulukuussa 2000 antamasta *Hallituksen tiedonannosta suurkäräjille numero 15 (2000-2001) Norjan kansalliset vähemmistöt — valtion juutalaisia, kveenejä, romaneja ja metsäsuomalaisia koskevasta politiikasta*. Mainittu hallituksen tiedonanto yhdessä yllämainittujen valtiosopimusten kanssa antaa aivan uudenlaiset, myönteisemmät puitteet Norjan kveenipolitiikalle kuin aikaisemmin.

Puiteyleissopimuksen keskeisiä periaatteita ovat tasa-arvo ja vähemmistöjen syrjimisen estäminen suhteessa valtaväestöön. Valtioitten on luotava keinoja säilyttää ja kehittää kansallisten vähemmistöjen kulttuuria. Viranomaiset näkevät mielellään saamelaisia, kansallisia vähemmistöjä ja siirtolaisia koskevat syrjinnän ja rasismien vastaiset toimet laajemmassa yhteydessä. Sellaiset uudet keinot syrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi kuin yhdenvertaisuuslaki ja lakisäateinen syrjintälautakunta ovat tärkeitä myös kansallisille vähemmistöille. Tärkeä osa puiteyleissopimuksen noudattamista on myös se, että tieto kansallisista vähemmistöistä on tullut osaksi koulujen opetussuunnitelmaa.

Puiteyleissopimuksen ratifiointista on seurannut, että koordinoituvastuu kveenipolitiikasta on selvästi keskitetty yhdelle ministerille ja yhteen ministeriöön, nykyisellään Työministeriöön (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Se tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että Työministeriö arvioi, onko kveenien etu otettu tarpeeksi huomioon hallituksen esityksissä. Työministeriöllä on myös päävastuu yhteydenpidosta kveenien edustajien kanssa. Haluan kuitenkin samalla korostaa, että kaikilla ministeriöillä on itsenäinen vastuu kveeneistä oman toimialansa osalta.

Yksi ratifiointin seuraus oli, että kansallisille vähemmistöille perustettiin oma tukijärjestelmä taloudellisen tuen kanavoimiseksi. *Ruijan Kveeniliitto – Norske Kveners Forbund* on toki saanut taloudellista tukea vuodesta 1990 lähtien, mutta järjestötuki on kasvanut huomattavasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Se on hallituksen tietoisesti politiikan seurausta tarkoituksena noudattaa puiteyleissopimuksen artiklaa 15, jossa sanotaan että ”sopimusosapuolten on luotava riittävät edellytykset sille, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille taataan mahdollisuus osallistua aktiivisesti kulttuuriseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään sekä julkisiin asioihin, etenkin heitä itseään koskeviin.” Sopimuksen hengen mukainen tapa noudattaa tätä artiklaa on ollut järjestötuen lisääminen, jotta kansalliset vähemmistöt voisivat *itse* ajaa vaatimuksiaan ja noudattaa omaa tärkeysjärjestystään. Samasta syystä Työministeriö on vuodesta 2008 aloittanut säännölliset tapaamiset *Ruijan Kveeniliiton* edustajien kanssa budjettineuvottelujen kynnyksellä.

Puiteyleissopimuksella on ollut myös konkreettisempia seurauksia, esimerkiksi paikanimien ja kveenimedian osalta. Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän suorittamaan seurantaan perustuvassa Norjaa koskevassa suosituksessa 8. huhtikuuta 2003 sanotaan muun muassa ” - - kveenien tilanne ei ole vielä tyydyttävä sähköisen median eikä painetun median osalta, ja on myös tarvetta paremmin edistää heidän kielellisiä oikeuksiaan, muun muassa paikannimien osalta.”

Hallituksen tiedonannossa suurkäräjille numero 63 (2003-2004) huomautusta noudatetaan kveenilehti *Ruijan Kaiun* osalta. Puiteyleissopimukseen viitataan seuraavasti: ”Myönnetty tuki ei ole riittävä säilyttämään lehden toimintaa nykyisellä tasolla. - - - Puiteyleissopimuksen toteutumista seurannut Euroopan neuvoston nimittämä asiantuntijaryhmä pitää *Ruijan Kaikua* tärkeänä tiedotuskanavana kveeniväestölle.” Tästä syystä lehden taloudellista tukea nostettiin vuonna 2004 ja sitä on nostettu sen jälkeen edelleen. En kuitenkaan halua peitellä sitä tosiasiaa, että ajoittain on ollut hankalaa hallinnoida lehden saamaa tukea.

