

Innst. S. nr. 55.

(1998-99)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Europarådets ramme-konvensjon av 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

St.prp. nr. 80 (1997-98).

Til Stortinget.

Sammendrag

Kapittel 1 i proposisjonen inneholder sammendrag. I kapittel 2 gjøres det nærmere rede for konvensjonens bakgrunn og hovedinnhold. I kapittel 3 drøftes begrepet nasjonale minoriteter. Kapittel 4 inneholder merknader til de enkelte artikler i konvensjonen. Kapittel 5 omhandler administrative og økonomiske konsekvenser, mens kapittel 6 inneholder høringsuttalelser. Kapittel 7 inneholder konklusjon og tilråding.

Konvensjonsteksten i engelsk original samt norsk og samisk oversettelse følger som trykt vedlegg til proposisjonen.

Regjeringen ber i proposisjonen Stortinget om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Det vises i proposisjonen til at Europarådet i mange år har arbeidet for å styrke menneskerettighetsvernet i Europa, herunder å bedre nasjonale minoriteters stilling. Europarådets ministerkomité vedtok 10. desember 1994 teksten til en rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Det vises videre til at konvensjonen er den første juridisk bindende multilaterale overenskomst om beskyttelse av nasjonale minoriteter i sin alminnelighet. Den antas derfor å være et viktig supplement til eksisterende normer på dette feltet. Som rammekonvensjon inneholder den hovedsakelig programmessige bestemmelser som fastsetter mål som statene forplikter seg til å arbeide for. Det sentrale er å oppnå en effektiv beskyttelse av nasjonale minoriteter og personer som tilhører slike grupper. Prinsippene om formell og reell likestilling mellom nasjonale minoriteter og majoritetsbefolkningen står sentralt, og partene forplikter seg til å legge forholdene til rette for at nasjonale minoriteter skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart.

Det opplyses i proposisjonen at konvensjonen ble åpnet for undertegning 1. februar 1995. Norge var

blant de 21 stater som undertegnet konvensjonen denne dagen, etter at den ble vurdert til ikke å inneholde bestemmelser som gikk lenger enn allerede eksisterende bestemmelser i norsk rett. Konvensjonen er også åpen for undertegning av stater som ikke er medlem av Europarådet. Konvensjonen trådte i kraft 1. februar 1998 og var pr. 7. mai 1998 ratifisert av 20 stater.

Det opplyses videre at konvensjonen ikke har noen definisjon av begrepet «nasjonale minoriteter». Men etter Wien-konvensjonen av 23. mai 1969 om traktatretten kan statene ved undertegning eller ratifikasjon avgi en erklæring der de viser til hvilke grupper som anses å omfattes av konvensjonen. Pr. 7. mai 1998 hadde åtte stater avgitt erklæringer.

Det opplyses at samer, kvener, skogfinner, romani-folket (tatere/de reisende), rom og jøder anses å oppfylle kriteriene for «nasjonale minoriteter» og omfattes således av konvensjonens virkeområde. Regjeringen foreslår likevel at Norge ikke benytter adgangen til å avgi erklæring som nevnt siden det kan anses som en begrensning av konvensjonens anvendelsesområde, samt vekke utilsiktede reaksjoner blant personer som tilhører de aktuelle gruppene. Det kan her bl.a. nevnes at samene, som er positive til ratifikasjon, ikke ønsker å klassifiseres som nasjonal minoritet. Konvensjonens bestemmelser gjelder likevel fullt ut for de grupper eller enkeltpersoner som ønsker å påberope seg dens bestemmelser.

Det opplyses at spørsmålet om norsk ratifikasjon har vært forelagt alle departementer, samt en rekke institusjoner og organisasjoner til høring. En har lagt vekt på å forsøke å nå personer i de gruppene som tenkes omfattet av konvensjonen. Hovedinntrykket er at høringsinstansene ikke har innvendinger mot at Norge ratifiserer konvensjonen, og representanter for samene, kvenene, skogfinnene, rom/sigøynere og jødene støtter norsk ratifikasjon. Denne holdningen støttes også av én

av romanifolkets (tater/de reisendes) organisasjoner, men det har fremkommet en rekke skeptiske høringsuttalelser fra andre av denne gruppens representanter, jf. kapittel 6 i proposisjonen.

