



**KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**



**Rapport
fra
gjennomgang av samelovens språkregler**

Oktober 2014¹

¹ Rapporten er utarbeidet i daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og ble i hovedsak ferdigstilt i august 2013. Det er gjort enkelte justeringer i rapporten i forbindelse med publisering i oktober 2014.

Innhold

GJENNOMGANG AV SAMELOVENS SPRÅKREGLER.....	8
1 Gjennomgangens hovedinnhold.....	8
1.1 Innledning.....	8
1.2 Sammendrag.....	9
1.2.1 Definisjon av begrepet samisk språk.....	9
1.2.2 Vurdering av språkreglene opp mot internasjonale konvensjoner.....	9
1.2.3 Rekkevidden og praktiseringen av samelovens språkregler og andre bestemmelser om samisk språk.....	9
1.2.4 Forvaltningsområdet for samisk språk.....	10
1.2.5 Departementenes og Sametingets rolle i arbeidet med samiske språk ..	11
2 Bakgrunn – situasjonen for samiske språk i Norge.....	12
2.1 Fornorskningspolitikken.....	12
2.2 Arbeidet for revitalisering	12
2.3 Dagens situasjon for de samiske språkene	13
2.3.1 Innledning	13
2.3.2 Nordsamisk	14
2.3.3 Lulesamisk og sørsamisk	15
2.3.4 Østsamisk og pitesamisk.....	16
2.4 Evaluering av språkreglene og undersøkelser om samisk språk	16
2.4.1 Nordisk Samisk Institutt	16
2.4.2 Kommunal- og regionaldepartementets tospråklighetsrapport fra 2002	17
2.4.3 Sametingets språkundersøkelser	18
2.4.4 Norut i 2012 – Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren.	18
2.4.5 Nordlandsforskning i 2012 – Undersøkelse om bruken av de samiske språkene	19
2.4.6 Faglig analysegruppe for samisk statistikk.....	20
3 Nordisk rett – forvaltningsområdene for samiske språk i Sverige og Finland.....	21
3.1 Finland.....	21
3.2 Sverige.....	22
3.2.1 Bakgrunn for ny lov om minoritetsspråk i Sverige.....	22
3.2.2 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk.....	23
4 Rettslig rammeverk for samiske språk – en oversikt	25
4.1 Grunnloven § 108.....	25
4.2 Sameloven	25
4.3 Opplæringslova.....	25

4.4	Stadnamnlova	26
4.5	Barnehageloven	26
4.6	Lover innenfor helse- og omsorgssektoren	26
4.7	Domstolloven.....	27
5	Folkerett	27
5.1	FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.....	27
5.2	FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	28
5.3	FN-konvensjonen om barnets rettigheter	28
5.4	Den europeiske konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.....	29
5.5	FNs rasediskrimineringskonvensjon.....	29
5.6	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	29
5.7	Den europeiske pakten for regions- og minoritetsspråk.....	30
5.8	Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter	32
5.9	FN-erklæringen om urfolks rettigheter.....	33
6	Samiske språk – hvilke språk omfattes av sameloven?.....	33
6.1	Innledning.....	33
6.2	Gjeldende rett	34
6.2.1	Grunnloven § 108	34
6.2.2	Samelovens språkregler	35
6.2.3	Konklusjon.....	36
7	Forvaltningsområdet for samisk språk	37
7.1	Innledning.....	37
7.2	Gjeldende rett	37
7.3	Folkerett.....	38
7.3.1	FN-konvensjonen om politiske og sivile rettigheter.....	38
7.3.2	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	39
7.3.3	Europarådet rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter	39
7.3.4	Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk	40
7.3.5	Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen.....	42
7.4	Vurderinger – mulige endringer i regelverket for forvaltningsområdet for samisk språk	43
7.4.1	Innledning	43
7.4.2	Særskilt om større tettsteder og byer	45
7.4.3	Sametingets synspunkter på forvaltningsområdet	46
7.4.4	Sammenligning med Sverige og Finland.....	47

7.5	Alternative modeller for forvaltningsområder og samiske språkregler	52
7.5.1	Hensyn	52
7.5.2	Ulike modeller	53
7.5.3	Oppsummering - konklusjoner	56
7.6	Vurderinger - prosess for innlemmelse i forvaltningsområdet	56
7.7	Andre vurderinger	58
8	Oversettelse av lover, forskrifter, kunngjøringer og skjema	58
8.1	Innledning	58
8.2	Gjeldende rett	59
8.2.1	Oversettelse av lover og forskrifter	59
8.2.2	Kunngjøringer og skjema på samisk	60
8.3	Folkerett	61
8.3.1	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk	61
8.3.2	Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk	62
8.4	Vurderinger	63
8.4.1	Godkjenning av lovoversettelser til samisk	63
8.4.2	Samisk juridisk terminologi	64
8.4.3	Skilting i og på offentlige bygg	64
9	Rett til svar på samisk	64
9.1	Innledning	64
9.2	Gjeldende rett	64
9.3	Folkerett	67
9.3.1	Generelt	67
9.3.2	FNs urfolkserklæring	68
9.3.3	Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk	68
9.3.4	Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter	69
9.4	Vurderinger	71
9.4.1	Gjennomføringen	71
9.4.2	Eventuelle behov for endringer/presiseringer	73
10	Samisk i rettsvesenet	74
10.1	Innledning	74
10.2	Gjeldende rett	74
10.2.1	Domstolene	75
10.2.2	Politi- og påtalemyndighet	77
10.2.3	Kriminalomsorgens anstalter i Troms og Finnmark	78

