



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

www.osce-hcnm.org

HOVEDTALE

av

Knut Vollebæk

OSSEs høykommissær for nasjonale minoriteter

til

Bjørnsonfestivalen 2008
“Vandringer og forandringer”

Molde, Norge – 27 august 2008

Kjære alle sammen.

Hvorfor vandrer vi? Mange av oss har vandret i verden på grunn av utferdstrang. Selv vokste jeg opp i en liten, vakker bygd som jeg nå har vendt tilbake til som fast feriegjest og elsker det. Bygda er faktisk den samme som Bjørnson-familien kommer fra, nemlig Søndre Land. Og jeg bor slik til at jeg ser ned på den gården som Peder Bjørnson, Bjørnstjernes far, måtte gå fra. For 50 år siden hadde jeg imidlertid en ubendig trang til å komme ut. På samme måte som Bjørnsons "Arne" hørte også jeg strofen "Undrer meg på hva jeg får å se over de høye fjelle?".

Som norsk ambassadør i USA møtte jeg et utall etterkommere av nordmenn som utvandret til Amerika. I løpet av hundre år fra 1825 utvandret mer enn 800 000 nordmenn til Amerika. Nest etter Irland er det intet land som har avgitt en større prosentandel av sine innbyggere til Amerika. I dag regner vi med at det er mellom 5 og 6 millioner amerikanere som selv kaller seg "norsk-amerikanere". Noen av de første forlot Norge av religiøse grunner, men de aller fleste dro til Amerika på grunn av vanskelige økonomiske forhold i det Norge de forlot.

I disse dager har vi gjennom media fulgt en annen slags vandring, nemlig menneskers flukt som følge av krig og ødeleggelser. Professor Knut Kjelstadli som er med oss i dag, er den store ekspertten på norsk innvandringshistorie. I et foredrag i P2 Akademiet i NRK i 2004 sa han bl.a.: "I det 20. hundreåret ble likevel flyktingen den typiske innvandrerens – hun eller han som måtte dra. De dro i utgangspunktet ikke frivillig, men på grunn av religiøs eller politisk forfølgelse, eller fordi statene de kom fra grep dramatisk og begrensende inn i privatliv eller i muligheten for å ernære seg."

En del av vår tids vandring skyldes konflikter som går tilbake til tidligere tiders tvangsforflytninger og nye grensdragninger som følge av kriger og fredsavtaler. I de nye nasjonalstatene som oppstod etter Sovjetunionens oppløsning, finner vi et sant lappeteppes av etniske grupper. Stalin førte en aktiv politikk med å tvangsflytte mennesker enten som straff eller av strategiske grunner. Det viste seg at mange av de kommunistiske diktaturene i Europa hadde lagt lokk på etniske konflikter, konflikter som ble vekket til live ved kommunismens fall og det autoritære regimet forsvant. Det er nok å nevne situasjonen på Balkan. De etniske konfliktene i det tidligere Jugoslavia satte Europa i en slags sjokktilstand.

Vi trodde annen verdenskrig hadde gitt oss en effektiv vaksine mot krig. Ved den kalde krigens slutt var det en kort stund en forventning om at vi hadde gått inn i en ny og harmonisk epoke i vår verdensdel. Snart viste det seg at gamle motsetninger førte til forsøk på etnisk rensing og etablering av nasjonalstater etter etniske linjer. Vi innså at den store utfordringen i dag ikke var konflikter mellom stater, men konflikter innenfor en og samme stat mellom ulike etniske grupper.

Det var på denne bakgrunnen at daværende KSSE, Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa, forløperen for OSSE, i 1992 vedtok å opprette stillingen som Høykommissær for nasjonale minoriteter som et konfliktforebyggende instrument. I de 15 årene som Høykommissæren har hatt sitt mandat, har han engasjert seg i en rekke land og mellom mange etniske grupper. Det er unødvendig å minne forsamlingen om at ikke alle konflikter er unngått i denne tiden. Derimot kan det være nødvendig å opplyse om at Høykommissæren faktisk har utført et viktig konfliktforebyggende arbeid i de baltiske land, i Makedonia, i sentral Europa mellom nabostater hvor etniske grupper er majoritet i ett land og minoritet i nabolandet, i Sentral Asia og også i deler av Georgia til tross for det vi opplever der i dag.

