

Issát A. Turi
Sametinget

Deres referanse: 23/1213 - 1
Vår referanse: 23/105
Dato: 12.04.2024
Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-011

BREV

Svar på forespørsel om råd om videreutvikling av samisk statistikk

Vi viser til Sametingets brev til NIM datert 14. februar 2023 om videreutvikling av samisk statistikk. Sametinget ber NIM i brevet om råd om:

1. Et sett av standardspørsmål for frivillig samisk selvidentifikasjon til bruk i spørreskjema, undersøkelser og andre administrative skjema.
2. Statistiske indikatorer for å overvåke gjennomføringen av samers menneskerettigheter, som også identifiserer tjenester og områder hvor det er relevant å innføre spørsmål om frivillig samisk selvidentifikasjon.

Sametingets forespørsel understreker også at NIMs råd på begge punkter bør være i tråd med gjeldende lovverk og det internasjonale menneskerettighetsrammeverket, samtidig som det tar hensyn til samenes situasjon og historie.

Vedlagt følger NIMs råd til Sametinget om ovennevnte punkter. På grunn av tids- og ressursbegrensninger har vi ikke utviklet et omfattende rammeverk av alle mulige relevante menneskerettighets-indikatorer i punkt to. Vi har i stedet prioritert tre sentrale menneskerettighetsutfordringer som berører samer og hvor menneskerettighetssituasjonen er vanskelig å overvåke på grunn av manglende statistikk.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Peter Dawson
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

1. Menneskerettigheter og samisk statistikk

Statene har ingen menneskerettslig forpliktelse til å samle inn eller systematisere statistiske data etter etnisitet eller urfolksstatus, men det er svært vanskelig for stater å oppfylle sine menneskerettighetsforpliktelser uten slike data. De fleste av FNs traktatorganer har anbefalt, både i sine retningslinjer for rapportering og i generelle kommentarer, at stater bør systematisere offisiell statistikk etter etnisitet og/eller urfolksstatus.¹ Flere av FNs traktatorganer har også kommet med konkrete anbefalinger til Norge om dette temaet, og bemerket at fraværet av slike data hindrer Norge i å overvåke samiske rettigheter, forebygge diskriminering mot samer og forbedre politikk og tjenestelevering i spørsmål av betydning for det samiske samfunnet.²

I tillegg til disse anbefalingene finnes det mer spesifikke traktatforpliktelser vedrørende datainnsamling og statistikk i FNs konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 31 og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) artikkel 11. Disse bestemmelsene gjelder også for data om samer med nedsatt funksjonsevne og samer som er utsatt for vold eller overgrep.

Behovet for systematisering av data på grunnlag av etnisitet har også blitt understreket av en rekke menneskerettighetsorganer i både Europarådet og EU, som «European Commission Against Racism and Intolerance» (ECRI) og «European

¹ United Nations Secretary-General, *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.6, 3 June 2009, s. 7 (avsn. 26); for ICESCR se s. 28-29 (avsn. 3g og 10), s. 29 (avsn. 10); for ICERD se s. 60 (avsn. 6); for CRC se s. 96 (avsn. 1 and 4), s. 97-104; for CEDAW se s. 65 (avsn. A.4.2); FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *General Comment No. 1: Reporting by States Parties*, UN Doc. E/1989/22, 27. juli 1981, avsn. 6-7; FNs komité for funksjonshemmede, *General Comment No. 7: The participation of persons with disabilities*, UN Doc. CRPD/C/GC/7, 9. november 2018, avsn. 91.

² FNs menneskerettighetskomité, *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*, UN Doc. CCPR/C/NOR/CO/7, 25. april 2018, avsn. 16-17; FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *Concluding observations on the sixth periodic report of Norway*, UN Doc. E/C.12/NOR/CO/6, 6. mars 2020, avsn. 12-13; FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/23-24, 2. januar 2019, avsn. 5-6 (se også lignende anbefalinger til Norge i 2003, 2006 og 2011); FNs barnekomité, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*, UN Doc. CRC/C/NOR/CO/5-6, 4. juli 2018, avsn. 9 og 18(f); FNs kvinnekomité, *Concluding observations on the ninth periodic report of Norway*, UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/9, 22. november 2017, avsn. 25(d) og 39(c); FNs komité for funksjonshemmede, *Concluding observations on the initial report of Norway*, UN Doc. CRPD/C/NOR/CO/1, 7. mai 2019, avsn. 49-50.

Commission's High-Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity».³ Andre menneskerettighetsorganer og eksperter, som FNs permanente forum for urfolksspørsmål og FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter, har oppfordret stater til å sikre innsamling og systematisering av data på grunnlag av etnisitet eller urfolksstatus.⁴

I en omfattende rapport i 2020 konkluderte NIM med at dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge gir ikke et tilstrekkelig empirisk grunnlag for effektiv menneskerettighetsovervåking.⁵ De to hovedproblemene med dagens tilnærming til samisk statistikk er:

- De fleste administrative data som samles inn av offentlige myndigheter i ulike skjemaer og registre inkluderer ikke opplysninger om respondentenes etniske eller kulturelle bakgrunn, og de få som gjør det brukes ikke til generelle statistiske formål.
- De fleste befolkningsundersøkelser gjennomført av offentlige myndigheter, SSB, forskere eller analysebyråer samler ikke inn data om respondentenes etniske eller kulturelle bakgrunn, og de få som gjør det mangler et nasjonalt representativt utvalg av den samiske befolkningen som de kan sende undersøkelsen til.

Dette betyr at statistiske data om gjennomføringen av samenes menneskerettigheter er fragmenterte og av lavere kvalitet sammenlignet med statistiske data om andre grupper med et særlig menneskerettsvern, som personer

³ European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 1*, CRI(96)43rev, 4. oktober 1996; ECRI, *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing*, CRI(2007)39, 4. oktober 2007, s. 11; ECRI, *Report on Norway: fourth monitoring cycle*, CRI(2009)4, 24. februar 2009, avsn. 131-136; ECRI, *Report on Norway: fifth monitoring cycle*, CRI(2015)2, 24. februar 2015, s. 35-36; European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, 2018, s. 6-7 og 10-17; FRA, *Compendium of Practices on Equality Data*, 2019; FRA, *Diagnostic Mapping Tool on Equality Data*, 2019; Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, European Commission, 2016, s. 7 og 13; Mark Bell et al., *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Legal Framework and Practice in the EU Member States*, European Commission, 2017; Lilla Farkas, *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Data Collection in the Field of Ethnicity*, European Commission, 2017, s. 5 og 36.

⁴ UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, Un Doc. E/C.19/2004/2, 10. februar 2004, avsn. 31-33; UNPFII, *Report on the fourth session*, Un Doc. E/2005/43, 16-27. mai 2005, avsn. 84-88; United Nations General Assembly, *Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples*, Un Doc. A/RES/69/2, 22. september 2014, avsn. 10; Victoria Tauli-Corpuz, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples: Rights of indigenous peoples, including their economic, social and cultural rights in the post-2015 development framework*, Un Doc. A/69/267, 6. august 2014, avsn. 47-52; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, 4th ed, Un Doc. ST/ESA/371, 2019, kapittel 2.

⁵ NIM, *En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge*, 2020, NIM-R-2020-003.

med innvandrerbakgrunn, kvinner, barn, eldre og funksjonshemmede. Vi kjenner til antallet barn med innvandrerbakgrunn som er under barnevernets omsorg, men ikke antall samiske barn. Vi kjenner til antallet anmeldte saker av hatefulle ytringer rettet mot jøder, men ikke antallet rettet mot samer. Vi har oversikt over antall beboere på krisesenter som har en funksjonsnedsettelse, men ikke antall samiske beboere. Ingen av de store befolkningsundersøkelsene utført av SSB, som for eksempel levekårsundersøkelsen, inkluderer selvidentifiseringsspørsmål for samiske respondenter, og det er heller ingen undersøkelser om temaer av betydning for menneskerettighetene blant et nasjonalt representativt utvalg av samene. Uten slike data er det vanskelig å utvikle kunnskapsbaserte løsninger på menneskerettighetsproblemer som samene opplever på disse områdene og vurdere endring over tid.

2. Spørsmål om frivillig samisk selvidentifisering

Innsamling og behandling av personopplysninger om etnisk eller kulturell bakgrunn bør være basert på frivillig selvidentifisering av de berørte individene, som også bør ha muligheten til å indikere flere eller ingen etniske tilknytninger.⁶ Å kategorisere individer etter etnisitet basert på antakelsene eller oppfatningene til de som behandler dataene kan forsterke stereotypier og fordommer.⁷

Flere FN-organer og eksperter, samt EU-kommisjonen og Conference of European Statisticians, anbefaler derfor at offisielle statistikk om urfolk og etniske minoriteter bør baseres på frivillig spørsmål om respondentenes:

- avstamning
- selvoppfatning
- språk⁸

⁶ FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, paras. 5-6; OHCHR, *A Human Rights Based Approach to Data*; FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering, *General Recommendation No. 8 Concerning the Interpretation and Application of Article 1 (1) and (4) of the Convention*, UN Doc. A/45/18, 22 August 1990; UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation*, para. 33; OHCHR and UNPFII Secretariat, *Briefing Note: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda*.

⁷ Mutuma Ruteere, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, UN Doc. A/70/335, 20 August 2015, paras. 56-57.

⁸ United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 205-206; FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, avsn. 5-6; OHCHR, *A Human Rights Based Approach to Data*; FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering, *General Recommendation No. 8 Concerning the Interpretation and*

Ved å bruke alle de tre spørsmålstypene er det mulig å dele opp statistikk etter (a) de som ikke regner seg som samiske til tross for at de er av samisk avstamning, (b) de som har samiske forfedre og regner seg som samiske og (c) de som har samiske forfedre, regner seg som samiske og forstår et samisk språk. Dette bidrar til å unngå stridsspørsmål om hvem som er og ikke er urfolk for andre formål utenfor statistikk.

