

Den internasjonale konvensjon om eliminering av alle former for rasediskriminering

Svar på komiteens avsluttende merknader (som er bedt besvart innen 25.09.2016) til Norges kombinerte 21. og 22. periodiske rapport

Anbefaling 13 og 14

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Stortinget i april 2015 vedtok en lov som oppretter en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Komiteen registrerer imidlertid også at den nye institusjonen har til gode å bli etablert i sin helhet ettersom direktøren og institusjonens rådgivende utvalg foreløpig ikke er blitt oppnevnt (art. 2).

Komiteen oppfordrer konvensjonsparten til å slutføre arbeidet med å etablere den nye nasjonale institusjonen for menneskerettigheter og til å støtte institusjonen i prosessen med å søke akkreditering fra Den internasjonale koordineringskomiteen for nasjonale institusjoner for å fremme og beskytte menneskerettigheter (ICC), og å gi den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter de nødvendige økonomiske og personellmessige ressurser til å utføre sitt mandat i tråd med prinsippene om nasjonale institusjoner for fremme og beskyttelse av menneskerettigheter og deres status (Paris-prinsippene).

Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter trådte i kraft 1. juli 2015, og den etablerte en ny nasjonal institusjon, tilknyttet Stortinget. Institusjonen er gitt et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge, i samsvar med prinsippene om nasjonale institusjoner for fremme og beskyttelse av menneskerettigheter og deres status (Paris-prinsippene). Institusjonen utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

I loven er det stilt en rekke krav til den nye institusjonens ledelse og personale, med hensyn til sammensetning og kvalifikasjoner. Institusjonens styre, som består av fem høyt kvalifiserte personer, ble valgt av Stortinget 18. juni 2015. Den nye direktøren, Petter Wille, tiltrådte stillingen 1. januar 2016. Et rådgivende utvalg med 14 medlemmer er oppnevnt. Per 1. september 2016 har institusjonen ni ansatte, og seks av disse er jurister.

Den nye nasjonale institusjonen for menneskerettigheter er fortsatt i en etableringsfase, men har kommet i gang med sitt arbeid. Institusjonen har nylig utgitt sin første årbok (februar 2016) og avgitt sin første årsmelding (april 2016). Institusjonen er i gang med å forberede

søknad om akkreditering fra Den internasjonale koordineringskomiteen for nasjonale institusjoner for å fremme og beskytte menneskerettigheter (ICC).

Norske myndigheter er opptatt av å legge forholdene til rette for at institusjonen kan fullføre etableringsprosessen på en vellykket måte, og vil støtte institusjonen i prosessen med å søke akkreditering.

I forarbeidene til lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter er det understreket at styrking av urfolksrettigheter vil være en viktig del av institusjonens brede mandat, jf. Innst. 216 L (2014-2015) side 7. Ett av medlemmene i institusjonens styre skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål, jf. § 5 i loven. Også i det rådgivende utvalget skal minst ett medlem ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål, jf. instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 6.

Anbefaling 30 a

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten tar konkrete skritt for å oppnå full praktisk anerkjennelse av samenes rettigheter til sine landområder og ressurser som nedfelt i finnmarksloven , med sikte på å gi samene mulighet til å opprettholde og bevare sine leveveier

Det pågår for tiden arbeid med kartlegging og anerkjennelse av eier- og bruksrettigheter i Finnmark. I medhold av finnmarksloven ble det opprettet en utredende kommisjon, Finnmarkskommisjonen, og en særdomstol, Utmarksdomstolen for Finnmark. Finnmarkskommisjonen utreder eier- og bruksretter på Finnmarkseiendommens grunn. Kommisjonen har utredet seks felt og har igangsatt arbeid med to ytterligere felt. Utmarksdomstolen igangsatte sitt arbeid i september 2014 og behandler tvister om rettighetsspørsmål som kommisjonen har utredet i sine rapporter.

Anbefaling 30 b

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten følger opp Samerettsutvalgets forslag, herunder etablering av egnede mekanismer og rettslige rammeverk, og å kartlegge og anerkjenne samiske land- og ressursrettigheter utenfor Finnmark

Som nevnt i Norges rapport følger regjeringen for tiden opp Samerettsutvalgets forslag om lovfesting av myndighetenes plikt til å konsultere samene i saker som kan berøre dem direkte.

Forslaget om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende landrettigheter i de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark vurderes av berørte departementer.