10.3	Folkerett.....	82
10.3.1	Språkrettigheter under rettergangen.....	82
10.3.2	Språkrettigheter under frihetsberøvelse	84
10.4	Vurderinger.....	85
10.4.1	Gjennomføringen	85
10.4.2	Eventuelle behov for presiseringer eller endringer	87
11	Helse- og omsorgsinstitusjoner.....	87
11.1	Innledning.....	87
11.2	Gjeldende rett	88
11.2.1	Sameloven.....	88
11.2.2	Helse- og omsorgstjenesteloven	92
11.2.3	Pasient- og brukerrettighetsloven	92
11.2.4	Helseforetaksloven og lov om spesialisttjenester	93
11.3	Folkerett.....	93
11.3.1	FNs rasediskrimineringskonvensjon.....	93
11.3.2	FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.....	93
11.3.3	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	94
11.3.4	Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk	94
11.4	Vurderinger.....	95
11.4.1	Gjennomføringen	95
11.4.2	Særskilt om digitale media og teknologiske løsninger	96
11.4.3	Eventuelle behov for presiseringer eller endringer	96
12	Samiskopplæring og læreplaner.....	98
12.1	Innledning.....	98
12.2	Gjeldende rett	98
12.2.1	Sameloven § 3-8 – Rett til voksenopplæring.....	98
12.2.2	Grunn- og videregående skole	100
12.2.3	Sammenhengen mellom sameloven § 3-8 og opplæringslova.....	101
12.2.4	Læreplanverket Kunnskapsløftet - Samisk	103
12.3	Folkerett.....	104
12.3.1	FN-konvensjonen om økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter...	104
12.3.2	FN-konvensjonen om barnets rettigheter.....	104
12.3.3	FN-konvensjonen mot alle former for rasediskriminering	105
12.3.4	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	105
12.3.5	Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter	106

12.3.6	Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk	107
12.3.7	FN-erklæringen for urfolks rettigheter	108
12.3.8	Oppsummering	109
12.4	Vurderinger	109
12.4.1	Gjennomføringen	109
12.4.2	Eventuelle behov for presiseringer eller endringer	110
12.4.3	Læreplanverket Kunnskapsløftet – Samisk	110
13	Rett til utdanningspermisjon	111
13.1	Innledning	111
13.2	Gjeldende rett	111
13.3	Vurderinger	111
14	Barnehage	113
14.1	Innledning	113
14.2	Gjeldende rett	113
14.3	Vurderinger	113
15	Kirkelige tjenester	114
15.1	Innledning	114
15.2	Gjeldende rett	114
15.2.1	Individuelle kirkelige tjenester	114
15.2.2	Gudstjenester	115
15.2.3	Rett til bruk av samisk i kontakt med kirkelige organer	115
15.3	Folkerett	116
15.4	Vurderinger	116
15.4.1	Gjennomføringen	116
15.4.2	Eventuelle behov for endringer	117
16	Bruk av samisk innen forvaltningen og i politiske organer	117
16.1	Innledning	117
16.2	Gjeldende rett	117
16.3	Folkerett	118
16.3.1	Bruk av samisk internt i forvaltningen	118
16.3.2	Bruk av samisk språk i politiske organer	118
16.4	Vurderinger	119
17	Samiske stedsnavn og bruk av samisk på skilt, kart og i register	119
17.1	Innledning	119
17.2	Gjeldende rett	119

17.3	Folkerett.....	121
17.3.1	Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter.....	121
17.3.2	Europarådets pakt for regions- eller minoritetsspråk.....	122
17.4	Vurderinger.....	122
18	Sametingets rolle i arbeidet med samiske språk – tilsyn og kontroll.....	123
18.1	Innledning.....	123
18.2	Gjeldende rett	124
18.2.1	Sametingets arbeid med samisk språk	124
18.2.2	Klage	125
18.3	Sametingets tildeling av tospråklighetsmidler mv.....	125
18.4	Samarbeidsavtaler mellom Sametinget og kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet.....	126
18.5	Folkerett.....	127
18.5.1	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.....	127
18.5.2	Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk.....	127
18.5.3	FN-erklæringen for urfolks rettigheter.....	128
18.6	Vurderinger.....	128
18.6.1	Sametingets rolle i arbeidet med samisk språk	128
18.6.2	Tilsyn og veiledning	129
18.6.3	Samarbeidsavtaler	131
18.6.4	Oppsummering.....	131

GJENNOMGANG AV SAMELOVENS SPRÅKREGLER

1 Gjennomgangens hovedinnhold

1.1 Innledning

I *Handlingsplan for samiske språk*, som ble lagt fram i 2009, la den daværende regjeringen opp til å sette i gang et arbeid med å gjennomgå samelovens språkregler.