På grunn av sensitiviteter knyttet til spørsmål om etnisitet, bør den dataansvarlige sørge for at respondentene blir informert om formålet med databehandlingen og hvordan dataene vil bli brukt, at tilstrekkelige garantier for databeskyttelse er på plass og at de berørte etniske minoriteter deltar i alle faser av prosessen.⁹

I flere andre land har statistikkbyråer publisert en standard mal med spørsmål om etnisitet og urfolksbakgrunn til bruk i befolkningsundersøkelser og administrative registre, samt en standardklassifisering for koding av svarene.¹⁰ Spørsmålene handler vanligvis om antall personer som rapporterer å ha forfedre som var urfolk, antall personer som anser seg selv som urfolk og/eller antall personer som snakker et urfolksspråk.¹¹ Data om antall mennesker som ser på seg selv som urfolk, brukes imidlertid vanligvis som grunnlag for å produsere urfolksstatistikk. Dette gjøres for å sikre at dataene er så representative som mulig, gitt det faktum at mange som tilhører urfolk, av en rekke grunner ikke snakker urfolkets språk flytende, og fordi noen mennesker som har forfedre som tilhører et urfolk, ikke betrakter seg selv som urfolk.

Det finnes ingen standard mal i Norge som gir veiledning til aktører som ønsker å inkludere selvidentifikasjonsspørsmål for samiske respondenter i sine undersøkelser eller administrative skjemaer og registre. Men de eksisterende undersøkelsene og registrene som inkluderer slike spørsmål, følger generelt en lik tilnærming. Sametingets valgmannstall (som er knyttet til folkeregisteret), SAMINOR-studien og folkehelseundersøkelsene i Nordland, Troms og Finnmark omfatter

Application of Article 1 (1) and (4) of the Convention, UN Doc. A/45/18, 22. august 1990; UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation*, avsn. 33; OHCHR and UNPFII Secretariat, *Briefing Note: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda*; Mutuma Ruteere, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, UN Doc. A/70/335, 20. august 2015, avsn. 56-57; Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, s. 55-56; Conference of European Statisticians, *Recommendations for the 2020 censuses of population and housing*, 2015, avsn. 700-712.

⁹ United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 205-206.

¹⁰ Se for eksempel, Australian Bureau of Statistics, *Indigenous Status Standard*, Catalogue no. 1200.0.55.008, 8. oktober 2014; Australian Bureau of Statistics, *Australian Standard Classification of Cultural and Ethnic Groups*, Catalogue no. 1249.0, 18. desember 2019; Statistics New Zealand, *Statistical standard for ethnicity*, 1. september 2017; Statistics New Zealand, *2013 Census QuickStats about Māori*, 3. desember 2013; Statistics Canada, *Indigenous Peoples Reference Guide*, 9. november 2022.

¹¹ NIM, *En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge*, 2020, NIM-R-2020-003, kapittel 8.

spørsmål om samisk avstamning, selvoppfatning og bruk av samiske språk innen tre generasjoner. I disse studiene er det vanlig å skille mellom respondenter som har selvrapportert samiskhet og de som har sterk samisk tilknytning. De fleste forskere velger å definere det samiske utvalget bredt som alle som setter minimum ett kryss for «samisk» på ett av de 11 selvidentifiseringsspørsmålene. Den nye samiske språkvariabelen som ble lagt inn i folkeregisteret i 2019 spør respondentene om de snakker, skriver og/eller leser ett av flere samiske språk.¹² Spørsmålene som er brukt i disse kildene er i samsvar med internasjonale anbefalinger om emnet og har bred støtte blant relevante eksperter og interessenter.

Andre undersøkelser formulerer selvidentifiseringsspørsmål på ulike måter. Politihøgskolen har for eksempel siden 2015 gjennomført en årlig undersøkelse blant førsteårsstudenter for å evaluere effekten av deres innsats for å rekruttere studenter fra minoritetsgrupper med variert språklig- og kulturell kompetanse.¹³ Undersøkelsen spør studentene om de «tilhører den samiske befolkningen» eller en av de fem nasjonale minoritetene. En undersøkelse utført av ISF på oppdrag fra Bufdir i 2020 om etnisk mangfold i arbeidslivet spurte respondentene om de hadde «familiebakgrunn» fra en av flere etniske minoriteter og i hvilken grad de «følte tilhørighet til disse gruppene».¹⁴ Disse spørsmålene handler i hovedsak om avstamning og selvoppfatning, selv om betydningen av begrepene «tilhørighet» og «grader av tilhørighet» kan være utydelig.

Nedenfor gir NIM forslag til selvidentifiseringsspørsmål for samiske respondenter som kan brukes i befolkningsundersøkelser, administrative skjemaer og registre. Før slike spørsmål presenteres for respondentene, er det viktig å be om samtykke og forklare hva som menes med etnisk eller kulturell bakgrunn, formålet med å samle inn dataene og hvordan dataene skal brukes. Under er et generelt eksempel på en slik introduksjon, som kan tilpasses ulike kontekster. For å være i samsvar med personvernforordningen må samtykkeforespørselen også inneholde informasjon om hvem den behandlingsansvarlige er, formålet for hver av behandlingene, hva slags personopplysninger som vil samles inn og retten til å trekke tilbake samtykke. I tillegg kan det være nødvendig å inkludere informasjon om eventuelle automatiserte individuelle avgjørelser og eventuell overføring utenfor EU/EØS-området dersom det er relevant.

¹² Folkeregisterloven av 9. desember 2016, § 3-1(q); Folkeregisterforskriften av 14. juli 2017, § 3-1-1(q); Skjemaet som skal registreres som bruker av samiske språk finnes på Skatteetatens nettside, <https://skatt.skatteetaten.no/web/minfolkeregisterside/skjema/meldSamiskspraak>.

¹³ Politihøgskolen, *Opptaksrapport 2022*, s. 28, figur 34.

¹⁴ Jan-Paul Brekke et al., *Etnisk og religiøs mangfold i arbeidslivet: Holdninger, erfaringer, diskriminering og praksis* (Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 3, 2020), vedlegg 1: spørreskjema til undersøkelsen, Q031 og Q032.

Etnisk eller kulturell bakgrunn og språk

I Norge bor det folk med ulike etniske eller kulturelle bakgrunner og språk. Etnisk eller kulturell bakgrunn handler om at man opplever tilhørighet til en gruppe som identifiserer seg som «et folk» med felles opprinnelse, kultur, identitet og noen ganger språk. Man kan ha flere etniske eller kulturelle bakgrunner og disse kan være knyttet til et land eller til en minoritetsgruppe, som for eksempel norsk og samisk.

Følgende spørsmål vil bli brukt for å hjelpe myndighetene med å oppfylle sine forpliktelser til å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av etnisitet, for å sikre språklig og kulturelt tilrettelagte tjenester til personer med ulike bakgrunner, og for å evaluere effekten av slik innsats. Spørsmålene kan også brukes til å lage anonymisert statistikk, i samsvar med kravene i personopplysningsloven. Det er frivillig å svare på spørsmålene og samtykket kan trekkes tilbake når som helst.

Etter introduksjonen foreslår NIM å stille følgende tre selvidentifikasjonsspørsmål om avstamning, selvoppfatning og språk. NIM gir to alternativer, ett som gjelder etnisk eller kulturell bakgrunn mer generelt og ett som gjelder samisk bakgrunn spesifikt. Begge alternativene vil gi informasjon om en respondents samiske bakgrunn, men alternativ 1 vil også belyse situasjonen til andre etniske minoriteter med særskilt menneskerettighetsvern. Disse forslagene er basert på det internasjonale menneskerettighetsrammeverket og eksisterende spørsmål brukt i norske og internasjonale datakilder.

Spørsmålstype	Alternativ 1 - Spørsmål om etnisk eller kulturell bakgrunn	Alternativ 2 - Spørsmål om samisk bakgrunn
Avstamning	Hvilken etnisk eller kulturell bakgrunn har dine foreldre og/eller besteforeldre? Sett ett eller flere kryss. <input type="checkbox"/> Nedtrekksliste <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser <input type="checkbox"/> Vet ikke <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare	Har dine foreldre og/eller besteforeldre samisk bakgrunn? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare

Selvopfatning	Hva regner du deg selv som når det gjelder etnisk eller kulturell bakgrunn? Sett ett eller flere kryss. <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nedtrekksliste <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser ... <input type="checkbox"/> Vet ikke <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare 	Regner du deg selv som samisk? <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare
Språk	Hvilke språk kan du forstå enten skriftlig eller muntlig? Det er ikke nødvendig å forstå språket fullt ut. Sett ett eller flere kryss. <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nedtrekksliste <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser ... <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare 	Forstår du noen av følgende samiske språk enten skriftlig eller muntlig? Det er ikke nødvendig å forstå språket fullt ut. Sett ett eller flere kryss. <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ja, nordsamisk <input type="checkbox"/> Ja, lulesamisk <input type="checkbox"/> Ja, sørsamisk <input type="checkbox"/> Ja, pitesamisk <input type="checkbox"/> Ja, umesamisk <input type="checkbox"/> Ja, skoltesamisk <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ønsker ikke å svare

Spørsmålene om avstamning og selvopfatning i alternativ 1 skal la respondentene velge svar fra en forhåndsdefinert kodeliste over den vanligste etniske eller kulturelle bakgrunner i Norge. En slik liste kan delvis baseres på tilsvarende lister brukt av statistikkbyråer i andre land, tilpasset norsk kontekst.¹⁵ Tilsvarende bør spørsmålet om språk i Alternativ 1 la respondentene velge fra en nedtrekksliste over de vanligste språkene som brukes i Norge.¹⁶ Et åpent svarfelt med tittelen "annet,

¹⁵ Se for eksempel Australian Bureau of Statistics, *Ancestry 1st response (ANC1P)*, 2021, <https://www.abs.gov.au/census/guide-census-data/census-dictionary/2021/variables-topic/cultural-diversity/ancestry-1st-response-anc1p>; Statistics New Zealand, *Statistical standard for ethnicity*, 2005, <https://www.stats.govt.nz/consultations/ethnicity-standard-classification-consultation>; Statistics Canada, *List of ethnic or cultural origins*, 2021, <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD.pl?Function=getVD&TVD=1310929> og *Examples of ethnic or cultural origins*, 2021, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/questionnaire/ancestry.cfm>.

¹⁶ Se for eksempel Marit Wilhelmsen et al., *Minoritetsspråk i Norge: En kartlegging av eksisterende datakilder* (SSB, rapport nr. 8, 2013).

spesifiser" kan også inkluderes for å fange opp etniske eller kulturelle bakgrunn og språk som ikke er på listene. Det bør også finnes svaralternativer for de som er usikre eller ikke ønsker å svare om sin avstamning eller selvoppfatning.