Utfordringene er forskjellige alt etter historie, kultur og størrelse på de etniske minoritetene. I Romania ble jeg fortalt om en bestemor på nesten hundre år som bare hadde flyttet innenfor en radius av 50 km, men som allikevel hadde opplevd å bo under syv ulike regimer og land i sitt liv. Kriger og fredstraktater, kupp og revolusjoner hadde ført til gjentagne omveltninger i hennes liv. Hun hadde gått fra å tilhøre en majoritet til å bli del av en minoritet med alt det medfører av omstillinger. I slike land og regioner ligger konfliktene latent og nærmest venter på en politisk eller økonomisk foranledning til å bryte ut. De gir enkelte politikere god grobunn for hatpropaganda og konflikt oppbygging.

Men også land som i utgangspunktet var relativt homogene har endret karakter etter annen verdenskrig som følge av innvandring fra Asia, Afrika og Midtøsten. Noen av disse etniske gruppene er blitt vel integrert og har hatt suksess i sine nye hjemland. Men mange, ikke minst muslimske grupper, er fortsatt dårlig integrert. Dette kan ha ulike årsaker. Noe skyldes diskriminering, men noe skyldes nok også troen på at innvandrerne bare kom for en begrenset tid for så å vende tilbake til sine hjemland. Innvandringen til Europa har vært annerledes enn innvandringen til USA. Til Amerika kom man for å bli amerikaner. USA var – og er – for mange det lovede land hvor målet er å bosette seg for godt. Selvsagt er ikke situasjonen i

USA uten motsetninger, men landet er allikevel mer av en smeltedigel enn europeiske land. I Europa har man sett en større grad av parallelle etnosentriske samfunn innen storsamfunnet. Det kan derfor virke som om innvandringen til Europa både har skapt større motsetninger internt enn i USA og har i seg et fortsatt stort potensial for konflikt. Vi husker opptøyene i Paris. I Nederland hvor jeg nå bor, er myndighetene svært opptatt av hvordan man skal håndtere betydelige innvandringsgrupper fra Nord-Afrika og Tyrkia. De kulturelle motsetningene er store og representerer aktuelle og potensielle konflikter i det nederlandske samfunn.

Innvandring er et viktig innenrikspolitisk spørsmål i de fleste europeiske land. Samtidig foregår det en akademisk debatt basert på en teori om etnonasjonalisme som argumenterer for at stater avgrenset til hovedsakelig en etnisk gruppe er mer stabile enn flerkulturelle stater. Professor Jerry Z. Muller fra Catholic University of America i Washington, DC, publiserte en artikkel i tidsskriftet "Foreign Affairs" for mars/april i år med tittelen "The Clash of Peoples. Why ethnic nationalism will drive global politics for generations", hvor han bl.a. hevder at vi vil kunne oppleve en gjenoppvåkning av tradisjonelle etnisk-nasjonale identiteter i Europa hvis muslimske immigranter ikke assimileres, men i stedet utvikler en sterk gruppeidentitet basert på religiøs tilknytning.

Muller mener at vi vil se en styrking av etnonasjonalismen etter hvert som moderniseringen vinner frem. Han hevder at vi som følge av økt globalisering vil oppleve at rikere og mer produktive regioner vil ønske å fjerne seg fra fattigere og mindre produktive. Dette er uten tvil noe av problemstillingen i Belgia, Italia og Spania. Homogene områder vil kunne prøve å oppnå uavhengighet, noe som lett kan provosere frem voldelige reaksjoner fra dem som støtter status quo. Med utgangspunkt i forholdene for enkelte tidligere kolonier hvor statsdannelsene er relativt nye og grensene går tvers gjennom tradisjonelle etniske grupper, mener Muller at samfunnene vil kunne splittes etter etniske linjer. Han viser til at etnisk vold gjør det vanskeligere å holde rivaliserende grupper sammen innen det samme samfunnet etter en slik konflikt. Han mener at dette skaper et dilemma for dem som går inn for humanitær intervensjon for å gjenopprette et multikulturelt samfunn fordi gjenoppbygging og sikring av freden vil kreve kostbare og langvarige militære operasjoner fra det internasjonale samfunnet for å få de ulike gruppene til å leve sammen. Kosovo er et eksempel fra vår del av verden, mens Kenya er et eksempel fra Afrika. Mullers konklusjon er derfor at "partition", deling, er den mest varige og humane løsningen. "It inevitably creates new flows of refugees, but at