Paikannimien osalta viranomaiset ovat asiantuntijaryhmän huomautusten seurauksena muun muassa uusineet paikannimilakia. Nykyisessä laissa kveeninkielisten paikannimien suojeleminen on mainittu erikseen lausekkeessa (§ 1 toinen momentti): ”Lain on taattava saamen- ja kveeninkielisten paikannimien huomioiminen kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti.” *Hallituksen tiedonannossa suurkäräjille numero 35 (2007-2008)* ”Tavoitteet ja sisältö – valtion yhtenäinen kielipolitiikka” peräänkuulutetaan tehokkaampaa työtä kveeninkielisten paikannimien keräämiseksi ja rekisteröimiseksi.

Kielisopimus on vaikuttanut siihen että kveenin kieli on tunnustettu virallisesti

omaksi kieleksi. *Hallituksen tiedonannossa suurkäräjille numero 15* hallitus ei halunnut ottaa kantaa kysymykseen onko kveeni oma kieli¹. Euroopan neuvosto reagoi menettelyyn kielisopimuksen seurantaraportissaan kehottamalla Norjaa selvittämään kveenin kielen aseman: “[c]larify the status of the Kven language with a view to improving the situation of the language in conformity with Part II of the Charter”. Tämän seurauksena tilattiin asiasta selonteko² ja se lähetettiin lausuntokierrokselle. Tunnettuna tuloksena oli, että kveeni tunnustettiin virallisesti huhtikuussa 2005 vähemmistökieleksi. Kulttuuriministeriön (Kultur- og kirkedepartementet) kieliä koskevassa tiedonannossa todetaan, että kveenin kielen aseman vahvistaminen on saatava osaksi valtion yhtenäistä kielipolitiikkaa ja että valtion aktiivinen panos on välttämätön kveenin kielen elvyttämistyön onnistumiselle.

Euroopan neuvosto on osoittanut, että Norjalla on edessään suuria haasteita erityisesti kielen, median eri muotojen ja kulttuurin kehittämisessä. Olen tästä arviosta samaa mieltä. On tietysti mahdotonta sanoa, millaista kehitys olisi ollut ilman edellämainittuja valtiosopimuksia, mutta olen tässä poiminut muutamia esimerkkejä siitä, miten monet kveeneihin kohdistuvista toimista ovat suoranaisesti saaneet alkunsa Euroopan neuvoston valtiosopimuksista ja niiden seurannasta. Haluankin kveenipolitiikan tulevan kehityksen edun nimissä suositella, että kveenien omat organisaatiot hyödyntävät Euroopan neuvoston sopimuksia ja seurannan tuloksena annettuja suosituksia aktiivisesti. Kokemus osoittaa, että valtiosopimusten hyödyntäminen yhdessä vähemmistön oman toiminnan kanssa tuottaa parasta tulosta viranomaisten kanssa neuvoteltaessa.

Lopuksi haluan muistuttaa, että myös kunnilla ja lääneillä on vastuu puiteyleissopimuksen ja vähemmistökielisopimuksen noudattamisesta. Olen käyttänyt aikaa luodakseni yhteyksiä järjestöjen ja asianomaisten viranomaisten kanssa Tromsin ja Finmarkin lääneissä. Vastaisuudessaakin on tarvetta perustaa ja kehittää kveenien omia laitoksia, muun muassa kieli- ja kulttuurikeskuksia. Tässä työssä on ratkaisevaa, että valtio on läheisessä yhteistyössä kuntien ja läänien kanssa.

Ei pidä kuitenkaan unohtaa sitä tosiasiaa, että valtiolla on erityisvastuu kansainvälisten valtiosopimusten noudattamisesta. Olen hyvin selvillä siitä, että kveenien ja heidän järjestöjensä keskuudessa vallitsee kärsimättömyys Norjan kveenipolitiikan kehityksen suhteen. Minusta kuitenkin tuntuu, että kehitys kulkee nyt eteenpäin aivan toista vauhtia kuin vaikkapa vain muutama vuosi sitten. Puiteyleissopimus ja vähemmistökieliä koskevan peruskirja ovat olleet tärkeitä tälle kehitykselle.