Det kan være andre alternativer som kan vurderes etter faglige innspill og samråd med relevante interessenter. Det kan for eksempel diskuteres om alle tre spørsmålene er nødvendige i alle sammenhenger, eller om spørsmålet om selvoppfatning vil være tilstrekkelig. Det kan vurderes hvor mange generasjoner som bør omfattes av spørsmålet om avstamning, og om spørsmålet om språk bør fokusere på språkforståelse, morsmål eller hjemmespråk. NIM foreslår å begrense spørsmålet om avstamning til foreldre og besteforeldre, fordi de fleste vil ha begrenset informasjon om forfedres personlige egenskaper utover det. NIM foreslår også å bruke et bredt spørsmål om språk som dekker alle respondenter med noe samisk språkforståelse, fordi dette da kan følges opp med spørsmål om nivå og bruk ved behov. NIMs forslag kan også suppleres med andre relevante spørsmål, som for eksempel spørsmål om fødeland og behov for tolking.

3. Indikatorer for å overvåke gjennomføringen av samers menneskerettigheter

Menneskerettighetsindikatorer er et viktig verktøy for å overvåke gjennomføringen av menneskerettighetsstandarder, informert og faktabasert politikkutforming og for å fremme ansvarlighet og åpenhet. Spesifikk informasjon, inkludert statistiske data, som kan brukes til å vurdere og overvåke gjennomføringen av menneskerettigheter er kjent som «menneskerettighetsindikatorer». FNs menneskerettighetskontor (OHCHR) har utviklet et omfattende rammeverk for utformingen av menneskerettighetsindikatorer, samt en metodikk for bruk og analyse av disse.¹⁷

De tre indikatorene som vanligvis brukes i menneskerettighetsvurderinger er strukturelle, prosess- og resultatindikatorer.¹⁸

- **Strukturelle indikatorer** angir om stater har forpliktet seg til å beskytte og fremme menneskerettigheter, for eksempel gjennom ratifisering av internasjonale traktater eller vedtakelsen av lover, retningslinjer, handlingsplaner og strategier,
- **Prosessindikatorer** angir om stater sine menneskerettighetsforpliktelser faktisk gjennomføres i praksis gjennom konkrete tiltak

¹⁷ OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*; FRA har også utviklet menneskerettighetsindikatorer for europeisk kontekst basert på OHCHR-rammeverket, se <https://fra.europa.eu/>.

¹⁸ Ibid, s. 34-38.

- **Resultatindikatorer** angir virkningen eller resultatene av statenes innsats for å implementere menneskerettighetene og om de overordnede målene er nådd.

Alle tre typer indikatorer er like viktige, da de tilsvarer ulike stadier eller nivåer for gjennomføring av menneskerettigheter. I tillegg bør ulike datakilder kombineres for å gi mer omfattende og troverdig overvåking av menneskerettigheter.¹⁹ Strukturelle indikatorer krever stort sett ekspertanalyser av norsk lov og politikk, mens prosess- og resultatindikatorer krever generelt data fra administrative registre og undersøkelser.

Administrative data refererer til informasjon samlet inn av offentlige myndigheter for bruk i organets virksomhet gjennom registreringsskjemaer og administrative registre. Undersøkellesdata viser til informasjon samlet inn av forskere (ofte på oppdrag fra offentlige myndigheter) gjennom spørreskjemaer eller intervjuer fra et utvalg av målpopulasjonen.

Administrative registre er avgjørende for overvåking av menneskerettigheter fordi de inkluderer kvantitative data generert i grensesnittet mellom statlige myndigheter og befolkningen, og gir viktig innsikt i effekten av politikk, programmer og tjenester. Undersøkelser er også en viktig informasjonskilde, da de gir mer spesifikke selvrapporterte kvantitative eller kvalitative data som kan utfylle manglende kunnskap i administrative data. Frivillige undersøkelser har imidlertid generelt mye mindre utvalgsstørrelser og lavere responsrater. Verken administrative data eller undersøkelsesdata alene kan gi en fullstendig vurdering av en menneskerettighetssituasjon i en gitt sammenheng, men er begge viktige.

Både administrative data og undersøkelsesdata bør være oppdelt etter de forbudte diskrimineringsgrunnlagene, herunder etnisitet. I urfolkssammenheng betyr dette at administrative registre og undersøkelser bør inneholde konkrete spørsmål som åpner for selvidentifisering av urfolk. OHCHR har uttalt at selv om beslutningen om å systematisere administrative eller undersøkelsesdata etter etnisitet, vil avhenge av nasjonale omstendigheter, praktisk relevans og gjennomførbarhet, er systematisering av data generelt nødvendig i den grad det bidrar til å overvåke menneskerettigheter og håndtere diskriminering.²⁰

Når man velger strukturelle, prosess- og resultatindikatorer for en bestemt menneskerettighetsstandard, er det også viktig å inkludere indikatorer for relevante tverrgående menneskerettighetsnormer og prinsipper, som likestilling og ikke-

¹⁹ OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, s. 58-65.

²⁰ *Ibid.*, s. 70.

diskriminering, deltakelse og tilgang til et effektivt rettsmiddel.²¹ Disse normene og prinsippene anses å være tverrgående fordi de er avgjørende for om de ulike menneskerettighetsstandardene respekteres.

For å fange opp den tverrgående normen for likestilling og ikke-diskriminering, kreves det alle typer indikatorer som er kategorisert etter de forbudte diskrimineringsgrunnlagene, som alder, kjønn, nasjonalitet, etnisitet, urfolksstatus, religion og funksjonshemming.²² Ellers er det bare mulig å måle statens generelle fremgang under hver indikator, og den spesielle situasjonen for de som er mest utsatt for menneskerettighetsbrudd, som kvinner, barn, eldre, religiøse eller etniske minoriteter og urfolk, vil forbli ukjent. Statistiske data bør også brukes til å overvåke menneskerettighetene til grupper som står overfor flere og kryssende former for diskriminering eller hindringer, som urfolkskvinner og barn, eldre urfolk og urfolk med nedsatt funksjonsevne.

En rekke menneskerettighetsspørsmål som berører samer i dag er vanskelige å håndtere effektivt på grunn av mangel på tilgjengelige statistiske data. Nedenfor er eksempler på statistiske indikatorer for å overvåke samiske rettigheter på tre slike områder – samiske barn i barneverns omsorg, diskriminering og hatefulle ytringer mot samer, og vold og overgrep mot samer. For hvert av disse områdene oppsummerer vi hovedelementene i gjeldende menneskerettigheter og identifiserer relevante indikatorer og datakilder for å overvåke disse rettighetene. Som vist nedenfor er de fleste dataene som trengs for å overvåke de foreslåtte indikatorene ikke tilgjengelige i dag. Av de 53 statistiske indikatorene foreslått nedenfor, har bare 11 tilstrekkelige data tilgjengelig (i grønt), mens 6 har begrensede data tilgjengelig (i gult).

3.1 Samiske barn i barnevernets omsorg

3.1.1 Menneskerettighetsforpliktelser

Barnekonvensjonens (BK) artikkel 30 sier at barn som tilhører en etnisk minoritet eller et urfolk har rett til å utøve sitt eget språk, sin kultur og religion sammen med andre medlemmer av sin gruppe. BK artikkel 30 er basert på artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), og det er en nær kobling mellom bestemmelsene. I tillegg sier BK artikkel 20(3) at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn og kontinuitet i oppveksten skal tas behørig hensyn til når barnevernet og andre myndigheter vurderer mulige løsninger for barnets

²¹ Ibid, s. 38-41.

²² Ibid, s. 68-70, 127-129.

omsorg. Etter artikkel 25 har barn i institusjoner og fosterhjem rett til en periodisk gjennomgang av plasseringen og kvaliteten på omsorgen de mottar.

FNs barnekomité i sin generelle kommentar nr. 11 sier at vurderinger av barnets beste må inkludere urfolksbarns rett til kultur.²³ Dette innebærer at staten bør utvikle målrettede tiltak i samarbeid med urfolk for både å redusere antall urfolksbarn i alternativ omsorg og sikre at de som er i alternativ omsorg kan opprettholde sin kulturelle identitet.²⁴ Urfolksbarns rett til å bli hørt i saker som angår dem, både individuelt og kollektivt, krever også at statene sørger for kultursensitiv kommunikasjon, representasjon og tolkning.²⁵

Den positive plikten til å sikre rettighetene i BK artikkel 30 og 20(3) omfatter ifølge komiteen en plikt til å oppdele statistiske data om barn etter urfolksstatus, inkludert data om situasjonen til urfolksbarn i alternativ omsorg.²⁶ Komiteen mener dette er avgjørende for å overvåke implementeringen av urfolksbarns rettigheter, identifisere mulig diskriminering og utforme målrettede tiltak på en kultursensitiv måte.

Etter artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har både barn og foreldre rett til respekt for familielivet. Myndighetene kan imidlertid gjøre inngrep i denne rettigheten, for eksempel ved å overta omsorgen for et barn eller begrense kontakten med foreldre, dersom det foreligger hjemmel i nasjonal lov, inngrepet forfølger et legitimt formål og anses nødvendig i et demokratisk samfunn. I sistnevnte ligger det et krav om at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, det vil si en vurdering av hvorvidt tiltaket står i forhold til det man søker å oppnå. Dette innebærer at vurderingene må være basert på «det minste inngreps prinsipp».

Et grunnleggende prinsipp er at omsorgsovertakelser normalt skal regnes som midlertidige. Alle barnevernstiltak skal gjennomføres med en målsetting om at foreldre og barn skal kunne gjenforenes så snart som mulig.²⁷ Samtidig krever ikke Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at det skal gjøres endeløse forsøk på gjenforening, eller at alle barn skal føres tilbake til sine foreldre. Det kreves bare

²³ FNs barnekomité, *General Comment No. 11 on Indigenous Children*, UN Doc. CRC/C/GC/11, 12. februar 2009, avsn. 30-33.

²⁴ *Ibid*, avsn. 48.

²⁵ *Ibid*, avsn. 38.

²⁶ *Ibid*, avsn. 26 og 47.