Denne rapporten er en bearbeidet versjon av dokumentet som ble sendt fra daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til Sametinget i august 2013.

Samelovens språkkapittel ble vedtatt i 1990. I forbindelse med vedtakelsen ble det opprettet et forvaltningsområde for samisk språk, med særskilte rettigheter for innbyggerne til å benytte samisk, og få svar på samisk. Det ble også fastsatt i loven hvilke kommuner som skulle være en del av forvaltningsområdet for samisk språk. Forvaltningsområdet omfattet da seks kommuner i det nordsamiske området. Ved lovrevisjonen i 2005 ble det bestemt at det skal fastsettes i forskrift hvilke kommuner som skal inngå i forvaltningsområdet. Siden 2005 har fire nye kommuner blitt innlemmet i forvaltningsområdet. Én av disse kommunene ligger i det nordsamiske språkområdet, én i det lulesamiske språkområdet og to i det sørsamiske språkområdet.

Sametinget utarbeider hvert fjerde år en rapport om situasjonen for samiske språk. I rapportene fremgår det hvordan institusjonene ivaretar sitt ansvar for samisk språk både innenfor og utenfor forvaltningsområdet. Språkreglene har også blitt evaluert av Nordisk Samisk Institutt i en rapport fra 2007. Rapporten omtaler gjennomføringen av språkreglene, og stiller spørsmål ved om reglene oppfyller Norges internasjonale forpliktelser overfor samiske språk.

På bakgrunn av erfaringene med gjennomføringen av språkreglene, og utvidelsen av forvaltningsområdet til å omfatte lulesamiske og sørsamiske språkområder, har det vært viktig å foreta en gjennomgang av sameloven. Denne gjennomgangen behandler de viktigste spørsmålene og problemstillingene som samelovens språkregler reiser. Også andre lover med bestemmelser om samisk språk, slik som opplæringslova, stadnamnlova og helse- og omsorgslovgivningen er omtalt.

Gjennomgangen av samelovens språkregler er gjort i samråd med berørte departementer. Rapporten løfter fram enkelte problemstillinger som bør vurderes, men departementet presiserer at det ikke på det nåværende tidspunkt fremmes konkrete forslag til endringer. De videre vurderingene vil skje i konsultasjon med Sametinget.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Definisjon av begrepet samisk språk

Samelovens språkregler bruker begrepet samisk språk. Begrepet er ikke nærmere definert i lovteksten. Under utarbeidelsen av samelovens språkkapittel foreslo den interdepartementale arbeidsgruppen at samisk skulle bety nordsamisk. Flere høringsinstanser gikk imidlertid mot denne foreslåtte avgrensningen. I tråd med høringsinstansenes innspill ble det i proposisjonen presisert at samisk skulle forstås som alle samiske språk, og at det i prinsippet ikke ville være noen forskjell mellom nord-, lule- og sørsamisk for de reglene som gjelder hele landet. I Innst.O. nr. 3 (1990-91) ble det også peket på at nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk og østsamisk er likeverdige språk.

Da loven ble fastsatt, omfattet forvaltningsområdet bare kommuner i det nordsamiske området. Departementet presiserte i forarbeidene at siden forvaltningskommunene lå i det nordsamiske området, ville det være urimelig å pålegge offentlige organer i dette området å kommunisere på lule- og sørsamisk i tillegg til nordsamisk.

Siden 2005 er forvaltningsområdet for samisk språk utvidet til også å omfatte kommuner som ligger i lulesamisk og sørsamisk språkområder. I den forbindelse er det reist spørsmål om behov for å presisere hva som menes med samisk i samelovens forstand. I denne gjennomgangen av språkreglene klargjøres rekkevidden av rettighetene knyttet til de ulike samiske språkene.

1.2.2 Vurdering av språkreglene opp mot internasjonale konvensjoner

I Nordisk Samisk Institutt's evaluering av samelovens språkregler fra 2007 ble det reist spørsmål ved om språkreglene oppfyller Norges internasjonale forpliktelser overfor samiske språk. Evalueringen pekte blant annet på at forvaltningsområdets avgrensning er avgjørende for tilgangen til mange språklige rettigheter, og at et mer nyansert syn på språkreglenes geografiske avgrensning bør overveies. Det ble også pekt på at en rigid geografisk avgrensning vil kunne ha en marginaliserende effekt på samiske språkbrukere utenfor forvaltningsområdet. Evalueringen anbefaler at det foretas en konkret gjennomgang av samelovens språkregler for å kontrollere om de respektive internasjonale forpliktelsene er oppfylt.

Departementet har på denne bakgrunn også gjennomgått samelovens språkregler i lys av Norges internasjonale forpliktelser overfor de samiske språkene. Vurderingene er tatt inn under det enkelte temaet i rapporten her.

