



Organization for Security and Co-operation in Europe
High Commissioner on National Minorities

Tale til Sametingets plenumsforsamling

av

Knut Vollebaek

OSSEs Høykommissær for nasjonale minoriteter

Karasjok, Norge – 22. september 2011

Kjære Plenumsleder, Sametingets president, medlemmer av Sametinget, mine damer og herrer.

Takk for invitasjonen til å besøke dere og tale til Sametinget som OSSEs Høykommissær for nasjonale minoriteter. Selvom det er mitt første besøk til Sametinget, føler jeg at jeg har et forhold til institusjonen. I min tid som statssekretær i Utenriksdepartementet i Regjeringen Syse var jeg aktivt engasjert i arbeidet med Norges ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter. I min nåværende stilling har jeg fått hjelp av Sametingets direktør til å presentere denne representasjonsmodellen for minoritetsgrupper i Kasakhstan. Det var både spennende og nyttig.

Sammen med mine medarbeidere, er jeg kommet hit i første rekke for å lære og få ideer, bl.a. til spørsmål om selvbestemmelse og representativitet. Hvordan gi minoriteter, inkludert urfolk, deres rettmessige plass i et majoritetssamfunn, hvordan sørge for selvbestemmelse og representasjon. Dette er spørsmål vi sliter med til daglig i mange av OSSEs deltagerland.

Som urfolk har dere lenge arbeidet aktivt for å styrke deres egen kultur og identitet. Men veien har vært lang og til tider vanskelig. Vi skal ikke gå langt tilbake i historien før myndighetenes politikk var assimilering og fornorskning av den samiske befolkningen. Resultatet kjenner vi: triste enkeltskjebner og konfrontasjon med storsamfunnet.

Utviklingen fra den gang til nå handler ikke bare om endringer i politiske strukturer og institusjoner - som opprettelsen av Sametinget, men også om et nytt tenkesett hos

alle involverte. Det har skjedd en forandring av synet på mennesker med en annen identitet. Sagt med andre ord, var det nødvendig med en endret politisk kultur i hele Norge for at samfunnet skulle bli mer åpent og imøtekommende overfor samenes interesser og behov.

En av de mest grunnleggende utfordringene for et hvert folkeslag i dagens moderne stater, det være seg urfolk eller nasjonale minoriteter, er hvordan man i praksis kan utøve sin rett til selvbestemmelse. Hvordan kan dette grunnleggende, men likefullt noe vage prinsippet fylles med et innhold som gjør det relevant for en spesiell gruppe og for de enkeltindivider som gruppen består av? Hvordan kan vi sikre en meningsfull selvbestemmelsesrett innen rammen av respekt for statlige grenser og uten å gå på bekostning av andre folks rett til selvbestemmelse? Hvordan kan både statlige og mellom-statlige organer utforme og iverksette en politikk som bidrar til å forebygge vold og interetnisk konflikt?

Disse utfordringene lå til grunn for opprettelsen i 1992 av den stillingen jeg nå innehar, OSSEs Høykommissær for nasjonale minoriteter. Europa stod midt oppe i de verste krigshandlinger siden annen verdenskrig. Krigene på Balkan hadde oppstått som følge av interetniske konflikter innenfor nasjonale grenser og så spredd seg til en hel region. Utgangspunkt var etniske minoriteters opplevelse av undertrykkelse og manglende selvbestemmelse.

Prinsippene om rett til selvbestemmelse og territoriell integritet omtales ofte som uforenlige. Men som den samiske erfaringen viser oss, finnes det mulige løsninger mellom de to ytterlighetene assimilasjon på den ene siden og løsrivelse på den annen.

Det finnes måter å imøtekomme minoriteters interesser og behov på og å inkludere dem i beslutningsprosesser for saker som berører dem i særlig grad. Staten kan gi selvbestemmelsesrett innen kulturelle eller funksjonelle rammer. Gjennom å gi minoriteter medbestemmelse i spørsmål som berører dem, er det større sannsynlighet for at minoritetene vil være i stand til å hegne om og fremme sin identitet og sine interesser uten at dette går på bekostning av statens enhet og stabilitet. Med andre ord er det mulig å balansere de to tilsynelatende uforenlige prinsippene om selvbestemmelse på den ene siden og ukrenkeligheten av statens grenser på den andre. Og det er nettopp i denne konteksten at Sametinget og den øvrige samepolitiske situasjonen er av spesiell interesse for meg.