²⁷ Se f.eks. *Johansen v. Norge I* (17383/90) avsnitt 78 og *K. og T. v. Finland* (25702/94) avsnitt 178. Se også *V.D. og andre v. Russland* (72931/10) avsnitt 114, hvor det fremgår at EMK artikkel 8 «imposes on every State the obligation to aim at reuniting natural parents with his or her child».

at myndighetene tar alle nødvendige skritt med sikte på gjenforening som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken.²⁸

I saken *Abdi Ibrahim v Norge* uttalte EMD at plasseringen av et barn av somaliske og muslimske foreldre i et kristent fosterhjem krenket retten til familieliv etter EMK artikkel 8, med EMK artikkel 9 om religionsfrihet som tolkningsfaktor. Domstolen uttalte at adopsjon kun kan tillates i eksepsjonelle tilfeller, og at myndighetene må forsøke å gjenforene og ivareta relasjonen mellom biologisk familie så langt dette er forenelig med barnets beste. Fordi det hadde vært lite kontakt mellom klageren og barnet kunne erfaringer etter de få gjennomførte møtene kun få begrenset vekt i vurderingen av hva som var til barnets beste. EMD mente også at den samlede prosessen som ledet frem mot adopsjon ikke hadde ivaretatt klagerens ønske om at barnet skulle kjenne sin kulturelle og religiøse opprinnelse. EMD kom til at myndighetene ikke har en resultatforpliktelse til å finne kulturelt likt fosterhjem, men en innsatsforpliktelse, dvs. at de må gjøre noe for å ivareta barnets kulturelle bakgrunn. Dette gjelder i utgangspunktet også situasjonen til samiske barn under barnevernets omsorg eller i fosterhjem.

Grunnlovens § 104 om barns rettigheter og § 108 om samiske rettigheter er delvis inspirert av ovennevnte bestemmelser og skal tolkes i lys av dem. I tillegg er både BK og EMK inkorporert i menneskerettsloven. Grunnlovens menneskerettsbestemmelser og de konvensjoner som er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven, går ved konflikt foran annen lovgivning og praksis. Dette gir et sterkt overordnet vern av samiske barns kultur-, språk- og identitetsrettigheter, som setter rammer for forvaltningens og domstolenes rettsanvendelse.

Vernet om samiske barns rettigheter er ytterligere styrket i barnevernsloven etter endringer som trådte i kraft i januar 2023. I § 1-8 heter det at: «Barnevernet skal i sitt arbeid ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av saken. Samiske barns særskilte rettigheter skal ivaretas.» Ifølge proposisjonen bygger bestemmelsen på BK artikkel 20(3), og reflekterer innholdet i artikkel 30. Bestemmelsen gjelder for all saksbehandling, handlinger og avgjørelser i barnevernet, og i alle faser av en barnevernssak.

Kommunale barnevernstjenester skal også rapportere opplysninger som staten trenger for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet. Kravet er hjemlet i barnevernsloven § 16-2 første ledd bokstav e, jf. andre ledd.

²⁸ Sørensen, «Barnevern og menneskerettighetene», vedlegg 4 til NOU 2016: 16 Ny barnevernslov, s. 352 med videre henvisninger.

Flere forskrifter gjentar teksten i barnevernsloven § 1-8, som for eksempel forskriften om barns medvirkning i barnevernet § 3, forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon § 2, oppfølgingsforskriften § 1 og forskrift om fosterhjem § 1. Det er også flere mer spesifikke bestemmelser i regelverket om samiske barns rettigheter. I forskrift om barns medvirkning i barnevernet § 16 heter det at: «Ved oppnevning av talsperson for samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, skal barnet få tilbud om en talsperson med samisk språk og kulturforståelse. I andre områder skal det tilstrebes at barnet får et slikt tilbud».

Etter tilsynsforskriften § 3 har statsforvalteren ansvar for å kontrollere at barnevernsinstitusjoner «ivaretar det enkelte barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn» og «følger opp samiske barns særlige rett til å ivareta språklig og kulturell bakgrunn på en hensiktsmessig måte». Ifølge § 6 skal tilsynsmyndigheten «ved tilsyn med samiske barn ha samisk språklig eller kulturell kompetanse». Etter forskriften om fosterhjem § 10 har barnevernstjenesten i omsorgskommunen ansvar for oppfølgingsbesøk i fosterhjem og skal tilstrebe at samisktalende barn får snakke samisk i møte med den som gjennomfører besøk. Etter § 16 er det fosterhjems kommunen som skal føre tilsyn med at samiske barn i fosterhjem får forsvarlig omsorg, og at deres etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn ivaretas på en hensiktsmessig måte, herunder samiske barns særskilte rettigheter.

Hensynet til barnets språklige og kulturelle bakgrunn, reflekteres også i en rekke kompetansekrav. I forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning § 2 heter det at «utdanningen skal sikre kompetanse om samiske barns rettigheter til eget språk og kultur», og kandidaten skal etter § 4 «har kunnskap om samiske barns rett til oppvekstforhold der deres etniske, språklige og kulturelle tilknytning vektlegges». I forskrift om nasjonal retningslinje for masterutdanning i barnevern § 2 heter det at «utdanningen skal sikre kompetanse som danner grunnlag for at samiske barns og minoritetsbarns rett til eget språk, kultur, etnisitet og religion ivaretas i vurderingen av barnets beste og i barnevernets arbeid jf. nasjonalt og internasjonalt regelverk». I tillegg skal kandidaten etter § 4 ha «avansert kunnskap om samiske barns rett til en oppvekst der deres etniske, språklige og kulturelle tilknytninger ivaretas».

Sameloven fastslår i § 1-5 at samisk og norsk er likeverdige språk. I forvaltningsområdet for samisk språk er norsk og samisk likestilte språk, jf. sameloven kapittel 3. Innenfor det samiske språkforvaltningsområdet i Norge har man rett til å bruke samisk i møte med offentlige myndigheter. Den som henvender seg på samisk til lokale og regionale offentlige organer i forvaltningsområdet, har rett til svar på samisk. Språkreglene gir også utvidede rettigheter til bruk av samisk i kontakt med helse- og omsorgsinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner, jf.

sameloven §§ 3-5. Retten følger den enkelte også utenfor hjemkommunen – for eksempel ved sykehusbesøk. Dersom behandleren ikke behersker samisk, kan det kreves at tolk benyttes.

Alle elever i grunnskolealder som bor i et samisk distrikt har rett til opplæring i og på samisk, jf. opplæringsloven § 6-2 første ledd. Samisk distrikt omfatter bl.a. de kommunene som inngår i forvaltningsområdet for samiske språk, jf. opplæringsloven § 6-1 og sameloven § 3-1 og forskrift om forvaltningsområdet for samiske språk. Utenfor samiske distrikt har samer rett til opplæring i samisk, jf. opplæringsloven § 6-2 femte ledd. Dette betyr at samiske elever har rett til opplæring i samisk uansett hvor de bor i landet. Når minst ti elever i en kommune utenfor samisk distrikt ønsker opplæring i og på samisk, skal de få slik opplæring, jf. opplæringsloven § 6-2 andre ledd. Alle samiske elever i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk, jf. opplæringsloven § 6-3. Dette gjelder selv om eleven ikke hadde opplæring i samisk i grunnskolen. Kommunen/fylkeskommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10.

3.1.2 Menneskerettighetsindikatorer

Basert på det rettslige rammeverket beskrevet ovenfor, har statene flere menneskerettighetsforpliktelser overfor samiske barn i barnevernets omsorg. Disse forpliktelsene gjelder blant annet utbredelsen av hjelpetiltak og alternativ omsorg for samiske barn, samisk språk og kulturforståelse i barnevernet, språk- og kulturtilbud til samiske barn i alternativ omsorg, tilgjengelighet til samiske fosterhjem og gjenforening med foreldre. Nedenfor er eksempler på menneskerettighetsindikatorer som kan brukes til å overvåke gjennomføringen av disse forpliktelsene.

Strukturelle indikatorer

Indikatorer	Analysetype	Relevante kilder
Ratifikasjon og inkorporering av BK art. 20 og 30 og EMK art. 8 i norsk rett.	Juridisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Grunnloven §§ 104 og 108 - Menneskerettsloven §§ 2 (1) og (4) - Barnevernsloven § 1-8 - Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon § 2 - Oppfølgingsforskriften § 1 - Tilsynsforskriften § 3 og 6 - Forskrift om fosterhjem §§ 1, 10 og 16

		<ul style="list-style-type: none"> - Forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning §§ 2 og 4 - Forskrift om nasjonal retningslinje for masterutdanning i barnevern §§ 2 og 4 - Forskrift om barns medvirkning i barnevernet §§ 3 og 16
Tiltak, strategier og politikk for å implementere BK art. 20 og 30 og EMK art. 8.	Politisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan for å bedre tillit mellom etniske minoritetsmiljøer og barnevern 2016-2021, Bufdir. - Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024, Justis- og beredskapsdepartementet. - Samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Norsk Fosterhjemsforening 2022.

Prosessindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Antall emner om samiske rettigheter og kultur innenfor studieprogrammet for barnevernspedagog.	Analyse av reglement og studieprogram	<ul style="list-style-type: none"> - Nasjonale retningslinjer og rammeplaner for enkelte utdanninger. - Studieprogrammer ved de enkelte universitetene. 	Ja
Antall samiske studenter som tar utdanning i sosialt arbeid og i barnevernspedagog.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Registreringsskjemaer og studentundersøkelser administrert av de enkelte universitetene. - Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. 	Nei
Antall ansatte i barnevernet og fosterhjemstjenester som er samiske, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Undersøkelser om kompetanse i barnevernstjenesten, f.eks. NIFU-rapport 2017:28 på oppdrag fra Bufdir. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Nei

Antall videreutdanningstilbud og andre kompetansehevende tiltak om samiske rettigheter og kultur for ansatte i barnevernet.	Analyse av relevante tilbud og tiltak	<ul style="list-style-type: none"> - Utredning om kompetansehevende tiltak og kunnskapsmiljø om samiske barn i barnevernet, RKBU Nord – UiT of Bufdir, 2018. - E-læringsprogram om samer og nasjonale minoriteter, KDD. - Nasjonalt Samisk Kompetansesenter (NASAK). - Reaidu nettressurs om samisk historie og kultur, UiT. - Videreutdanning innen samiske forhold, UiT. - Videreutdanning i krisehåndtering og traumebehandling, også i et samisk perspektiv, UiT. 	Ja
Holdninger til samer blant ansatte i barnevernet og fosterhjemstjenester.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Undersøkelser om holdninger i offentlig sektor, f.eks. ISF-rapport 2020:3 på oppdrag fra Bufdir. 	Ja
Antall samiske barn med en tillitsperson/talsperson som er samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Register	<ul style="list-style-type: none"> - Barnevernsregisteret, SSB og Bufdir. 	Nei
Antall samiske fosterforeldre og antall som forstår samiske språk.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Fosterhjemsundersøkelser, Bufdir og Norsk Fosterhjemsforening. 	Nei
Antall samiske barn i institusjoner og fosterhjem som har fått tilsynsbesøk for å vurdere om barnets kulturelle og språklige bakgrunn blir ivaretatt.	Register	<ul style="list-style-type: none"> - Barnevernsregisteret, SSB og Bufdir. 	Nei