1.2.3 Rekkevidden og praktiseringen av samelovens språkregler og andre bestemmelser om samisk språk

Departementet har foretatt en gjennomgang av innholdet i de ulike reglene i samelovens kapittel 3 samt av bestemmelsene om samisk språk i opplæringslova, stadnamnlova og helselovgivningen. Departementet har også redegjort for gjennomføringen av bestemmelsene, og har enkelte steder påpekt behov for å foreta nærmere vurderinger av lovbestemmelser.

Departementet har særskilt sett nærmere på bestemmelsene om rett til svar på samisk. Retten til skriftlig svar på samisk fra regionale organer er i dag knyttet til om organet har en tjenestekrets som omfatter kommuner i forvaltningsområdet. Det kan fremstå som tilfeldig at samers rett til å få svar på samisk fra et offentlig organ vil kunne være avhengig av om organet også omfatter andre kommuner som inngår i forvaltningsområdet. Departementet har også vurdert om det er mulig å gjøre anvendelsesområdet for enkelte bestemmelser i samelovens språkkapittel mer fleksibelt.

Departementet har også sett på om det er mulig å gjøre bestemmelsene lettere å gjennomføre. Mangelen på ansatte med kompetanse i samisk gjør at mange offentlige organer har problemer med å etterleve pliktene i samelovens språkkapittel. Noen kommuner har funnet løsninger, f.eks. ved å ansette en samiskspråklig rådgiver sentralt, som kan veilede brukere og bistå overfor kommunale organer som ikke besitter samiskkompetanse.

Det kan også være aktuelt å se hen til Sverige hvor forvaltningsmyndighetene kan fastsette bestemte telefon- og møtetider for personer som ønsker å kommunisere på samisk.

Departementet har også vurdert særskilt om samelovens bestemmelse om rett til å bli betjent på samisk overfor ”helse- og sosialinstitusjoner” er hensiktsmessig sett i lys av omorganiseringene innenfor helse- og omsorgssektoren. Sykehusene i dag er mer spesialisert, og man har rett til fritt sykehusvalg. Pasienter fra forvaltningskommunene for samisk språk vil derfor ofte kunne være pasienter ved sykehus som ikke omfattes av sameloven. I dag benyttes også i langt større grad tjenester i hjemmet, fremfor innleggelse i institusjon. I tillegg blir mange tjenester som tidligere ble gitt ved sykehusinnleggelse, nå gitt poliklinisk og ved dagbehandling.

Departementet vil i tillegg bemerke at det ofte ikke lenger skilles mellom regionale og nasjonale helseinstitusjoner. Enkelte typer behandlinger og tjenester vil bare kunne utføres på enkelte sykehus. Det kan derfor være uklart hva en rett til å bli betjent på samisk i lokale og regionale offentlige ”helse- og sosialinstitusjoner” innebærer.

1.2.4 Forvaltningsområdet for samisk språk

Samelovens språkregler, og tilknyttet regelverk, ble i stor grad utformet for å passe til situasjonen for samisk språk i de kommunene som opprinnelig ble omfattet av forvaltningsområdet. Dette var relativt små kommuner, hvor en betydelig andel av befolkningen snakket samisk. Den demografiske utviklingen viser at mange samer i dag har flyttet fra tradisjonelle samiske bosetningsområder til større byer og tettsteder. Det er viktig at det legges til rette for at samisk kultur og språk skal kunne bevares og utvikles også i større byer og tettsteder med mange samiske innbyggere. Det er også viktig å styrke samisk språk i små kommuner, innenfor tradisjonelle samiske områder, hvor samene utgjør et mindretall, og å sørge for at samiske språkbrukere i disse områdene har mulighet til å kunne snakke og skrive samisk.

Enkelte av språkreglene kan imidlertid være vanskeligere å gjennomføre i kommuner hvor samene er relativt få, og bor spredt. Departementet har på denne bakgrunn utredet forskjellige modeller som vil kunne gjøre reglene mer tilpasset også til kommuner med relativt få samer. Departementet har særskilt vurdert om det er mulig å gjøre ordningen mer fleksibel ved at kommunene i forvaltningsområdet kan gis en større adgang til å bestemme innholdet i regler som får betydning for hele befolkningen i kommunen, for eksempel rekkefølge på stedsnavn og bruk av læreplaner.

Slik loven praktiseres i dag, er det en forutsetning at kommunen fatter et vedtak om innlemmelse for at Sametinget skal få saken forelagt, og for at regjeringen skal vedta innlemmelse ved kongelig resolusjon. Det kan stilles spørsmål ved om prosedyrene er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og verner samene som minoritet i tilstrekkelig grad. Det vil være mulig å vurdere andre løsninger.