least it deals with the problems at issue,” skriver Muller. Han går deretter over til å beskrive hvordan det internasjonale samfunn på den mest humane måten skal hjelpe til med transport og økonomisk støtte til bosetting og økonomisk integrering av de menneskene som tvangsflyttes.

Hvis det er lov å sitere Ibsen på en Bjørnson-festival, er det på sin plass her: ”Når utgangspunktet er som galest, blir resultatet originalest”. Dette er i bunn og grunn en debatt som er fullstendig uinteressant, men som kan styrke eksisterende motsetninger og skape nye motsetninger der de ikke allerede finnes. Det kan sikkert føres sannsynlighetsbevis for at mono-etniske enheter er mer stabile enn multi-etniske. Det kan sikkert også sannsynliggjøres at felles kultur, inkludert felles språk og religion, gir mer stabile forhold enn samfunn sammensatt av folkegrupper med ulik kulturell bakgrunn. Hvis vi tar utgangspunkt i vår del av verden, vil det dessuten kunne argumenteres for at samfunn med liten forskjell mellom fattig og rik er mer stabile enn samfunn hvor det er store økonomiske forskjeller. Dette er selvsagt ikke uinteressante observasjoner. De bør endog få konsekvenser. Men hvis slike observasjoner og analyser fører til den konklusjonen at vi må deportere store folkegrupper for å skape homogene samfunn og dermed hindre konflikt, er dette misforstått konfliktforebygging. Det skal ikke mye fantasi til for å forstå at slike aksjoner vil føre til at vi havner i nye, enorme konflikter som vi ikke kan overskue konsekvensene av.

Muller nevner selv et eksempel som etter min mening viser hvor håpløst hans delingsprosjekt egentlig er. I 1947 ble som kjent det indiske subkontinent delt i to land, nemlig India og Pakistan. Flere hundre tusen mistet livet og femten millioner ble flyktninger. Det skulle gå mindre enn 30 år før Pakistan, som var grunnlagt på islam og hvor den absolutte majoritet var muslimer, allikevel gikk i oppløsning da Bangladesh oppstod, på basis av etnisitet, kultur og språk. Man kan spørre seg hva som blir neste skritt i denne ”renselsesprosessen” for å skape et homogent samfunn. Vi vet at både India, Pakistan og Bangladesh fortsatt er preget av uro. Imidlertid har India, som er mer multietnisk, multikulturelt og multireligiøst enn de to andre, klart seg bedre enn sine naboer. Kanskje viser dette at stabilitet ikke i hovedsak må eller kan basere seg på etnisitet, men avhenger av andre elementer som politiske, økonomiske og sosiale forhold.

I sin bok ”Identity and Violence” skriver den indiske Nobelprisvinneren Amartya Sen om sin opplevelse som 11-åring i Dhaka i 1944. Det var de fattigste som ble offer for volden enten

de var hinduer eller muslimer. Mens religion ble brukt for å skape skiller mellom innbyggerne, tilhørte ofrene ofte den samme sosiale klasse eller gruppe uansett religion. Kategoriseringen ble gjort endimensjonal for å skape avstand. Menneskene ble ofre for en politisk manipulering.