Tillit til og erfaringer med barnevernet blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	- Undersøkelser om befolkningens holdninger til offentlige tjenester, f.eks. Sentio Research Norge 2019 på oppdrag fra Bufdir.	Nei
---	--------------	--	-----

Resultatindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Antall samiske barn med hjelpetiltak i hjemmet.	Register	- Barnevernsregisteret, Bufdir og SSB.	Nei
Antall samiske barn med barnevernstiltak utenfor hjemmet.	Register	- Barnevernsregisteret, Bufdir og SSB.	Nei
Antall samiske fosterbarn plassert hos samiske slektninger eller nettverk.	Register	- Barnevernsregisteret, Bufdir og SSB.	Nei
Antall samiske barn med barnevernstiltak som har fått opplæring i og på samisk.	Register	- Barnevernsregisteret, Bufdir og SSB.	Nei
Antall samiske barn under barnevernets omsorg som har blitt gjenforent med sine foreldre.	Register	- Barnevernsregisteret, Bufdir og SSB.	Nei

3.2 Diskriminering og hatefulle ytringer mot samer

3.2.1 Menneskerettighetsforpliktelser

Flere menneskerettighetskonvensjoner forplikter statene til å både forby diskriminering og til å iverksette politiske tiltak for å eliminere diskriminering.²⁹ I Norge er disse forpliktelsene innarbeidet i likestillings- og diskrimineringsloven, samt gjennom inkorporering av flere menneskerettighetskonvensjoner med forrang i norsk rett.³⁰

I likestillings- og diskrimineringsloven § 7 finnes forbudet mot direkte diskriminering, som forbyr dårligere behandling enn andre i en tilsvarende situasjon, uten at det er saklige grunner til dette. Etter lovens § 8 kan indirekte diskriminering, der ulike tilfeller behandles likt, også være forbudt. I tillegg er «trakassering» forbudt etter lovens § 13. Trakassering er definert som handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.

For at noe skal være diskriminering eller trakassering i lovens forstand må det være begrunnet i ett eller flere av grunnlagene nevnt i lovens § 6: etnisitet, nasjonalitet eller hudfarge, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder, kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Denne listen er noe lengre enn listen over grunnlagene for hatefulle ytringer. Terskelen for trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven er også lavere enn terskelen for hatefulle ytringer etter straffeloven.³¹

Diskrimineringsforbudet gjelder i utgangspunktet på alle samfunnsområder, med unntak av familieliv og andre rent personlige forhold. Etter diskrimineringsloven §§ 24 og 26 skal alle offentlige virksomheter og alle arbeidsgivere jobbe aktivt for å

²⁹ *FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK)*, 66 UNTS 195 (21.12.1965, trådte i kraft 04.01.1969) arts. 2, 5, 1(4), 2(2); *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)*, 999 UNTS 171 (16.12.1966, trådte i kraft 23.03.1976) arts. 2(1), 26, 27; *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)*, 993 UNTS 3 (16.12.1966, trådte i kraft 3.01.1976) art. 2(2); *FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK)*, 1577 UNTS 3 (20.11.1989, trådte i kraft 02.09.1990) art. 2; *FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)*, 2515 UNTS 3 (13.12.2006, trådte i kraft 03.05.2008) art. 5; *FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (KDK)*, 1249 UNTS 13 (01.03.1980, trådte i kraft 03.09.1981) arts. 2, 5; *Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)*, CETS No. 005 (04.11.1950, trådte i kraft 03.09.1953) art. 14.

³⁰ Menneskerettsloven § 2.

³¹ Merk at etter IdL § 39 første ledd bokstav b kan den som i fellesskap med minst to andre personer som grovt overtrer forbudet om å trakassere på grunn av etnisitet, religion eller livssyn straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Også gjentatte overtredelser av straffebestemmelsen kan rammes av straff, selv om den nye overtredelsen ikke er grov. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og erstatter diskrimineringsloven om etnisitet § 26, jf. Prop. 81 L (2016-2017) s. 337–338.

fremme likestilling og hindre diskriminering i all sin virksomhet, og vurdere resultatene som er oppnådd. For arbeidsgivere inkluderer dette å vurdere resultatene i rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår. Etter arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-3 er arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner også forpliktet til å forebygge og søke å hindre trakassering.

SP artikkel 20 (2) sier at stater har en forpliktelse til å forby ved lov enhver form for nasjonalt, rasemessig eller religiøst begrunnet hat som utgjør oppfordring til diskriminering, fiendtlighet eller vold. Stater har også en forpliktelse under artikkel 4 i FNs konvensjon mot rasediskriminering (RDK) til å forby spredning av ideer basert på rasemessig overlegenhet eller hat, samt oppfordring til rasediskriminering eller vold. EMK inneholder ingen selvstendig forpliktelse til å forby hatefulle ytringer som sådan. Imidlertid innebærer vernet av privatliv i EMK artikkel 8 også at staten har en positiv plikt til å verne individers omdømme. Denne plikten vil i praksis kunne medføre et krav på beskyttelse mot hatefulle ytringer, basert på artikkel 8 sammenholdt med artikkel 14 som lister opp en rekke forbudte diskrimineringsgrunnlag inklusive etnisitet.³²

Etter SP art. 2, nr. 3 og EMK art. 13 har alle rett til et effektivt rettsmiddel, som innebærer at staten skal sørge for at borgerne har effektiv tilgang til en nasjonal myndighet som kan prøve påstander om krenkelser av rettigheter etter konvensjonene, og at eventuelle krenkelser kan bli reparert på en passende måte. FNs menneskerettskomité og FNs komité mot rasediskriminering har bemerket at det er ikke nok å forby hatefulle ytringer, staten må også opprette et enhetlig nasjonalt datainnsamlingsystem for registrering av hatkriminalitet, og sørge for at alle slike saker blir effektivt etterforsket og straffeforfulgt.³³

I Norge er disse forpliktelsene gjenspeilet i straffeloven § 185, som forbyr hatefulle ytringer basert på hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk og nedsatt funksjonsevne. Med hatefulle ytringer menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av noen av forholdene nevnt over. I motsetning til diskrimineringsloven er ikke alder, kjønn og graviditet/permisjon beskyttede kjennetegn.

³² Se for eksempel EMDs storkammeravgjørelse *Perinçek v. Switzerland* (27510/08) 15.10.2015.

³³ FNs komité mot rasediskriminering, *General Recommendation 35: Combatting Racist Hate Speech*, UN Doc. CERD/C/GC/35, 26.09.2013, avsn. 17; FNs menneskerettskomité, *Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Norway*, UN Doc. CCPR/C/NOR/CO/7, 25.04.2018, avsn. 16, 17 og 37; FNs komité mot rasediskriminering, *Concluding Observations on the Combined Twenty-Third and Twenty-Fourth Periodic Reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/23-24, 2.01.2019, avsn. 12-14.

Vernet mot diskriminering og hatefulle ytringer og retten til et effektivt rettsmiddel må sikres for alle uten forskjellsbehandling på grunn av etnisitet.³⁴ Språk og kulturforståelse kan noen ganger være en barriere når det gjelder tilgang til rettferdighet og tilpassede hjelpetjenester for etniske minoriteter som har opplevd hatefulle ytringer. Språkreglene i sameloven gir utvidede rettigheter til bruk av samisk i kontakt med rettsvesenet, herunder domstoler, politi, påtale-myndighet og kriminalomsorg, jf. sameloven §§ 3-4.

I tillegg følger det av artikkel 7 i FNs konvensjon om rasediskriminering at statene har en forpliktelse til å iverksette effektive tiltak for å bekjempe fordommer som fører til diskriminering og hatefulle ytringer, og til å fremme forståelse og toleranse blant etniske grupper, særlig innen utdanning, kultur og bevisstgjøring. FNs komité mot rasediskriminering har bemerket at dette er en positiv forpliktelse som tar sikte på å adressere de grunnleggende årsakene til diskriminering og hatefulle ytringer med alle hensiktsmessige midler. Komiteen gir også flere eksempler på forebyggende tiltak som stater bør vedta for å oppfylle denne forpliktelsen.³⁵

3.2.2 Menneskerettighetsindikatorer

Basert på det rettslige rammeverket beskrevet ovenfor, har statene flere menneskerettighetsforpliktelser overfor samer som opplever diskriminering eller hatefulle ytringer. Disse forpliktelsene gjelder blant annet utbredelsen av negative holdninger, diskriminering og hatefulle ytringer mot samer, samisk språk og kulturforståelse blant klagemekanismer og hjelpetjenester, og effektiviteten til politiets og diskrimineringsnemndas behandling av saker om samehets. Nedenfor er eksempler på menneskerettighetsindikatorer som kan brukes til å overvåke gjennomføringen av disse forpliktelsene.

Strukturelle indikatorer

Indikatorer	Analysetype	Relevante kilder
Ratifikasjon og inkorporering av SP arts. 19 og 20 (2) og RDK arts. 1-7 i norsk rett.	Juridisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Grunnloven §§ 98 og 100 - Menneskerettsloven § 2 (3) - Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 7,8 og 13 - Straffeloven § 185

³⁴ Etter SP art. 2, nr. 1, RDK art. 5 og EMK art. 14

³⁵ FNs komité mot rasediskriminering, *General Recommendation 35*, avsn. 10 og 30.