Én mulig løsning kan være at staten tar initiativ til å foreta en vurdering av hvilke kommuner som burde innlemmes i forvaltningsområdet, tilsvarende som det har blitt gjort i Sverige. En annen løsning kan være at Sametinget på eget initiativ kan ta opp overfor regjeringen om en eller flere bestemte kommuner bør bli en del av forvaltningsområdet. Innenfor en slik løsning kunne man også se for seg at Sametinget og regjeringen kan vurdere spørsmålet om innlemmelse på bakgrunn av lokale initiativ fra innbyggere i kommunen. I vurderingen av mulige alternativer må det legges stor vekt på at kommunene i tilstrekkelig grad får et eierforhold til saken og er involvert i prosessene.

1.2.5 Departementenes og Sametingets rolle i arbeidet med samiske språk
Kulturdepartementet har det overordnede og grunnleggende språkpolitiske ansvaret for å utforme, tolke og fremme språkpolitiske mål i Norge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har forvaltningsansvaret for samelovens språkkapittel, og en sentral rolle i arbeidet med å sikre og utvikle de samiske språkene som en del av den overordnede samepolitikken. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for rett til opplæring i samisk og på samisk i grunnskolen, videregående skole, og i høyere utdanning.

Sametinget skal arbeide for vern og videre utvikling av samiske språk i Norge. Sametinget har blant annet ansvar for tildelingen av tospråkighetstilskudd, fordeling av midler til språksentre og for utvikling av samisk språk og samisk terminologi. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan en god og samordnet satsing på de samiske språkene på en best mulig måte kan sikres.

Manglende gjennomføring av samelovens språkregler kan påklages til nærmeste overordnede organ. Det kan i tillegg vurderes om det er behov for et sterkere styringsverktøy for å ivareta gjennomføringen av samelovens språkregler, herunder hvilken rolle Sametinget bør ha i oppfølgingen. Det kan blant annet vurderes om ordningen med samarbeidsavtaler mellom Sametinget og kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet bør styrkes.

2 Bakgrunn – situasjonen for samiske språk i Norge

2.1 Fornorskningspolitikken

Fra omkring midten av 1850-tallet utformet myndighetene en minoritetspolitikk overfor samer og kvener som hadde assimilering som siktemål. Formålet med denne fornorskningspolitikken var at minoritetene skulle tas opp i majoritetsbefolkningen, både språklig og kulturelt.

Det ble iverksatt en rekke tiltak innenfor ulike områder, særskilt i skolesektoren. Samiske barn ble samlet på internatskoler, og lærerne ble pålagt å kontrollere at samiske barn ikke brukte samisk i friminuttet eller på fritiden. I *lov av folkeskolen på landet* fra 1889 ble det slått fast at undervisningen i skolen skulle foregå på norsk. I *instruks om Brugen av Lappisk og Kvænsk som Hjælpesprog ved Undervisningen i Folkeskole* fra 1898, ble det slått fast at samisk språk i opplæringen kun skulle brukes som hjelpemiddel i opplæringen for å forklare det som var uforståelig.

Fornorskningspolitikken skapte en allmenn holdning om at samisk kultur og samisk språk var mindreverdige. I mange områder ble det å bruke samisk språk oppfattet som sterkt negativt av omgivelsene. De samiske språkene ble etter hvert språk som bare ble brukt i hjemmet og i private sammenhenger. Språkene mistet med dette mange av sine bruksområder. I mange samiske områder førte dette til at foreldre kun snakket norsk til sine barn for å gi dem bedre muligheter i det norske samfunnet enn de selv hadde fått. Med dette ble den naturlige overføringen av språklige kunnskaper mellom generasjonene brutt. I mange samiske områder foregikk det et aktivt språkskifte. Dette gjaldt spesielt i områder der den samiske befolkningen var i mindretall, slik som i sjøsamiske områder, og i lulesamisk og sørsamisk område.

Fornorskningspolitikken satte i gang en prosess som medførte at det kollektive språkminnet ble svekket. Samtidig førte mangel på språkarenaer til at utviklingen av språkene i nye bruksområder stoppet opp. Fornorskningspolitikken fikk spesielt alvorlige konsekvenser for lulesamisk og sørsamisk språk.

2.2 Arbeidet for revitalisering

Statens aktive fornorskningspolitikk opphørte formelt ved folkeskoleloven fra 1959, da det igjen ble adgang til å bruke samisk som opplæringspråk i skolen. Fra 1967 ble det innført samisk begynneropplæring i grunnskolen. Med endringen i grunnskoleloven fra 1969 kunne foreldrene kreve samiskundervisning for sine barn. Ved en ny endring av grunnskoleloven i 1985 fikk barn i grunnskolealder i samiske distrikt rett til opplæring i eller på samisk. Opplæringslova fra 1998 innførte en individuell rett til opplæring i samisk for samer i grunnskolen og videregående skole.

I 1990 ble samelovens språkregler vedtatt. Formålet med loven var å sikre grunnlaget for samisk språk, legge til rette for videreutvikling og økt bruk av samisk, og å sikre innbyggerne grunnleggende rettigheter vedrørende bruk av samisk, også i kontakt med offentlige organ. I de 22 årene språkreglene i

sameloven har eksistert, har loven vært et viktig virkemiddel for å styrke samiske språkbrukeres rettigheter til bruk av samisk språk i kontakt med offentlige myndigheter i forvaltningsområdet. Loven har videre spilt en viktig rolle for å øke statusen til de samiske språkene.