Det samme har gjentatt seg andre steder og til andre tider. En person som ble rekruttert til hutu-mobben i 1994, kunne ikke lenger se på seg selv som borger av Rwanda eller afrikaner eller et menneske for den saks skyld, men bare som en hutu som skulle ta hevn over tutsiene. Mer enn en million ble drept i løpet av noen få dager. Sen beskriver i sin bok det han kaller "kunsten å hate". Han skriver: "The illusion of singular identity, which serves the violent purpose of those orchestrating such confrontations, is skillfully cultivated and formented by the commanders of persecution and carnage". Til tross for at det synes absurd å redusere mennesker til en spesiell identitet, peker Sen på at dette faktisk er hva mange teorier om kultur og sivilisasjon gjør. Sen peker på den grunnleggende feilen ved etnonasjonalismen, nemlig at den ser bort fra at vi er personer med ulike interesser, kjennetegn og tilknytningspunkter til det samfunnet vi lever i, utover vår etnisitet. Etnonasjonalismen reduserer mennesket til et endimensjonalt vesen. I tillegg til at de aller fleste av oss vil mene det er moralsk forkastelig å skape raserene stater, viser altså historien at slike konstellasjoner heller ikke unngår konflikt om det skulle være formålet.

Utfordringen over hele verden i dag, også i et tradisjonelt homogent samfunn som det norske, er å finne frem til mekanismer og former for samliv mellom mennesker av ulik etnisk opprinnelse, ulik kulturell bakgrunn og ulik religiøs tilhørighet. Mange innvandrere har bodd i sine nye hjemland så lenge at de ikke har noe å reise tilbake til. Hvem skal definere deres etniske opphavssted? Hvem skal bygge hus til dem og skaffe dem arbeid dit de sendes tilbake? Og hvem skal overta arbeidsplassene i de samfunnene de forlater? Vi må huske på at de aller fleste innvandrere i dagens Europa er verdifull arbeidskraft som vi trenger for å opprettholde vår økonomiske velstand.

Hvis vi både ut fra en realistisk vurdering av situasjonen i våre land og ut fra et ønske om fortsatt økonomisk vekst, innser at vi i overskuelig fremtid vil ha multietniske samfunn, blir spørsmålet hvordan vi kan legge til rette for at dette blir gode, stabile og levedyktige samfunn.

Som nevnt innledningsvis ble stillingen som Høykommissær for nasjonale minoriteter etablert for å hindre konflikter mellom etniske grupper som stort sett hadde bodd i sine respektive land i mange år. Europarådet har definert enkelte grupper som ”nasjonale minoriteter” og gitt dem spesielle rettigheter. I Norge har vi seks anerkjente nasjonale minoriteter, nemlig samene, som også er urfolk og derfor står i en særstilling, kvenene, skogfinnene, romani-folket, rom-folket og jødene.

Mange land står i dag overfor nye utfordringer i forhold til såkalte nye, eller ikke-tradisjonelle, minoriteter som følge av innvandring. For et par år siden anmodet OSSEs parlamentarikerforsamling Høykommissæren om å se på situasjonen for disse minoritetsgruppene som i stor grad stammer fra arbeidsinnvandring og familiegjenforening til vest-europeiske land.

Som et resultat av denne anmodningen ble det iverksatt en sammenlignende studie av innvandringspolitikken i syv OSSE-land. Studien viser at både nye og etablerte minoriteter står overfor mange av de samme problemene i forsøkene på integrering i sine nye hjemland. Begge grupper har samme bekymring når det gjelder politisk, sosial og økonomisk ekskludering og marginalisering. De har mangel på muligheter for utdanning på sitt eget språk, og de står overfor hindringer når de ønsker å beholde sin egen kultur. Studien viser at det er mange paralleller mellom den måten Høykommissæren arbeider på i forhold til tradisjonelle minoriteter og de verktøy og teknikker som benyttes av disse syv regjeringene i arbeidet med å tilpasse nye minoriteter til sine nye hjemland. Med Høykommissærens erfaring fra arbeidet med nasjonale minoriteter skulle en da anta at man ville ønske velkommen et engasjement også for å se på de såkalte nye minoritetene. Slik er det imidlertid ikke. Mange land er skeptiske til dette. Noen begrunner det formalistisk på grunn av at det er ulikt rettslig grunnlag for gruppenes rettigheter. Andre derimot er skeptiske til den politiske oppmerksomheten man vil få om Høykommissæren blir invitert til å komme med råd på dette feltet.