Tiltak, strategier og politikk for å implementere SP arts. 19 og 20(2) og RDK arts. 1-7.	Politisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan mot rasisme og diskriminering - ny innsats 2024–2027 - Handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit 2022-2025 - Handlingsplan mot hets og diskriminering av samer (under arbeid) - Sametingets handlingsplan mot samehets 2022-2025.
--	------------------	--

Prosessindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Antall emner om samiske rettigheter og kultur innenfor studieprogrammet for politiutdanning.	Analyse av reglement og studieprogram	<ul style="list-style-type: none"> - Nasjonale retningslinjer og rammeplaner for enkelte utdanninger. - Studieprogrammer ved de enkelte universitetene. 	Ja
Antall samiske studenter som tar politiutdanning.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Politihøgskolens årlige undersøkelse av førsteårsstudenter. 	Ja
Antall ansatte i politiet som er samisk, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeiderundersøkelser gjennomført av Politidirektoratet. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Nei
Antall ansatte i LDO og diskrimineringsnemnda som er samisk, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeiderundersøkelser gjennomført av LDO og diskrimineringsnemnda. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Nei
Antall videreutdanningstilbud og andre kompetansehevende tiltak om samiske	Analyse av relevante tilbud og tiltak	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit 2022-2025. 	Ja

rettigheter og kultur for ansatte i politiet, LDO og diskrimineringsnemnda.		<ul style="list-style-type: none"> - E-læringsprogram om samer og nasjonale minoriteter, KDD. - Nasjonalt Samisk Kompetansesenter (NASAK). - Reaidu nettressurs om samisk historie og kultur, UiT. - Videreutdanning innen samiske forhold, UiT. 	
Tillit til og erfaringer med politiet blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Politiets innbyggerundersøkelse. - IPSOS omdømmeundersøkelse. - Nasjonal trygghetsundersøkelse, NOVA og OsloMet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. - Politiets undersøkelse om forholdet mellom politiet og skeive. 	Nei
Tillit til og erfaringer med LDO og diskrimineringsnemnda blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Brukerundersøkelser og andre studier om tilgang til tilbudet gjennomført av LDO og diskrimineringsnemnda. 	Nei

Resultatindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Kunnskap om og holdninger til samer blant befolkningen.	Undersøkelse	- NIM rapport 2022:6.	Ja

Antall tilskuere som har observert hatefulle ytringer mot samer.	Undersøkelse	- NIM rapport 2022:6 og 2023:2.	Ja
Antall samer som oppfatter at de har opplevd hatefulle ytringer og hatkriminalitet.	Undersøkelse	- ISF rapport 2019:4 på oppdrag fra Bufdir (utvalg: 174 NSR medlemmer).	Ja, men ikke nasjonalt representativt
		- Nasjonal trygghetsundersøkelse, NOVA og OsloMet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. - SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø.	Nei
Antall samer som oppfatter at de har opplevd diskriminering.	Undersøkelse	- SAMINOR 2-undersøkelsen (utvalg: 3928 samer i 25 kommuner). - Folkehelseundersøkelser i Nordland, Troms og Finnmark.	Ja, men ikke nasjonalt representativt
		- Nasjonal trygghetsundersøkelse, NOVA og OsloMet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.	Nei
Antall anmeldte saker til politiet om hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot samer eller på grunn av samisk etnisitet.	Register	- Politiets straffesaksregister, Politidirektoratet og Kripos.	Ja, men bare analyse fra Oslo politidistrikt om saker fra 2015-21
Antall saker om hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot samer som ble henlagt eller etterforsket og førte til rettsak, dom eller straffereaksjoner.	Register	- Politiets reaksjonsregister, Politidirektoratet og Kripos.	Nei

Antall klagesaker til diskrimineringsnemnda mot samer eller på grunn av samisk etnisitet.	Register	- Registreringsskjemaer fra diskrimineringsnemnda.	Nei
Antall klagesaker om diskriminering mot samer som ble henlagt, avvist eller resulterte i brudd, og førte til pålegg, erstatning, oppreisning eller bot.	Register	- Registreringsskjemaer fra diskrimineringsnemnda.	Nei
Antall forespørsler om råd/veiledning til LDO om diskriminering av samer eller på grunn av samisk etnisitet.	Register	- Registreringsskjemaer fra Likestillings- og diskrimineringsombudet.	Nei

3.3 Vold og overgrep mot samer

3.3.1 Menneskerettighetsforpliktelser

Flere internasjonale menneskerettighetsinstrumenter er relevante for statens forpliktelser når det gjelder vold og overgrep i samiske samfunn.

EMK artikkel 2, 3 og 8 gir alle vern mot inngrep i enkelt individets fysiske og psykiske integritet. EMD har lagt til grunn at disse bestemmelsene pålegger statene positive forpliktelser til å sikre at privatpersoner ikke krenker hverandres rettigheter.³⁶ I 2013 brukte Høyesterett denne tilnærmingen i en sak om vold i nære relasjoner og trakassering mot en kvinne fra en tidligere voldelig eks- kjæreste.³⁷ Et kjernesporsmål var om politiet i tilstrekkelig grad hadde etterforsket gjentatte brudd på besøksforbud og en rekke voldstrusler mot kvinnen. Domstolen mente at staten hadde unnlatt å oppfylle sine forpliktelser etter EMK artikkel 8 om å gi forholdsmessig, adekvat og effektiv beskyttelse mot en reell, umiddelbar og alvorlig risiko som politiet var kjent med.

³⁶ *Opuz v. Tyrkia* (33401/02), avsnitt 159; *X og Y v. Nederland* (8978/80) § 23.

³⁷ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 41–45.

EMD har fremhevet at de positive forpliktelsene gjør seg særlig gjeldende overfor sårbare grupper, som for eksempel etniske minoriteter og urfolk.³⁸ Det er kun tilfeller der staten har kunnskap om, eller burde hatt kunnskap om, at en person risikerer å bli utsatt for vold eller overgrep, at staten må reagere adekvat og effektivt for å forsøke å beskytte vedkommende. Dette fordrer at staten har et system på plass, som er egnet til å oppdage voldutsatthet, og som er egnet til å beskytte den volds- utsatte. Der den voldsutsatte er samisk, kan dette bety at tjenesteyteren bør ha kompetanse på samisk språk, kultur og tradisjoner for å kunne forebygge, avverge eller beskytte den samiske personen mot å bli utsatt for vold eller overgrep. Uten slik kunnskap hos den enkelte tjenestemann, vil denne manglende kompetansen kunne være et moment, i ytterste konsekvens det avgjørende momentet, som taler for at staten i en enkeltsak ikke iverksatte adekvate tiltak for å beskytte individet mot handlinger som beskrevet i EMK artikkel 2, 3 eller 8.

Etter artikkel 2 til 5 i FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) må stater treffe alle hensiktsmessige tiltak for å fremme likestilling og eliminere diskriminering av kvinner, som inkluderer mental, fysisk og seksuell vold.³⁹ FNs kvinnekomité har fremhevet at statene har en positiv forpliktelse til å hindre både statens egne myndigheter og privatpersoner i å utøve vold mot kvinner.⁴⁰ Dette betyr at staten må ha et adekvat system på plass, som er egnet til å beskytte kvinner mot vold og overgrep.⁴¹ Tiltak som skal forhindre vold mot kvinner, bør nødvendigvis være sensitive for kulturelle og sosiale strukturer i det samfunnet tiltaket skal virke. Er de ikke det, vil tiltakene heller ikke være egnet til å hjelpe en kvinne som utsettes for vold. I vår kontekst vil det si at både politi og hjelpeapparat som skal arbeide for å hindre vold og overgrep mot kvinner, bør være sensitive for spesielle særtrekk ved den samiske kultur, språk og tradisjoner, dersom det er nødvendig for at disse kvinnene ikke skal utsettes for vold og overgrep. FNs kvinnekomité anbefaler også at staten innsamler data om kjønnsbasert vold som er oppdelt etter relevante sosiodemografiske kjennetegn, som for eksempel etnisitet.⁴²

Etter FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 6 har alle barn rett til liv, overlevelse og utvikling. I tillegg pålegger artikkel 19 staten å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt, og artikkel 34 pålegger staten å sikre barn mot alle former for seksuell

³⁸ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 49 med videre henvisninger til EMD-praksis. Se også *D.M.D. v. Romania* (23022/13) avsnitt 41.

³⁹ FNs kvinnekomité (CEDAW), *CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*, UN Doc. A/47/38, 1992, avsn. 6 og 7.

⁴⁰ FNs kvinnekomité (CEDAW), *CEDAW General Recommendation No. 35: Gender-based violence against women*, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, 14. juli 2017, avsn. 24b.

⁴¹ *Ibid*, para 26b.

⁴² *Ibid*, paras 38 og 49.

utnytting og misbruk. Etter artikkel 3 og 12 har barn rett til å bli hørt i alle rettslige og administrative prosesser som berører dem, og barnets beste må være et grunnleggende hensyn. Som beskrevet ovenfor har urfolksbarn rett etter BK artikkel 30 til å praktisere sine kulturer, språk og religioner i fellesskap med andre.

Istanbul-konvensjonen ble åpnet for undertegning av Europarådet i 2011 og ble ratifisert av Norge i 2017. Den trådte i kraft for Norge 1. november 2017.⁴³ Formålet med konvensjonen er å forebygge, straffeforfølge og bekjempe alle former for kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner.⁴⁴ Istanbul-konvensjonen har en sterk vekt på forebygging av vold begått av privatpersoner, som krever at stater tar «necessary legislative and other measures to exercise due diligence».⁴⁵ Etter artikkel 12 i konvensjonen er statene forpliktet til å ta alle nødvendige skritt, inkludert lovgivende og andre tiltak, for å forhindre forekomst av vold og overgrep. Noen eksempler på ulike krav i konvensjonen er at staten må sørge for at visse typer volds- handlinger gjøres straffbare, relevant opplæring av tjenesteyterne, holdnings- og informasjonsarbeid om vold og overgrep, forskning og datainnsamling, behandlingsprogrammer for gjerningspersoner, beskyttelsestiltak som krisesentre og besøksforbud og effektiv etterforskning og irettføring av straffesaker.

Artikkel 12(3) understreker at forebyggende tiltak «shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances». I *den forklarende rapporten*, som gir ytterligere veiledning om omfanget av forpliktelsene i Istanbul-konvensjonen, er sårbare individer blant annet beskrevet som «persons of national or ethnic minority background».⁴⁶ Dette betyr at stater som ratifiserer konvensjonen må ta hensyn til de spesielle behovene til urfolk og etniske minoriteter som er spesielt utsatt for vold når de utarbeider og iverksetter forebyggende tiltak.