De siste tiårene har det blitt lagt ned mye arbeid for å revitalisere de samiske språkene. Sametingene i Norge, Sverige og Finland har fokusert på revitalisering av de samiske språkene, både gjennom sitt politiske arbeid og gjennom konkrete tiltak. Det fellesnordiske samiske samarbeidet mellom Sametingene har spilt en viktig rolle for å utvikle felles språknormer for de samiske språkene på tvers av nasjonalstatenes grenser. Etableringen av samiske institusjoner og høyere utdanning i og på samisk har også spilt en viktig rolle for styrking av de samiske språkene. Lokalt har etableringen av samiske kultursentre og språksentre spilt en viktig rolle for synliggjøringen av samiske språk i området, og som arenaer for bruk og læring av samiske språk.

Samiske barnehager og samisk opplæring i skolen har også spilt en sentral rolle i revitaliseringen av språkene. I områder hvor språket står svakt har dette for mange vært den eneste muligheten til å tilegne seg språket.

2.3 Dagens situasjon for de samiske språkene

2.3.1 Innledning

De tre mest utbredte samiske språkene i Norge er nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. I tillegg finnes to andre mindre samiske språk – østsamisk og pitesamisk. Forskjellen mellom nordsamisk og lulesamisk er omtrent som forskjellen mellom norsk og svensk, mens sørsamisk er anslått å stå like langt fra nordsamisk som norsk fra islandsk eller tysk.

De samiske språkene står som følge av den langvarige fornorskningsprosessen som foregikk inntil slutten av 1960-tallet, i en sårbar situasjon. Innsatsen for samisk språk gjennom blant annet opplæring i samisk, oppbygging av samiske institusjoner og samisk media, har imidlertid ført til at samisk språk i dag har en sterkere posisjon. Innsatsen har i første rekke bidratt til styrking av nordsamisk språk.

Innsatsen for lulesamisk og sørsamisk har økt de siste årene som følge av at kommuner fra disse områdene har blitt innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk. Det har vært en økt interesse i den samiske befolkningen i disse områdene for å ta språket tilbake, og å bruke språkene på flere samfunnsarenaer. Fortsatt innsats for disse språkene vil være viktig for å sikre et trygt grunnlag for den videre språkutviklingen.

Møtesteder for bruk av samisk språk og utøving av samisk kultur er viktig for språkutviklingen og for utvikling av samisk identitet og tilhørighet. Ikke minst kan det være viktig i kommuner med liten og spredt samisk bosetning, og på større tettsteder og i byer, hvor man ikke har det samme samiskspråklige nettverket av familie og venner som man kanskje hadde hatt i en tradisjonell samisk kommune. Mange foreldre som ønsker samiskopplæring for sine barn, kan selv ikke snakke samisk.

Andre kan snakke samisk med sine barn, men ønsker at barna skal lære et godt samisk bruks- og samhandlingsspråk med jevnaldrene barn. Mange samiske barn som vokser opp i byer, mangler et miljø hvor de kan bruke samisk med sine venner. Slike møtesteder for barn og ungdom er derfor av stor betydning både for at barna skal føle at språket har bruks- og nytteverdi, og for å utvikle et godt bruks- og samhandlingsspråk.

2.3.2 *Nordsamisk*

Nordsamisk er det mest utbredte samiske språket i Norge. Det kan antas at omtrent 23 000 personer i Norge kan snakke nordsamisk.² Nordsamisk snakkes hovedsaklig i Finnmark og Troms fylker, og i kommunene Tjeldsund og Evenes i Nordland. I Karasjok og Kautokeino snakker majoriteten (anslagsvis 90 %) av befolkningen nordsamisk.

På UNESCOs liste over truede språk er nordsamisk språk klassifisert som et truet språk. Språket er likevel styrket som følge av opprettelsen av forvaltningsområdet for samisk språk.

Samisk står sterkest i områder hvor det har vært en ubrutt kontinuitet i samisk som samhandlings- og kommunikasjonsspråk. I de nordsamiske kommunene innenfor forvaltningsområdet er det mange barn som har samisk som hjemmespråk, og samisk er for mange daglig samhandlings- og kommunikasjonsspråk. Samisk er også synlig i lokalsamfunnet i mye sterkere grad enn i andre samiske områder. Disse samiskspråklige miljøene har vært og er viktige ressurser for utviklingen av nordsamisk språk også i andre deler av de nordsamiske områdene, og spiller en viktig rolle for den kulturelle og språklige kontinuiteten i det samiske samfunnet som helhet. Språkrettigheter og etablering av samiske institusjoner har ført til at nordsamisk har fått en sterkere posisjon i samfunnet. Også samisk media og litteratur har bidrat til å styrke samisk språk.