Regjeringen viser for øvrig til Samerettsutvalgets syn om at samenes rettigheter til land og naturressurser i områder de tradisjonelt råder over, må vurderes med utgangspunkt i de norske tingsrettslige reglene om erverv gjennom alders tids bruk, hevd og sedvane. Disse alminnelige tingsrettslige prinsippene som legges til grunn må imidlertid tilpasses særtrekk ved samisk materiell kulturutøvelse. Dette kommer blant annet til uttrykk i to avgjørelser fra Høyesterett i 2001. Regjeringen er videre klar over at samene innenfor den nasjonale rettsordenen har rett til å få en formell og reell mulighet til å få avgjort rettskrav til land og vann. Regjeringen vurderer å følge opp Samerettsutvalget forslag for å sikre dette i de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark.

Anbefaling 30 c

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten etablerer konsultasjonsprosedyrer som bidrar til at Sametinget får de nødvendige økonomiske rammene og sikrer at Sametinget konsulteres i forbindelse med økonomiske initiativ og budsjettmessige tiltak som kan ha direkte innvirkning på samene

Stortinget bevilger årlige i underkant av 500 mill. kroner som rammeoverføringer fra syv poster til Sametinget. Bevilgningene har til formål å legge til rette for at samene kan bevare og utvikle sin kultur, sine språk og sitt samfunnsliv. De kommer i tillegg til statlige og kommunale bevilgninger til tjenester som kommer alle i befolkningen til gode, uavhengig av etnisk, språklig eller kulturell tilhørighet.

Norge har etablert prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Prosedyrene er utarbeidet i tråd med plikten i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6. For detaljer angående konsultasjonsprosedyrene henviser vi til våre tidligere rapporter.

Budsjettarbeid reiser en rekke særskilte spørsmål og problemstillinger, og er ikke omfattet av de nevnte konsultasjonsprosedyrene.

I forkant av regjeringens første budsjettkonferanse blir det hvert år gjennomført et møte mellom sametingspresidenten, finansministeren og kommunal- og moderniseringsministeren hvor Sametinget legger fram budsjettbehov for det samiske samfunnet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med å se på fordeler og ulemper ved å samle bevilgningene til Sametinget på én samlet budsjettpost, og vurdere spørsmål i tilknytning til dialog og rutiner. Arbeidet skjer i konsultasjon med Sametinget. Vi vil også nevne at Regjeringen i Norge er av den oppfatning at dagens ordninger for utarbeidelse av regjeringens årlige forslag til statsbudsjett er i tråd med Norges forpliktelser under rasediskrimineringskonvensjonen.

Anbefaling 30 d

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten forsikrer seg om at det foretas en gjennomgang av alle forvaltningsmessige og rettslige mekanismer blant annet i finnmarksloven, mineralloven og reindriftsloven, som legger til rette for utvinningsvirksomhet i samiske områder, for å sikre tilfredsstillende konsultasjon med de berørte samiske samfunnene, spesielt med tanke på fritt og informert forhåndssamtykke, skadebegrensningstiltak, erstatning og fordeling av utbytte

Generelt om konsultasjoner og samiske interesser

Regjeringen arbeider med oppfølgingen av forslagene fra Samerettsutvalget om en lovfesting av retten til konsultasjoner i saker som kan berøre samiske interesser direkte. Utvalget har foreslått en egen lov om saksbehandling og konsultasjoner. Regjeringen konsulterer med Sametinget om oppfølgingen av forslagene. Utvalget har også foreslått endringer i flere andre lover, blant annet den daværende bergverksloven (nå mineralloven) og reindriftsloven. Forslagene vurderes i de berørte departementene.

Vedr. mineralloven

I forbindelse med arbeidet med mineralloven var det konsultasjoner mellom myndighetene og Sametinget om loven med sikte på å komme til enighet. Det ble imidlertid ikke oppnådd enighet om helheten i forslaget. Mineralloven har generelle bestemmelser som skal ivareta hensynet til samisk kultur og interesser. I tillegg er det etablert visse særskilte saksbehandlingsregler for å ivareta samiske interesser i saker om undersøkelse, utvinning og drift av mineraler i Finnmark, samt en regel om forhøyet grunneieravgift på Finnmarkseiendommens grunn. Finnmarkseiendommen er et eier og styringsorgan der Sametinget oppnevner halvparten av styrerepresentantene. Samerettsutvalget har foreslått særskilte regler som skal ivareta samiske interesser også utenfor Finnmark. Regjeringen vil vurdere forslagene i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalget.