Istanbul-konvensjonen krever også at stater samler inn tilstrekkelige data og forskning om vold, vedtar kunnskapsbasert politikk mot vold og sikrer effektiv koordinering av tjenester. Konvensjonens artikkel 11 stiller tre hovedkrav til datainnsamling og forskning. For det første skal stater «collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention».⁴⁷ For det andre skal stater «support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to

⁴³ Prop. 66 S (2016-2017).

⁴⁴ Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), CETS No.210 (11. mai 2011, trådte i kraft 1. august 2014) arts. 2 and 3.

⁴⁵ Ibid, art. 5; Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, CETS No.210, 2011, avsn. 57-60.

⁴⁶ Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, avsn. 87.

⁴⁷ *Istanbul Convention*, art. 11 (1)(a).

study its root causes and effects, incidence and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to implement this Convention».⁴⁸ Til slutt skal stater «endeavour to conduct population-based surveys at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention».⁴⁹

Den forklarende rapporten beskriver i større detalj hvilke typer data som må samles inn, analyseres og gjøres kjent for å utarbeide og iverksette tiltak for å håndtere vold.⁵⁰ Europarådet understreker behovet for både undersøkelsesdata og administrative data, og viser til at de tjener ulike formål og svarer på ulike spørsmål.⁵¹

EMK, CEDAW og BK er inkorporert i menneskerettsloven og går ved konflikt foran annen lovgivning og praksis. Istanbulkonvensjonen er derimot ikke inkorporert i norsk rett og tolkes derfor i samsvar med det såkalte presumsjonsprinsippet, der norsk rett antas å være i samsvar med folkeretten, men likevel skal gjelde ved en eventuell konflikt.⁵²

I 2017 ble helse- og omsorgstjenesteloven endret for å tydeliggjøre den kommunale helse- og omsorgstjenestens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep, jf. § 3-3a. I tillegg er det gitt tilsvarende bestemmelser i spesialisthelsetjenesteloven og i tannhelsetjenesteloven som skal tydeliggjøre henholdsvis det regionale helseforetakets og fylkeskommunens ansvar. Ansvaret omfatter å legge til rette for at helsepersonellet som yter tjenester har grunnleggende kunnskap og kompetanse om vold og seksuelle overgrep, og hvordan det kan avdekkes og følges opp. Dette innebærer blant annet å kartlegge kompetansebehov og rekruttere personell med nødvendig kompetanse, samt legge til rette for tilstrekkelig opplæring og etterutdanning.

Etter § 3-10 må kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk sørge for at samiske brukeres behov for tilrettelagte tjenester blir vektlagt ved utforming av tjenesten. Dette gjelder også den enkeltes utvidede rett til bruk av samisk språk i helse- og omsorgstjenesten etter sameloven § 3-5. Dersom forvaltningsorganer i området ikke har tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse, medfører denne rettigheten at det må brukes tolk eller oversetter. Krisesenterloven § 3 pålegger også kommunene å sørge for at brukere av bo- og dagtilbud får tilgang til kvalifisert tolk

⁴⁸ Ibid, art. 11 (1)(b).

⁴⁹ Ibid, art. 11(2).

⁵⁰ Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, avsn. 74-82.

⁵¹ Ibid, avsn. 79.

⁵² HR2016-2591A.

dersom det er nødvendig for at de skal få et fullgodt tilbud. Kommunen skal videre sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Kunnskapsdepartementet kom i 2017 med forskriften om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger. Et av de tolv kravene til felles læringsutbytte ved utdanningene etter § 2 er at alle sosial- og helsefagstudenter i hele Norge skal «kjenne til samers rettigheter, og ha kunnskap om og forståelse for samenes status som urfolk». Studenter skal også ha kunnskap om inkludering, likestilling og ikke-diskriminering, uavhengig av blant annet etnisitet, slik at de kan bidra til å sikre likeverdige tjenester for alle grupper i samfunnet. Dette gjenspeiles også i forskrifter for spesifikke utdanninger, som for eksempel forskriften om nasjonal retningslinje for sosionomutdanning §§ 7 (e) og 8 (c).

3.3.2 Menneskerettighetsindikatorer

Basert på det rettslige rammeverket beskrevet ovenfor, har statene flere menneskerettighetsforpliktelser overfor samer som er utsatt for vold og overgrep. Disse forpliktelsene gjelder blant annet utbredelsen av vold og overgrep mot samer, holdnings- og informasjonsarbeid, samisk språk og kulturforståelse blant hjelpetjenester, kulturelt og språklig tilpassede beskyttelsestiltak og effektiviteten til politiets behandling av saker. Nedenfor er eksempler på menneskerettighetsindikatorer som kan brukes til å overvåke gjennomføringen av disse forpliktelsene.

Strukturelle indikatorer

Indikatorer	Analysetype	Relevante kilder
Ratifikasjon og inkorporering av EMK arts. 2, 3 og 8, BK arts. 3, 6, 12, 19, 30 og 34, CEDAW arts. 2-5 og Istanbul-konvensjonen arts. 11 og 12 i norsk rett.	Juridisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Grunnloven §§ 104 og 108. - Menneskerettsloven § 2 (1), (4) og (5). - Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-3a og 3-10. - Krisesenterloven § 3.
Tiltak, strategier og politikk for å implementere EMK, BK, CEDAW og	Politisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024. - Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner 2024–2028 – Trygghet for alle.

Istanbul-konvensjonen.		- NOU 2024: 4 Voldtekt – et uløst samfunnsproblem.
------------------------	--	--

Prosessindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Antall emner om samiske rettigheter og kultur innenfor studieprogrammer for sosialt arbeid, barnevernspedagog, politiutdanning, medisin og andre helsefag.	Analyse av reglement og studieprogram	<ul style="list-style-type: none"> - Nasjonale retningslinjer og rammeplaner for enkelte utdanninger. - Studieprogrammer ved de enkelte universitetene. 	Ja
Antall samiske studenter som tar utdanning i sosialt arbeid og i barnevernspedagog.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Registreringsskjemaer og studentundersøkelser administrert av de enkelte universitetene. - Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. 	Nei
Antall samiske studenter som tar utdanning i medisin eller annen helsefag.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Registreringsskjemaer og studentundersøkelser administrert av de enkelte universitetene. - Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. 	Nei
Antall samiske studenter som tar politiutdanning.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Politihøgskolens årlige undersøkelse av førsteårsstudenter. 	Ja

Antall ansatte i politiet som er samisk, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeiderundersøkelser gjennomført av Politiet. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Nei
Antall ansatte i krisesentre og familievernkontorer som er samisk, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeiderundersøkelser gjennomført av krisesentre og familievernkontorer. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Ja, men bare antall krisesenter-ansatte med spesiell kompetanse i samiske saker
Antall ansatte i helse- og omsorgstjenester som er samisk, samiskspråklige eller har samisk kulturkompetanse.	Undersøkelse eller register	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeiderundersøkelser gjennomført av helse- og omsorgstjenester. - Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, NAV. 	Nei
Antall videreutdanningstilbud og andre kompetansehevende tiltak om samiske rettigheter og kultur for ansatte i politiet, krisesentre, familievernkontorer og helse- og omsorgstjenester.	Analyse av relevante tilbud og tiltak	<ul style="list-style-type: none"> - Handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit 2022-2025. - E-læringsprogram om samer og nasjonale minoriteter, KDD. - Nasjonalt Samisk Kompetansesenter (NASAK). - Reaidu nettressurs om samisk historie og kultur, UiT. - Videreutdanning innen samiske forhold, UiT. - Videreutdanning i krisehåndtering og traumebehandling, også i et samisk perspektiv, UiT. 	Ja

Antall krisesentre med tilbud til samiske brukere.	Register	- Kartlegging fra Bufdir, Krisesentersekretariatet eller Nasjonalt Samisk Kompetansesenter (NASAK)	Nei
Tillit til og erfaringer med politiet blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	- Politiets innbyggerundersøkelse. - IPSOS omdømmeundersøkelse. - Nasjonal trygghetsundersøkelse, NOVA og OsloMet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. - Politiets undersøkelse om forholdet mellom politiet og skeive.	Nei
Tillit til og erfaringer med krisesentre og familievernkontorer blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	- «Vold i nære relasjoner i samiske samfunn», 2020-24, NKVTS (under arbeid).	Nei
Tillit til og erfaringer med helse- og omsorgstjenester blant samer, herunder tilgang til kulturelt og språklig tilpassede tiltak.	Undersøkelse	- Nasjonale pasienterfaringsundersøkelser i primær- og spesialisthelsetjenesten, Folkehelseinstituttet. - Nasjonal bruker- og pasientundersøkelse psykisk helsevern og rusbehandling, Sintef på oppdrag fra Helsedirektoratet.	Nei
		- SAMINOR 1-undersøkelsen	Ja, men ikke nasjonalt representativt

Resultatindikatorer

Indikatorer	Datatype	Relevante kilder og ansvarlige etater	Er dataene tilgjengelige?
Kunnskap om og holdninger til vold og overgrep blant samer.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - Kvalitativ studie om legitimering av vold og overgrep i samiske samfunn, SANKS og RVTS-Nord (under arbeid). - Kunnskap om og holdninger til vold 2017/18, Sentio Research på oppdrag fra Bufdir. 	Nei
Antall samer som oppfatter at de har opplevd vold og overgrep og antall som sier at de har anmeldt det til politiet.	Undersøkelse	<ul style="list-style-type: none"> - SAMINOR 2-undersøkelsen - (utvalg: 3928 samer i 25 kommuner) - Folkehelseundersøkelser i Nordland, Troms og Finnmark 	Ja, men ikke nasjonalt representativt
		<ul style="list-style-type: none"> - Nasjonal trygghetsundersøkelse, NOVA og OsloMet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. - Nasjonale omfangsstudien om vold og seksuelle overgrep, NKVTS med støtte fra Justisdepartementet. 	Nei
Antall anmeldte saker til politiet om vold og overgrep mot samer eller på grunn av samisk etnisitet.	Register	<ul style="list-style-type: none"> - Politiets straffesaksregister, Politidirektoratet og Kripos 	Nei
Antall saker om vold og overgrep mot samer som ble henlagt eller etterforsket og førte til rettsak, dom eller straffereaksjoner.	Register	<ul style="list-style-type: none"> - Politiets reaksjonsregister, Politidirektoratet og Kripos 	Nei

Antall samiske beboere og dagbrukere på krisesentre, årsaken til og lengden på oppholdet, type bistand mottatt, beboernes relasjon til voldsutøver, voldsutøvers bakgrunn.	Register	- Registreringsskjemaer fra krisesentrene, Bufdir og Krisesentersekretariatet	Nei
--	----------	---	-----

4. Personvern og databeskyttelse

De fleste av de foreslåtte indikatorene ovenfor krever personopplysninger basert på selvidentifikasjonsspørsmål for samer i undersøkelser og/eller administrative registre. Databehandlingen må derfor være i samsvar med retten til personvern og kravene til beskyttelse av personopplysninger. Nedenfor følger en kort oppsummering av relevante regler og prinsipper, men en mer detaljert vurdering vil være nødvendig før konkrete tiltak vedtas. Datatilsynet kan bistå med en slik vurdering.