Suomentanut Anitta Viinikka-Kallinen

1. Katso *Hallituksen tiedonanto suurkäräjille* St. meld. nr. 15 (2000-2001) kap. 5.2.2.1
 2. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/kkd/422556/248931/kvensk_sprak_eller_dialekt.html?id=250363

Rammekonvensjonen og minoritetsspråkpaktas betydning for norsk kvenpolitikk

Raimo Valle

I år er det ti år siden Norge ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Jeg er bedt om å si noe om hvilken betydning ratifikasjonen har hatt for norsk kvenpolitikk.

Rammekonvensjonen er den første juridisk bindende multilaterale avtalen om allment vern av nasjonale minoriteter og må ses i sammenheng med andre konvensjoner Norge har ratifisert. Det europeiske charteret for regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakta) ble ratifisert av Norge i 1993. Ved Norges første rapportering i 1999 ble det slått fast at kvensk/finsk er omfattet av konvensjonens del II. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, som Norge tiltrådte i 1972, angir minoritetsvern i artikkel 27, som også omfatter kvenene. Jeg vil også peke på Stortingsmelding nr. 15 (2000-2001) *Nasjonale minoriteter i Noreg – om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*, fremmet av Regjeringen Stoltenberg I i desember 2000. Denne stortingsmeldingen, sammen med nevnte konvensjoner, danner en grunnleggende annerledes og positiv ramme for statens politikk overfor kvenene enn tidligere tiders politikk.

Et sentralt utgangspunkt for rammekonvensjonen er prinsippet om ikke-diskriminering og likeverdighet i forhold til majoritetsbefolkningen, samtidig som statene skal legge til rette for å bevare og utvikle de nasjonale minoriteters kultur. Tiltak mot diskriminering og rasisme rettet mot samer, nasjonale minoriteter og innvandringsgrupper blir av myndighetene sett i sammenheng. De nye instrumentene for å hindre diskriminering og fremme likestilling, diskrimineringsloven og diskrimineringsombudsloven, er viktige også for de nasjonale minoritetene. At kunnskap om de nasjonale minoritetene er kommet inn som en del av læreplanen i norsk skole er også en viktig oppfølging av rammekonvensjonen.

Ratifikasjonen av rammekonvensjonen har medført at samordningsansvaret for kvenpolitikken er klart forankret hos én statsråd og i ett departement; i dag statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I praksis betyr dette bl.a. at Arbeids- og

inkluderingsdepartementet vurderer om hensynet til kvenene er tilstrekkelig ivaretatt i saker som legges fram av regjeringen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også hovedansvaret for dialogen med representanter for kvenene. Samtidig vil jeg understreke at de andre departementene med underliggende virksomheter har et selvstendig ansvar overfor kvenene innenfor sine ansvarsområder.

En annen konsekvens av ratifikasjonen var at det ble opprettet en egen tilskuddsordning for nasjonale minoriteter. *Norske Kveners Forbund* har riktignok fått statsstøtte siden 1990, men organisasjonsstøtten har økt betraktelig det siste tiåret. Dette har vært en bevisst politikk fra regjeringens side for å følge opp artikkel 15 i rammekonvensjonen, som sier at “partene skal skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører dem”. En lojal oppfølging av denne bestemmelsen har vært å prioritere organisasjonsstøtte for å gjøre de nasjonale minoritetene bedre i stand til *selv* å fremme sine krav og prioriteringer. I tråd med dette har også Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra 2008 innført faste møter med *Norske Kveners Forbund* i forkant av de årlige statsbudsjettprosessene.

Rammekonvensjonen har også hatt mer direkte konsekvenser, bl.a. når det gjelder stedsnavn og støtte til kvenske medier. I anbefalingen fra Europarådets første rekommandasjon om Norge 8. april 2003 ble det bl.a. sagt at “ (...) kvenenes situasjon ennå ikke tilfredsstillende på områdene elektroniske og trykte medier, og det er også behov for å fremme deres språklige rettigheter ytterligere, for eksempel i forhold til stedsnavn.”