Høykommissærens mandat er konfliktforebyggende. Mandatet omfatter aktiviteter rettet inn mot ”mulige spenninger som involverer nasjonale minoriteter”. ”Nasjonal minoritet” er ikke nærmere definert, og det overlates til Høykommissæren å vurdere om spenningen kan anses å ville utvikle seg til en konflikt.

Temaet vi har for oss er vandringer og forandringer. Våre samfunn har, jeg hadde nær sagt ”alltid”, vært utsatt for vandringer som igjen har ført til forandringer. Knut Kjelstadli har i sin forskning mange eksempler på dette. Han viser også at slike forandringer heller ikke tidligere har vært uten konflikt. Det er mulig man kan si at forandringene i dag skjer raskere enn de har gjort i tidligere tider og skaper en ekstra utfordring for myndigheter og samfunn. Men samtidig har vi i dag avtaler og institusjoner som kan hjelpe oss å legge til rette for at disse forandringene ikke fører til så store konflikter. Vi må utvikle en integreringspolitikk som respekterer forskjeller. Både segregering og tvungen assimilering vil kunne føre til økt risiko for konflikt og destabilisering.

Det er mange måter å fremme integrering på. Høykommissærens anbefalinger omfatter bl.a. tiltak for politisk deltagelse, utdanningsrettigheter, språkopplæring, kringkasting på minoritetsspråk og politiarbeid i et multi-etnisk samfunn. Disse anbefalingene kan i stor grad også benyttes når det gjelder integrering av nye minoriteter. Morsmålsundervisning i grunnskole og videregående utdanning er en viktig rettighet for minoriteter. Imidlertid er det like viktig at minoritetene også lærer seg statspråket i det landet der de bor. Vi vet at språkkunnskaper er en grunnleggende forutsetning for virkelig integrering i et samfunn. Utdanning er sammen med språkopplæring et nøkkelområde for å fremme integrering. Utdanning er selve kjernen i det å skape egen identitet og gi inngang til storsamfunnet. Av dette følger at minoritetsgruppers deltagelse i offentlig liv og debatt er et viktig integreringsverktøy. Integrasjonen vil ikke lykkes uten at minoritetsgrupper er involvert i samfunnslivet. Tilgang til arbeid i offentlig sektor er et viktig aspekt ved integrering av minoriteter. Sammensetningen av offentlig sektor bør speile samfunnet, ikke minst gjelder dette lokale myndigheter og politi.

Selv om minoritetene –de tradisjonelle og nye har ulikt opphav er integreringsarbeidet like viktig. Vi ser nemlig i dag en oppvåkning av sterkt nasjonalistiske tendenser i hele Europa. Det er lett å slå mynt på frykt. Våre samfunn er i rask forandring. Det vi anså som felles verdier for alle landets innbyggere, er ikke nødvendigvis felles lenger fordi vi har naboer med en helt annen kultur og religion. Det blir lett å skille mellom ”dem” og ”oss”. Aftenposten hadde i vår en interessant debatt om integrering. I en kronikk 4. mai gir Henryk E. Malinowski interessante eksempler på hvordan integrering kan skje med enkle midler, samtidig som han peker på at manglende integrering kanskje aller mest skyldes at mange av oss inntar den holdningen at vi ikke ser noe behov for å hjelpe innvandrere med å finne seg til

rette, men snarere holder dem på en armlengdes avstand. Dette er på ingen måte enestående for vårt land, men ikke mindre ekskluderende og marginaliserende av den grunn.

Integrering har imidlertid også å gjøre med minoritetenes vilje til å la seg integrere. Integrering betyr ikke at jeg som minoritet mister min identitet og går opp i storsamfunnet, men det betyr at jeg må finne meg i å rette meg etter de samme grunnleggende regler og normer som gjelder i storsamfunnet. Kanskje har vi i Norge ikke tatt integreringsprosessen på alvor og drevet en lettvinnt og misforstått snillisme som ikke legger til rette for integrering, men snarere er konfliktskapende. I like stor grad som det er min oppgave som høykommissær å understreke overfor regjeringer at de har en plikt til å legge til rette for integrering gjennom lovverk og praktiske tiltak som tar vare på minoritetenes egenart, er det en oppgave for meg å påpeke at minoritetene selv må være villige til å la seg integrere i storsamfunnet.