Når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser opplyses det bl.a. i proposisjonen at overvåkingen av statens gjennomføring av konvensjonen skal skje gjennom opprettelse av en rådgivende ekspertkomité som skal bistå Europarådets ministerkomité. Dette vil kunne kreve økt bidrag fra Norge som konvensjonspart. Bidraget vil måtte dekkes innenfor Utenriksdepartementets budsjettramme.

For øvrig er konvensjonen tolket slik at den ikke innebærer noen nye rettigheter i forhold til eksisterende norsk rett, slik at en norsk ratifikasjon ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser. Som en oppfølging av konvensjonen og som følge av økt politisk oppmerksomhet omkring nasjonale minoriteter, vil det imidlertid kunne være ønskelig med iverksettelse av tiltak for bedre samordning av statens politikk overfor disse gruppene. I en rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe om samordning av statens minoritetspolitikk konkluderes det med at et samordningsansvar bør legges til Kommunal- og regionaldepartementet, og at det departementet da vil ha behov for tilføring av ressurser. Det anslås at det vil kunne bli behov for fem årsverk samt midler til drifts- og prosjektstøtte til frivillige organisasjoner.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til Regjeringens vurderinger og konklusjon, og slutter seg til disse.

Flertallet vil særlig framheve at dette er den første internasjonale konvensjon som sikrer minoriteters rettigheter som gruppe, og at dette er særlig viktig i forhold til en rekke minoriteters situasjon i land i Øst-Europa, og kanskje særlig i land som tidligere var en del av Sovjetunionen. De oppfølgings- og overvåkingsmekanismer som etableres, sammen med arbeidet i OSSE, vil kunne trygge og forbedre minoritetenes stilling i disse landene.

Flertallet har merket seg at Regjeringen legger til grunn at det ikke er nødvendig med endringer i norsk lovgivning, men at det vil kunne være grunnlag for en noe mer aktiv oppfølging av spørsmål knyttet til minoriteter, og at det i den sammenheng vises til Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 225 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge.

Flertallet vil videre vise til at selv om denne konvensjonen er den første som sikrer minoriteter som gruppe, er det en rekke konvensjoner, og enkeltregler i norsk lovgivning, som sikrer den enkelte borger som tilhører en minoritet mot diskriminering på individuelt grunnlag.

Flertallet har merket seg, og er enig med Regjeringen i, at man ikke vil benytte anledningen til å avgi en erklæring om hvilke grupper som vil bli oppfattet

som minoriteter i Norge i henhold til konvensjonen. Flertallet har i denne sammenheng merket seg at representanter for minst én av gruppene har ulike oppfatninger av om det er ønskelig å bli oppfattet som en minoritet. Det vises her til at konvensjonen uttrykkelig slår fast at det er opp til den enkelte person om en ønsker å bli oppfattet som å tilhøre en minoritet. Flertallet har videre merket seg at Sametinget er positiv til ratifikasjon av konvensjonen, men ikke ønsker at samene skal få sin status regulert i henhold til denne konvensjonen fordi man oppfatter konvensjonene om urfolks rettigheter som å regulere deres situasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at rammekonvensjonen burde ha vært forelagt ikke bare departementer og sentrale organisasjoner. En konvensjon som regulerer også mer lokale mellommenneskelige forhold burde også ha vært forelagt kommunene, der folket bor, om ikke annet for informasjonens del. Disse medlemmer kan ikke se at det vil medføre problemer om ratifikasjonen utsettes i påvente av kommunenes uttalelser all den tid nuværende og tidligere regjeringer har brukt nærmere 4 år på å gi Stortinget sitt råd.

Disse medlemmer er enige i Europarådets hovedbegrunnelse med hensyn til at nasjonale minoriteter ikke skal diskrimineres i forhold til menneskerettigheter og de generelle samfunns-goder det enkelte medlemsland ellers tilbyr sine innbyggere, der de bor i landet. Disse medlemmer har imidlertid merket seg at konvensjonen ikke definerer standarden på de forventede ytelser til minoriteter. Det råder uklarhet når det gjelder de krav man kan stille til nasjonale minoriteter og nivået på de forventede ytelser fra det offentliges side.