La det være sagt med en gang: Alle situasjoner er forskjellige. Alle minoritetsrepresentanter jeg møter i OSSEs 56 deltagerland forteller meg at deres situasjon er unik og ikke kan sammenlignes med noen annens. Jeg aksepterer at folk opplever sin situasjon og de utfordringer de møter som enestående. Like fullt finnes det mange fellestrekk. Og selv om vi ikke kan finne noen allmenngyldig oppskrift på hvorledes utfordringene skal løses, kan vi identifisere mekanismer, instrumenter og handlingsmønstre som kan være relevante i ulike situasjoner. I Europa finnes folk som er splittet av landegrenser, som strever for å bli hørt og som daglig opplever å bli sett på som fremmede i sitt eget hjemland, noen ganger sogar som en femtekolonne og en trussel. Og mens neglisjering kan være nok til å stimulere misnøye, kan opplevelsen av undertrykking eller ydmykelse være den raskeste veien til opprør og konflikt.

Gjennom mitt arbeid har jeg ofte sett hvordan konflikter kan bli utløst ved at folk nektes sine mest elementære rettigheter, som retten til å snakke sitt eget språk, respekt for ens egen kultur og identitet, retten til lik og rettferdig behandling. Dette er bakgrunnen for at jeg som høykommissær med et mandat om å forebygge konflikt, arbeider aktivt for å fremme respekt for minoriteters rettigheter. Dette er basert på forståelsen av at minoriteter som anerkjennes og støttes av en stat i mindre grad vil utfordre statens autoritet og true dens territorielle integritet.

Når vi er enige om at vi ikke må falle i assimileringsgrøften, blir det like viktig å sørge for å unngå den andre grøften, nemlig at arbeidet for anerkjennelse og aksept av forskjeller og egenart leder til segregering, der vi ender opp med det som nå ofte omtales som parallelle samfunn. Akkurat som mangel på rettigheter og frihet medfører økt risiko for etnisk basert uro, kan mangel på integrering og sosialt samhold utgjøre en risiko for stabiliteten i de fleste multietniske samfunn og stater. Dette kan delvis forklare at enkelte europeiske statsledere i det siste har stått frem og erklært at ”multikulturalismen er død” og at det flerkulturelle samfunnet har vist seg ikke å fungere. Etter min mening er dette en grunnleggende misforståelse av hva et flerkulturelt samfunn er. Et flerkulturelt samfunn forutsetter kontakt og samhandling på tvers av de kulturelle og etniske grenser. Det som ikke fungerer er ”multi-monokulturalisme”, nemlig et samfunn hvor de ulike etniske grupper lever side om side i ghettoer uten kontakt. Det forsterker kulturelle forskjeller og undergraver nasjonal solidaritet og en felles borgeridentitet.

La meg peke på to forhold i denne sammenheng. For det første at utviklingen av en politisk og nasjonal identitet er en viktig del av integreringsprosessen. En slik identitet

kan forene mennesker på tvers av etniske skillelinjer og skape en felles plattform i form av borgernes rettigheter og plikter som deres forhold til staten kan tuftes på. Identiteten gir en opplevelse av tilhørighet som igjen kan motivere til i fellesskap å bygge et godt og stabilt samfunn. Dette vil imidlertid ikke skje i samfunn hvor borgernes etnisitet, kultur og religion fornektet eller undertrykkes. Integrering handler ikke om å undertrykke individers identitet, men om å gi rom for at et individ kan ha flere identiteter. Erfaring viser at virkelig integrering krever anerkjennelse av så vel individuelle som kollektive identiteter, samt forståelse for at disse er mangeartede, skiftende og ofte også omstridte.