Vedr. reindrifftsloven

Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om reindrift som etter planen skal legges frem for Stortinget innen utgangen av 2016. Her vil man blant annet belyse noen av de rettslige og forvaltningsmessige mekanismer som fremgår av gjeldende regelverk, og eventuelle utfordringer knyttet til disse. Konsultasjonsprosessen i forbindelse med den planlagte stortingsmeldingen har startet opp, og skal fortsette gjennom sommeren og høsten 2016.

Anbefaling 30 e

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten følger opp bevilgninger til Finnmarkskommisjonens og Utmarksdomstolens arbeid med kartlegging og anerkjennelse av rettigheter og sørger for at kommisjonen og domstolen har tilstrekkelige økonomiske rammer, herunder dekning av utgifter til rettshjelp til saksøkere som bringer inn saker for domstolen

Regjeringen har fremmet forslag til lovendring om statens plikt til å dekke partenes sakskostnader i saker for Utmarksdomstolen, kombinert med en forskriftsendring som medfører at statens dekning av partenes sakskostnader ikke lenger vil dekkes over Utmarksdomstolens eget budsjett. Sametinget har etter konsultasjoner gitt sin tilslutning til de foreslåtte endringene.

Anbefaling 30 f

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten foretar en gjennomgang av lovgivningen som omhandler fiskeri med sikte på rettslig anerkjennelse av samiske fiskerettigheter forankret i alders tids bruk og lokal sedvane:

Kystfiskeutvalget la fram sin innstilling NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark 18. februar 2008. Saken var på bred høring, og regjeringen og Sametinget avsluttet konsultasjonene om saken i mai 2011. Konsultasjonspartene har ulikt syn på noen av de folkerettslige spørsmålene, men lyktes i å komme til enighet om et sett tiltak som skal medvirke til å sikre det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur. Ett av tiltakene er en lovfestet rett til å fiske – på visse vilkår – for alle som bor i Finnmark, Nord-Troms og andre kommuner i Troms og Nordland med innslag av sjøsamiske områder, og en tilleggskvote for torsk for de minste kystfiskefartøyene i disse områdene.

I tillegg ble det foreslått å legge inn en bestemmelse i havressursloven om å legge vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur ved all regulering og forvaltning av fiske og en ny

bestemmelse i deltakerloven om at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Det ble videre foreslått å innføre et forbud mot fiske for fartøy over 15 meter i fjordene, at krav om anerkjennelse av rett til fiskeplasser skal kunne framsettes for Finnmarkskommisjonen, og å opprette en fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland som vil ha en viktig rolle i forvaltningen av fiskeressursene. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget 21. september 2012 og trådte i kraft 1. januar 2013. Myndighetene har påbegynt arbeidet med å implementere tiltakene i gjeldende regelverk og fiskeriforvaltning. Fjordfiskenemnda ble opprettet i 2014.

Norge anerkjenner at sjølaksefiske er viktig for samisk kultur, og dette er reflektert i de aktuelle fiskerireguleringene i det sjøsamiske området. Det er også tatt inn en bestemmelse om vektlegging av samiske interesser i Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven). Lovens §3 *Vektlegging av samiske interesser* lyder: "Dersom det vurderes å treffe vedtak i medhold av denne lov som vil berøre samiske interesser direkte, skal det innenfor rammene av de bestemmelser som gir hjemmel for vedtaket, legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur".

Anbefaling 37 og 38

Komiteen merker seg at konvensjonsparten har truffet en rekke tiltak, men er fortsatt betenkt over opplysninger om at bruken av barn, pårørende og ukvalifiserte personer som tolker fortsetter. Komiteens bekymringer gjelder særlig bruk av slike personer innen helse og rettshåndhevelse da bruk av ukvalifisert personell, barn og pårørende øker risikoen for at personer med innvandrerbakgrunn og rom ikke får likeverdig tilgang til offentlige tjenester (art. 5).

Komiteen anbefaler at konvensjonsparten sørger for at tolketjenester ytes av kvalifiserte fagfolk, og påser at barn eller andre pårørende ikke benyttes som tolker. Komiteen anbefaler også at konvensjonsparten følger opp tolkeutvalgets redegjørelse om tolketjenester og vedtar en lov om tolketjenester som sikrer alle innbyggere likeverdig tilgang til offentlige tjenester.