Det er imidlertid fortsatt store utfordringer knyttet til å bevare og utvikle nordsamisk som levende bruks- og samhandlingsspråk i framtiden. Flere undersøkelser har vist at samisk språk står forholdsvis svakt i mange kommuner utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Mens det i forvaltningskommunene er tilført ressurser og gitt forpliktelser som har gitt samisk språk status, og samtidig har medført større aktivitet rundt samisk språk i kommunen, har samisk språk i kommunene utenfor forvaltningsområdet i stor grad gått glipp av denne positive utviklingen.

I det nordsamiske området har sjøsamiske og markasamiske områder vært spesielt sårbare for fornorskningsspresset. I mange av disse områdene har språkbytteprosessen kommet svært langt. Man må anta at det samiske språket fortsatt er i tilbakegang i disse områdene, da det er få barn som har samisk som hjemmespråk. Tapet av kontinuiteten i den språklige overføringen mellom generasjonene har gjort at mange av de sjøsamiske og markasamiske dialektene er i ferd med å forsvinne. De siste tiårene har det imidlertid foregått en aktiv kulturell

² Jf. Samisk språkråds undersøkelse fra 2000, hvor det anslås at det totalt sett er 25 000 samiskspråklige personer i Norge.

og språklig revitalisering. Innlemmelsen av Lavangen kommune i forvaltningsområdet har hatt stor betydning for utviklingen av samisk språk i dette området. Videre gjør det samiske språksenteret Várdobáiki, som ligger i Evenes kommune i det markasamiske området, et viktig arbeid for å revitalisere samisk språk i området. Styrket innsats for nordsamisk språk også utenfor forvaltningsområdet er nødvendig for at den samiske befolkningen i disse områdene skal kunne få en positiv språkutvikling.

2.3.3 Lulesamisk og sørsamisk

Det sentrale lulesamiske området i Norge er kommunene Tysfjord, Hamarøy og Sørfold i Nord-Salten. Det er anslagsvis 2000 lulesamer på norsk side av grensen, og om lag 600 bruker språket aktivt.

Det sørsamiske bosettingsområdet i Norge strekker seg fra Saltfjellet i nord til Elgå i Hedmark i sør. NOU 1984:18 antyder at det finnes i overkant av 2000 sørsamer i Norge og Sverige, og at om lag halvparten av disse bor i Norge. Man antar at under halvparten av sørsamene behersker språket.

På UNESCOs liste over truede språk er lulesamisk og sørsamisk språk klassifisert som alvorlig truede språk. Lulesamisk og sørsamisk, som er minoritetsspråk også i samisk sammenheng, har ikke i samme grad som nordsamisk blitt styrket gjennom de siste årenes satsing på samisk språk. Bruken av disse to samiske språkene som dagligspråk, har i lang tid vært i sterk tilbakegang.

En utredning foretatt av Nordlandsforskning i 2012 viser imidlertid at det er en positiv utvikling i yngre generasjoners ferdigheter i lulesamisk og sørsamisk språk. Blant sørsamene synes språkferdighetene å være bedre blant yngre enn blant foreldre- og besteforeldregenerasjonen. Blant lulesamene er det i størst grad de eldre som behersker lulesamisk godt. Imidlertid forstår de yngre lulesamene lulesamisk bedre enn foreldregenerasjonen. Undersøkelsen viser også at det er stor interesse for å lære seg språket blant voksne lulesamer og sørsamer.

Undersøkelsen viser en positiv utvikling for lulesamisk og sørsamisk språk. De siste årene har både regjeringen og Sametinget styrket sin innsats for lule- og sørsamiske språk, bl.a. gjennom oppfølgingen av Handlingsplan for samiske språk.

Utvidelsen av forvaltningsområdet til å omfatte Tysfjord kommune og Snåsa kommune fra henholdsvis lulesamisk og sørsamisk språkområde har bidratt til at man fra kommunenes side har begynt et mer aktivt og systematisk arbeid for å styrke bruken av samisk språk i disse kommunene. Videre har innlemmelsen ført til at språkarbeidet har blitt styrket i Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommune, og språkene er blitt mer synlige på den offentlige arena. Innlemmelsen av Røyrvik kommune fra 2013 vil ytterligere bidra til å sikre et fundament for utviklingen av sørsamisk språk.

Det foregår i dag stor aktivitet i mange lulesamiske og sørsamiske miljøer for å styrke språkene. Skoler, språksentre og kulturhus gjør her et viktig arbeid. I

sørsamisk område er det også etablert en egen sørsamisk menighet. Videre spiller muligheten til utdanning i sørsamisk språk ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og i lulesamisk språk ved Universitetet i Nordland en viktig rolle for å sikre økt kompetanse i disse språkene. Det er også etablert barnehager med sørsamisk eller lulesamisk som hovedspråk, og i skolen undervises flere elever på og i sørsamisk og lulesamisk.