Disse medlemmer viser til misforstått særbehandling av våre innvandrere som har skapt holdninger som det kan være vanskelig å endre. Disse medlemmer viser også til den illevarslende kommentar til art. 9 fra Norske Kveners Forbund (St.prp. nr. 19 (1998-99)), med omfattende krav om økonomisk støtte.

Disse medlemmer kan ikke slutte seg til konklusjonen på s. 21, spalte 1, 2. påvsnitt i proposisjonen hvor det heter: «Konvensjonen inneholder videre hovedsakelig programmessige forpliktelser som er vurdert slik at de ikke medfører nye rettigheter i forhold til eksisterende norsk rett.» Norsk rett på dette område er uklar og synes å bli til basert på departementenes fortløpende fortolkning av lovverket, uten at denne alltid synes å være i tråd med folkets rettsoppfatning. Disse medlemmer har liten tillit til departementets «kvalitetssikring» av konvensjonen, og frykter for at den vil bli gjenstand for vidtgående byråkrattolkninger og advokatoppdrag. På denne bakgrunn burde det ha funnet sted en utenomdepartemental vurdering av de praktiske og økonomiske konsekvenser konvensjonen vil kunne medføre, se uttalelse fra KIM, s. 20 i proposisjonen. Disse medlemmer finner det ikke

ønskelig at spørsmålet om hvilke nasjonale minoriteter som på det nåværende tidspunkt skal falle inn under konvensjonen, indirekte skal avgjøres av minoritetene selv, i dette tilfelle samene. Disse vil ikke klassifiseres som nasjonal minoritet, slik proposisjonen gjør, se 7.2. Tilråding 3. og 4. setning.

Disse medlemmer vil ikke karakterisere samene som et urfolk. Samene er riktignok en egen etnisk gruppe, men det store flertall av dem som i dag har anledning til å betegne seg som samer, mangler kulturelle og religiøse verdier som skiller seg fra den øvrige norske befolkning. De har stort sett den samme inntekt og levestandard og stiller de samme krav til velferd som andre, enten det gjelder f.eks. boliger, flyplasser, moderne veier, biler eller andre motoriserte fremkomstmidler.

Disse medlemmer anbefaler at Stortinget ikke gir sitt samtykke til ratifikasjon av ovennevnte konvensjon.

Disse medlemmer mener det er viktig å tenke over hvor mange nasjonale minoriteter det er grunn til å tro landet vil få de nærmeste år. Når man erfarer hvor raskt kvenene har oppnådd status som minoritet, og at FINNSAM etter Utenriksdepartementets mening bør inngå i samme gruppe, er det ikke urealistisk å tro at det blir en oppblomstring av minoriteter som vil gjøre krav på status som nasjonal minoritet. Disse medlemmer vil peke på at landets historie forteller at befolkningen fra gammelt av i stor grad er skjedd fra syd til nord. Det må derfor ikke utelukkes at «oljena-

sjonen» Norge vil oppleve en oppblomstring av nasjonale minoriteter, som vil kreve opplæring i sine forfedres språk.

Disse medlemmer mener at før konvensjonen ratifiseres burde det foretas en grundig vurdering av potensialet for nye nasjonale minoriteter i lyset av vår liberale innvandrings- og flyktningepolitikk.

Disse medlemmer viser til at statens samordningsansvar når det gjelder oppfølgingen av konvensjonen er foreslått lagt til Kommunal- og regionaldepartementet. Dette vil ifølge proposisjonens kap. 5.2, de 2 siste setninger, skape behov for 5 nye årsverk, samt midler til drifts- og prosjektstøtte til frivillige organisasjoner. Skal man få en total utgiftsoversikt for administrasjons- og driftsutgifter m.v. nedover i forvaltningsnivåene til der de nasjonale minoriteter til daglig oppholder seg, og daglig skal ha oppfølging i henhold til sine rettigheter, vil statens og kommunens utgifter i form av årsverk mangedobles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget gir samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter i samsvar med framlagt forslag i St.prp. nr. 80 (1997-98).

Oslo, i utenrikskomiteen, den 2. desember 1998.

Haakon Blankenborg,
leder.

Harald Hove,
ordfører.

Einar Steensnæs,
sekretær.