For det andre har jeg erfart at det oftest er i situasjoner hvor man ønsker å fremheve forskjeller at ulikhet i identitet vektlegges. Grunnen til å peke på etniske, religiøse eller kulturelle forskjeller er vanligvis diskriminering, ekskludering eller voldsbruk. Det er i slike situasjoner våre mangeartede identiteter reduseres til simplistiske kategorier. Man er nordmann eller same, kristen eller muslim. Og vi glemmer at hver enkelt av oss er så mye mer enn bare medlem av en etnisk eller religiøs gruppe. Det er når vi henfaller til å sette slike enkle merkelapper på hverandre at dialogen bryter sammen og faren for voldshandlinger øker. Alle sammen tilhører vi mange grupper og innehar flere identiteter samtidig.

Ut ifra de erfaringer jeg har høstet så langt, vil jeg hevde at den politikken som har størst sjanser til å lykkes med å skape gode flerkulturelle samfunn, er den som både forstår og tar hensyn til krav om integrering og nasjonal solidaritet, og samtidig ikke overser betydningen av å anerkjenne det enkelte individs egenart.

Gjennom en slik tilnærming kan vi nettopp unngå de to ytterlighetene assimilasjon og separasjon. Det behøver ikke å være noen motsetning mellom å beholde en karakteristisk identitet – det være seg etnisk, kulturell, religiøs, språklig eller en kombinasjon av disse – og det å være del av storsamfunnet. Det å tilhøre en etnisk undergruppe og å være borger av en nasjonalstat kan være komplimentære størrelser. Dette fordrer imidlertid at staten av og til tyr til spesielle tiltak for å nå ut til personer som tilhører nasjonale minoriteter og sørger for at de får ordninger som sikrer at de blir hørt. Dette er til syvende og sist i alle borgeres interesse, enten de er minoriteter eller majoriteter. Dersom individer opplever at deres minoritetsbakgrunn ikke er en kilde til diskriminering eller utestengelse, men opplever at deres rettigheter respekteres og at deres stemmer blir hørt gjennom demokratiske prosesser, er det langt mindre sannsynlig at de vil henfalle til uakseptable metoder for å fremme sine interesser og beskytte sin identitet. Det er derfor bare når minoriteter i like stor grad som majoriteten føler at de hører til en nasjon – at nasjonen og staten også er deres – at nasjonen virkelig kan være flerkulturell.

Dette er årsaken til at jeg mener vi bør unngå snakke om at minoriteter skal eller bør integreres inn i et samfunn, og at vi snarere bør snakke om integrering av samfunnet. Dette betyr at vi må begynne å se på integrering som noe som kommer hele samfunnet til gode og ikke bare noen spesielle grupper. Mange av de tradisjonelle nasjonale minoritetene jeg arbeider med, opplever at integrering ene og alene består i at de må tilpasse seg majoritetens krav. Dette skaper hverken tilhørighet eller nasjonalfølelse. Integrering fungerer best i de tilfeller der man forstår at det er snakk om en prosess og at den må gjennomføres i fellesskap. En slik prosess fordrer at både

minoriteten og majoriteten tilpasser seg når det er nødvendig, at de etablerer effektiv kommunikasjon og at de lærer seg å inngå gjensidig berikende sosiale fellesskap.

Også i Norge har vi en lang vei å gå. Det som er viktig er at spørsmålet om integrering er satt på den politiske dagsorden og at vi innser at dette er en kontinuerlig prosess. Det er utfordrende. Målet kan også endres underveis. Sametinget kan neppe være modell for alle etniske gruppers integrering i det norske samfunn. Men opprettelsen av Sametinget har gitt oss ett eksempel på hvordan en etnisk gruppe kan oppnå selvbestemmelse og allikevel være en del av nasjonalstaten. Dette er en interessant og utfordrende modell som kanskje kan brukes for andre etniske grupper innen OSSE-området. Derfor er jeg svært glad for den muligheten mine medarbeidere og jeg har fått for å komme hit og lære mer om deres erfaringer og samtidig dele med dere noen av våre egne.

Lykke til med et viktig arbeid både for samene og for Norge.