Retten til privatliv og personvern er nedfelt i EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og Grunnlovens § 102. Inngrep i retten privatliv og personvern kan kun skje der det har hjemmel i lov, er egnet til å forfølge et legitimt formål, og er proporsjonalt med formålet inngrepet skal ivareta. FNs menneskerettighetskomité har i en generell kommentar uttalt at innsamling av personopplysninger fra offentlige myndigheter eller private organer må reguleres ved lov, og at stater må vedta effektive tiltak for å sikre at slik informasjon ikke gjøres tilgjengelig for uautoriserte aktører eller brukes til formål som er uforenlige med rettighetene som er beskyttet i SP.⁵³ I henhold til FNs veiledende prinsipper om statistikk, må individuelle data samlet inn av offentlige myndigheter for statistiske formål anonymiseres, være strengt konfidensielle og brukes utelukkende til statistiske formål.⁵⁴

⁵³ FNs menneskerettighetskomité, *General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy): The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 8. april 1988.

⁵⁴ United Nations General Assembly, *Fundamental Principles of Official Statistics*, UN Doc. A/RES/68/261, 3. mars 2014, principle 6; United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 25, 133.

Personopplysninger er også beskyttet under EUs generelle personvernforordning, som trådte i kraft i Norge i 2018 og er inkorporert direkte i personopplysningsloven. Alle som behandler personopplysninger må opptre i samsvar med de følgende grunnleggende prinsippene fastsatt i artikkel 5 i personvernforordningen:

- Lovlig, rettferdig og gjennomsiktig
- Formålsbegrensning
- Dataminimering
- Riktighet
- Lagringsbegrensning
- Integritet og konfidensialitet
- Ansvarlighet

At behandlingen av personopplysninger må være lovlig innebærer først og fremst at det må finnes et rettslig grunnlag for en planlagt behandling av personopplysninger. De rettslige grunnlagene som kreves for behandling av personopplysninger og særlige kategorier av sensitive personopplysninger, som data om etnisitet, er fastsatt i henholdsvis artikkel 6 og artikkel 9 i personvernforordningen.

I henhold til artikkel 6 i personvernforordningen må behandlingen av personopplysninger være basert på minst en av følgende seks rettslige grunner:

- Den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål,
- Behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale som den registrerte er part i, eller for å gjennomføre tiltak på den registrertes anmodning før en avtaleinngåelse,
- Behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige (grunnlaget for behandling skal fastsettes i EU-retten eller medlemsstatens nasjonale rett),
- Behandlingen er nødvendig for å verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser,
- Behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt (grunnlaget for behandling skal fastsettes i EU-retten eller medlemsstatens nasjonale rett), eller
- Behandlingen er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og krever vern av personopplysninger, særlig dersom den registrerte er et barn.

Etter artikkel 9 i personvernforordning, regnes personopplysninger knyttet til etnisk opprinnelse som en særlig kategori av personopplysninger og er derfor underlagt ytterligere vilkår i tillegg til de i artikkel 6. Utgangspunktet er at behandling av disse særlige kategoriene av personopplysninger er forbudt med mindre minst ett av ti vilkår er oppfylt, inkludert når:

- Den registrerte har gitt uttrykkelig samtykke,
- Behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett,
- Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser og har hjemmel i lov,
- Behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, og under forutsetning av at behandlingen har hjemmel i lov eller samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene for den enkelte,
- Behandlingen er nødvendig av allmenne folkehelsehensyn, f.eks. for å sikre høye kvalitets- og sikkerhetsstandarder for helsetjenester, eller
- Behandling er nødvendig for forebyggende medisin eller arbeidsmedisin, eller for å yte helse- eller sosialtjenester, behandling eller forvaltning av helse- eller sosialtjenester og -systemer. Dette gjelder imidlertid bare dersom opplysningene behandles av en fagperson underlagt taushetsplikt, og behandlingen av personopplysninger må ha hjemmel i lov eller følge av avtale med helsepersonell.

Flere av de rettslige grunnlagene som er oppført i personvernforordning artikkel 6 og 9 kan gjelde for innsamling og behandling av data som kreves for de foreslåtte indikatorene ovenfor. Dersom NIMs foreslåtte tilnærming til selvidentifikasjonsspørsmål følges, vil databehandlingen i hovedsak baseres på samtykke fra respondentene. For at samtykke skal være gyldig som rettslig grunnlag må det være frivillig, spesifikt, informert, utvetydig, gitt gjennom en aktiv handling, dokumenterbart og mulig å trekke tilbake like lett som det ble gitt. Med eksplisitt samtykke menes et samtykke som er gitt på en ekstra tydelig måte.

I flere tilfeller er databehandlingen også nødvendig for at offentlige myndigheter skal oppfylle en rettslig plikt. For eksempel er det vanskelig å se hvordan barnevernet kan oppfylle sine forpliktelser etter BK art. 20 og 30, grunnloven § 108 og barnevernsloven § 1-8 uten å samle inn data om antall samiske barn i deres omsorg. I tillegg har myndighetene etter barnevernsloven § 16-2 en generell plikt til å samle inn data som er nødvendig for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet.

Databehandlingen kan også være nødvendig for viktige allmenne interesser og statistiske formål særlig gitt betydningen av slike data for å overvåke gjennomføringen av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Særlige kategorier av personopplysninger kan også behandles dersom Datatilsynet har gitt tillatelse til det og har fastsatt vilkår for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

At behandlingen av personopplysninger må skje rettferdig betyr at den skal gjøres i respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger. Dette innebærer at personopplysninger ikke skal behandles på en måte som er urettmessig, ugunstig, diskriminerende, usant eller på annet vis misvisende for den registrerte. Gjennomsiktig betyr i denne sammenheng at bruken av personopplysninger skal være oversiktlig og forutsigbar for den opplysningene gjelder. Konsultasjoner med Sametinget er avgjørende i denne forbindelse, herunder i utformingen av selvidentifikasjonsspørsmålene, valg av statistiske indikatorene og analyse og formidling av dataene.

Formålsbegrensningen innebærer at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og legitime formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Utformingen av databehandlingen bør derfor formes ut ifra hva som er nødvendig for å oppnå formålene. Det også betyr at ethvert formål med behandling av personopplysninger skal identifiseres og beskrives presist. Hovedformålene med databehandlingen beskrevet ovenfor er å hjelpe myndighetene med å oppfylle sine forpliktelser til å fremme likestilling og hindre diskriminering mot samer, for å sikre språklig og kulturelt tilrettelagte tjenester til samer, og for å evaluere effekten av slik innsats gjennom statistikk.

Prinsippene om dataminimering og lagringsbegrensning innebærer å begrense mengden innsamlede personopplysninger til det som er nødvendig for å realisere formålet med innsamlingen og sletting eller anonymisering av dataene når de ikke lenger er nødvendige. Personopplysninger skal også behandles på en ansvarlig måte slik at opplysningenes integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet beskyttes. Etter artikkel 24, 25 og 32 i personvernforordningen må behandlingsansvarlige gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at behandlingen utføres i samsvar med personvernprinsippene, og legge til rette for at de registrerte kan utøve rettighetene sine. Dette kan for eksempel omfatte tiltak knyttet til fysisk- og systemsikring, utilsiktet og ulovlig ødeleggelse, adgangskontroll, pseudonymisering og aidentifisering. Offentlige myndigheter og tjenester beskrevet ovenfor som barnevernet, politiet og krisesentrene har mest sannsynlig allerede slike systemer og tiltak for å beskytte andre typer sensitive personopplysninger, som kan brukes i forhold til opplysninger om etnisk eller kulturell bakgrunn.

Noen av de foreslåtte indikatorene ovenfor handler om antall samiske ansatte i ulike offentlige myndigheter. Det finnes flere lovbestemmelser som angir en avgrensning av hva arbeidsgiver har lov til å innhente opplysninger om, samt om vilkårene for å innhente slike opplysninger. Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 30 og arbeidsmiljøloven § 13-4 er det generelt forbudt å innhente opplysninger om søkere i ansettelsesprosesser om blant annet etnisitet. Det er likevel tillatt å innhente slike opplysninger hvis «opplysningene har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket», jf. § 30 annet ledd. I tillegg står det i forarbeidene at «Bestemmelsen skal ikke være til hinder for at arbeidsgiver innhenter relevante opplysninger i forbindelse med kompenserende tiltak, som vil være tillatt etter bestemmelsen om positiv særbehandling. Arbeidsgiver må da kunne godtgjøre at formålet bak innhenting av opplysninger er å fremme likestilling.»⁵⁵ NIM antar at dette er grunnlaget som ofte brukes av arbeidsgivere for å samle inn opplysninger om søkers nasjonale eller etniske bakgrunn i forhold til mangfoldsrekruttering.⁵⁶ Opplysninger som er samlet inn utenfor ansettelsesprosesser, for eksempel i medarbeiderundersøkelser, omfattes ikke av bestemmelsen.

Noen av de foreslåtte indikatorene ovenfor kan også handle om personopplysninger samlet inn av offentlige myndigheter som er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten er som hovedregel ikke til hinder for at opplysninger brukes for statistisk bearbeiding, se for eksempel forvaltningsloven § 13 a (2) og § 13 b (4), politiregisterloven § 9 og Familievernkontorloven § 8.

⁵⁵ Prop.81 L (2016–2017).

⁵⁶ Se for eksempel regjeringens veiledning om mangfoldsrekruttering 2014, s. 18, som anbefaler virksomheter å samle inn opplysninger om antall søkere med innvandrerbakgrunn.