Stortinget har innført et forbud mot at forvaltningsorganer bruker barn som tolk. Forbudet trådte i kraft 1. juli 2016. I følge ny paragraf 11 e i forvaltningsloven skal barn ikke brukes til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Det kan gjøres unntak fra forbudet i situasjoner hvor det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, eller hvis det er nødvendig i andre

nødsituasjoner. Det kan også gjøres unntak i situasjoner der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må anses som forsvarlig. Det er presisert i forarbeidene at slike unntak bare skal gjøres i sammenhenger der det er vanlig praksis at barn formidler enkle beskjeder, for eksempel fra barnets skole til hjemmet. Videre kan unntak på dette grunnlaget bare gjøres der det er helt tydelig at videreformidlingen er forsvarlig ut fra hensynet til barnet. Forbudet mot bruk av barn som tolk skal gjelde både for formidling mellom norsk, samisk og andre språk og for tegnspråktolking.

De siste årene er kravene til kvalifikasjoner hos tolker skjerpet ved flere av landets domstoler. I Oslo tingrett ble 95 % av oppdragene i 2015 utført av tolker med statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning, ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Oversikt over tolker med dokumenterte kvalifikasjoner finnes i Nasjonalt tolkeregister som driftes og eies av IMDi. Per 10. juni 2016 er det til sammen 1 525 tolker i Nasjonalt tolkeregister. Registeret dekker 65 språk. Det planlegges å innføre ID-kort for tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister fra 2018.

De store asylankomstene i 2015 har bidratt til ekstra stor etterspørsel etter tolker. For å øke antallet tolker i Nasjonalt tolkeregister er det bevilget ekstra midler til kvalifiseringstiltak. IMDi og Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har gitt ekstraordinære tilbud om testing, kurs og tolkeutdanning i de mest etterspurte asylspråkene. Tiltakene vil gi en økning på rundt 200 nye tolker i Nasjonalt tolkeregister. IMDi arbeider med en modernisering og bedre tilgjengeliggjøring av testen for potensielle tolker (ToSPoT). HiOA vil fra våren 2017 tilby bachelorstudium i tolking i offentlig sektor.

Flyktningssituasjonen har synliggjort at tilgang på kvalifiserte tolker i stor grad dreier seg om god organisering av tolketjenestene i ulike offentlige sektorer. Rutiner, god planlegging og gjerne samarbeid på tvers av sektorer og etater er nødvendig for at offentlig sektor mest effektivt skal kunne dra nytte av eksisterende tolkeressurser. Daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte derfor et brev til aktuelle departementer i oktober 2015, med oppfordring om å vurdere omtale av retningslinjer for bruk og bestilling av tolker i tildelingsbrev til ytre etater for 2016.

Ved Oslo Universitetssykehus ble det i 2014 opprettet en egen tolkesentral som leverer tolketjenester til de største sykehusene i hovedstadsområdet. På bakgrunn av analyser av tolkebehovet har sykehuset laget faste avtaler med kvalifiserte tolker i de mest etterspurte språkene. Helsedirektoratet har utarbeidet en Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere

og personell i helse- og omsorgstjenestene (IS-1924). I denne fremkommer det at det skal benyttes kvalifiserte tolker, og at barn ikke skal benyttes som tolk. Veilederen oppdateres jevnlig. Helse Nord RHF har, på bakgrunn av oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, utarbeidet rapporten "Tolkeprosjektet" (2013). Prosjektet foreslår en oppbygging av samisk tolketjeneste i fire trinn over en periode på tre til fem år. Helse Nord RHF har fått i oppdrag å følge opp tolkeprosjektet. Prosjektet har samiske brukere som hovedmål, men prosjektet har samarbeidsflater til andre pasientgrupper, som innvandrere. Andre pasientgrupper vil således kunne ha nytte av tiltakene i prosjektet.

Regjeringen vil skape «pasientens helsetjeneste». I møtet med helsetjenesten skal hver enkelt pasient oppleve respekt og åpenhet, få delta i beslutningene om egen behandling og hvordan den skal gjennomføres. Det skal brukes kvalifiserte tolker ved behov. Helsetjenesten må ivareta samiske pasienters rett og behov for tilrettelagte tjenester. Dette gjelder også for pasientgrupper med annen språkbakgrunn.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med sikte på en egen tolkelov. Loven skal tydeliggjøre offentlige myndigheters ansvar for å veilede og informere alle innbyggere. Loven skal utfylle og presisere det eksisterende lovverket.