I St.prp. nr. 63 (2003–2004) følges dette opp i forhold til den kvenske avisen *Ruijan Kaiku*, med følgende henvising til rammekonvensjonen: ”Det vedtatte tilskuddet er ikke tilstrekkelig til å opprettholde driften av avisen på dagens nivå. (...) Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter (...) har pekt på viktigheten av *Ruijan Kaiku* som informasjonskilde for den kvenske befolkningen”. På denne bakgrunn ble tilskuddet til *Ruijan Kaiku* økt fra 2004 og har etter dette økt ytterligere. Samtidig vil jeg ikke legge skjul på at forvaltningen av tilskudd til denne avisa til tider har vært utfordrende.

I forhold til stedsnavntjenesten har myndighetene bl.a. fulgt opp merknaden gjennom revisjon av stadnamnlova, hvor vernet av kvenske stedsnavn er spesielt nevnt i formålsparagrafen (§ 1 annet ledd): ”Lova skal sikre omsynet til samiske og kvenske stadnamn i samsvar med nasjonalt lovverk og internasjonale avtaler og konvensjonar”. I Stortingsmelding nr. 35 (2007-2008) Mål og mening – Ein helskapleg norsk språkpolikk varsles et intensivert arbeid for innsamling og registrering av kvenske stedsnavn.

Språkpakta har hatt betydning for prosessen rundt anerkjennelse av kvensk som et eget språk. I Stortingsmelding nr. 15 ønsket ikke regjeringen å ta stilling til spørsmålet om kvensk var å anse som et eget språk¹. Denne posisjonen medførte imidlertid respons fra Europarådet. I deres første resolusjon om Norges oppfølging

1. Se St. meld. nr. 15 (2000-2001) kap. 5.2.2.1

av minoritetsspråkpakta ble staten bedt om å “[c]larify the status of the Kven language with a view to improving the situation of the language in conformity with Part II of the Charter”. På denne bakgrunn ble det gjennomført en utredning² og høring. Som kjent ble resultatet at kvensk i april 2005 offisielt ble anerkjent som eget språk. I språkmeldingen fra Kultur- og kirke departementet (op cit) slås det fast at en systematisk styrking av kvensk språk må inngå som en helhetlig del av norsk språkpolitikk og at aktiv statlig medvirkning er nødvendig for at arbeidet med revitalisering av kvensk språk skal lykkes.

Europarådet har særskilt pekt på utfordringer i forhold til språk, medier og kultur. Jeg er enig i denne vurderingen. Selv om ingen kan vite hvordan utviklingen ville ha vært uten de nevnte konvensjonene, har jeg her vist til noen eksempler på hvordan kvenske tiltak eksplisitt er begrunnet ut ifra Europarådets konvensjoner og rapporteringsmekanismene knyttet til disse. For den videre utviklingen av kvenpolitikken vil jeg derfor anbefale at kvenske organisasjoner bruker konvensjonene og rekommandasjonene fra Europarådet aktivt. Erfaring viser at bruk av konvensjoner kombinert med aktivt engasjement fra minoritetene selv, er hva som er mest effektivt i dialog med myndighetene.

Jeg vil avslutningsvis peke på at det også ligger et ansvar på kommuner og fylkeskommuner for å følge opp rammekonvensjonen og minoritetsspråkpakta. Jeg har brukt tid på å ha dialog med organisasjoner og berørte myndigheter i Troms og Finnmark. Det vil fremover være behov for å etablere og utvikle kvenske institusjoner, herunder språk- og kultursentra. I dette arbeidet er det avgjørende for staten å ha et nært samarbeid med kommuner og fylkeskommuner.

Til syvende og sist er det likevel ikke til å komme fra at staten har et særlig ansvar for å følge opp internasjonale konvensjoner. Jeg er godt kjent med at det er stor utålmodighet blant kvenene og deres organisasjoner i forhold til hvor raskt kvenpolitikken i Norge utvikles. Jeg føler likevel at vi i dag har en helt annen utvikling enn for bare få år siden. Rammekonvensjonen og minoritetsspråkpakta har vært viktig for denne utviklingen.

2. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/kkd/422556/248931/kvensk_-_sprak_eller_dialekt.html?id=250363