Forebygging er vanskelig. Vi ser det i helsevesenet, men også i storpolitikken. Gang på gang opplever vi at situasjoner kommer ut av styring. Forebygging krever innsikt og ikke minst politisk vilje til å ta opp saker som kanskje ikke synes å ha høyeste prioritet på kort sikt. Vi har nok kunnskap om hvordan inter-etniske konflikter kan ødelegge et samfunns sosiale fundament. I Kosovo ser vi et eksempel på hvor vanskelig det er å rette opp skader etter en etnisk konflikt. Problemene vil følge oss i generasjoner. Vi må derfor finne løsninger som gir alle folkegrupper interesse av å være med i nasjonsbyggingen. Det betyr at vi må unngå endimensjonale definisjoner. Jeg deltok i sommer på en konferanse hvor en av de kvinnelige deltagerne stod opp og ville betakke seg for å få merkelappen ”muslim” heftet ved alt hun gjorde og sa, og dermed bli slått i hardtkorn med mennesker hun hadde lite eller intet til felles med. ”Ja, jeg er muslim,” sa hun, ”men jeg er mer. Jeg er kvinne, jeg er fransk, jeg er statsviter, jeg er professor, jeg er interessert i musikk, etc. etc.”

Nasjonsbygging forutsetter lojalitet til styresmakter. Det betyr ikke at jeg er enig i alt myndighetene gjør, men jeg opplever allikevel at myndighetene gir meg skole, helsevesen, et trygt rammeverk rundt mitt og familiens liv. Dette er en avgjørende forutsetning for stabile samfunn og uten tvil en utfordring i multi-etniske og multi-kulturelle sammenhenger. Dette krever også politikere som ser ut over snevre etniske interesser, ja, som endog våger å gå imot det vi ser av voksende fremmedfrykt og innvandrerrhat i mange land. I enkelte av de landene hvor jeg arbeider, snakker myndighetene åpent om de problemene de står overfor og innrømmer at de er vanskelige å forholde seg til. Det blir viktig også å kunne vise at tiltak

nytter, vise til gode eksempler fra innvandrere som er integrert. De kan være eksempler overfor sin egen gruppe og vise at det gir uttelling å være aktiv, men de kan også være eksempler overfor storsamfunnet om at også nye grupper både kan og vil bidra til det felles beste.

Bjørnson var en vandringsmann både i fysisk og i overført betydning. Han tok opp i seg inntrykk fra land han bodde i, steder han besøkte og mennesker han møtte. Han var i stand til å forandre syn. Og han lot seg engasjere på stadig nye felter, enten det var for postmennene i Christiania eller for slovakene i Europa. Han innså klarere enn de fleste at Europas mangslungne etniske arv har gitt oss en stor rikdom i form av ulike språk og kulturelle forskjeller. Men også vi kan forstå et etniske forskjeller faktisk er en kilde til styrke og fornyelse av våre samfunn. Dess mer vi lærer om andre, innser vi også at det er lite som er ”typisk norsk”. Vi tilhører alle en kulturell vev hvor mønsteret skapes av ulikhetene. Imidlertid stiller disse ulikhetene krav til den politikken som skal føres slik at den ivaretar forskjellene samtidig som den støtter opp under fellesskapet med like rettigheter og plikter. Integrering med respekt for forskjeller må være enhver regjerings politikk. Gjennom en slik integreringspolitikk vil det være mulig å skape et samfunn hvor alle, også personer fra etniske, språklige, kulturelle og religiøse minoriteter, har en opplevelse av tilhørighet og kan bygge en ny felles identitet. Dette vil ikke fjerne spenningene. Men de vil kunne reduseres betydelig. Det å skape samfunn hvor alle innbyggerne opplever tilhørighet, er uten tvil den største utfordringen i Europa i dag. Vandringene vil fortsette. Vår fremtid avhenger av hvordan vi lykkes med forandringene.