Til tross for denne positive utviklingen er lulesamisk og sørsamisk språk fortsatt i en utsatt posisjon. Det finnes svært få lokalsamfunn i disse områdene hvor samisk er en synlig del av daglig samhandlings- og kommunikasjonspråk, og det er få familier som har samisk som hjemmespråk. Siden lulesamisk og sørsamisk fortsatt er forholdsvis usynlig i offentlige sammenhenger, kan dette bidra til at mange oppfatter at språket har liten nytteverdi. Mangelen på lærerkrefter med sørsamisk og lulesamisk språkkompetanse, og mangel på produksjon av læremidler, media og litteratur på sørsamisk og lulesamisk bidrar til å forsinke arbeidet med å utvikle disse språkene.

Fortsatt innsats for lulesamisk og sørsamisk språk vil kunne gjøre at disse språkene får en styrket posisjon, både i det samiske og det norske samfunnet, og at flere vil tilegne seg språket eller utvikle sine språkferdigheter. Erfaring fra arbeid med å revitalisere språk i andre land har vist at gjennom klare prioriteringer fra myndighetenes side og målrettede språktiltak, vil minoritetsspråk kunne styrkes. Et eksempel på dette er utviklingen i bruken av kymrisk språk i Wales.

2.3.4 Østsamisk og pitesamisk

Østsamene/skoltesamene er bosatt i Sør-Varanger kommune, først og fremst i Neiden, men også i Kirkenes og Pasvikdalen. Det er meget få som behersker østsamisk/skoltesamisk i Norge i dag. De fleste østsamene bor i Finland og Russland, hvor språket fremdeles er i bruk.

Pitesamisk språkområde avgrenses på norsk side av Saltenfjorden i nord og Ranfjorden i sør, og omfatter Beiarn, Saltdal, Gildeskål, Meløy, Rødøy, deler av Bodø og deler av Fauske kommuner. Pitesamisk språk har vært brukt av pitesamene i Norge og Sverige. Ifølge Ethnologue's språkkatalog var det i 2000 20 personer i Sverige som snakket språket, og ingen i Norge.

På UNESCOs røde liste er skoltesamisk klassifisert som alvorlig truet, og utdødd i Norge. Pitesamisk er klassifisert som nesten utdødd, og utdødd i Norge. I østsamisk og pitesamisk miljø foregår det imidlertid arbeid for å revitalisere språkene. Østsamisk/skoltesamisk har et sterkere språklig miljø på finsk side av grensen. Når det gjelder pitesamisk, er det et meget begrenset antall språkbrukere også på svensk side.

2.4 Evaluering av språkreglene og undersøkelser om samisk språk

2.4.1 Nordisk Samisk Institutt

Nordisk Samisk Institutt gjennomførte i 2007 en evaluering av samelovens språkregler på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet. Bakgrunnen for

oppdraget var at Sametinget og departementet mente det var grunn til å se nærmere på hvordan samelovens kapittel 3 Samisk språk fungerer sett opp mot lovens formål.

Som forutsatt i mandatet baserer evalueringen seg på tilgjengelige data, særlig Sametingets språkbruksundersøkelser fra 2000 og 2004. I tillegg er det gjort bruk av andre evalueringer og utredninger og innhentet noe supplerende materiale. Rapporten konkluderer med at de fleste offentlige organer som omfattes av samelovens språkregler, ikke oppfyller lovens krav fullt ut. Dermed er heller ikke befolkningen innen forvaltningsområdet for samisk språk sikret rett til bruk av samisk i kontakt med offentlige organer i den grad språkreglene legger opp til. Hovedårsaken synes å være mangel på kompetanse i samisk språk blant ansatte i offentlige etater. Språkkompetansen varierer både mellom kommunene i forvaltningsområdet, og mellom etatene innad i en kommune. Det synes også å være store forskjeller med hensyn til prioriteringer og innsats for oppfølging av samelovens språkregler innenfor offentlig sektor sett under ett. Rapporten viser til at en alt for rigid holdning til den geografiske avgrensningen kan virke marginaliserende på samiske språkbrukere som er bosatt utenfor forvaltningsområdet.

Rapporten peker på at selv om samisk og norsk fortsatt ikke er likestilte språk innenfor forvaltningsområdet, blir de to språkene i større grad enn tidligere oppfattet som likeverdige. Språkreglene har også ført til at det er gjort et omfattende arbeid for å imøtekomme målsettinger om tospråklighet og samiskspråklige tjenester, både i kommunale, fylkeskommunale og statlige etater. Materialet som ligger til grunn for evalueringen, viser at samisk språk fortsatt er i en utsatt posisjon. Dette gjelder særskilt sør- og lulesamisk. Rapporten peker også på behovet for å definere hva som er samisk språk i sameloven.

I rapporten vurderes det hvorvidt samelovens språkregler ivaretar internasjonale forpliktelser, særlig Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk. Rapporten konkluderer med at det er behov for å tilpasse samelovens språkregler bedre til internasjonale forpliktelser, og det foreslås at myndighetene vurderer å utvide virkeområdet for språklige rettigheter, og å satse på (re)vitalisering av samisk språk. Rapporten legger videre vekt på behovet for språksamarbeid over landegrensene i samiske bosettingsområder.

2.4.2 Kommunal- og regionaldepartementets tospråklighetsrapport fra 2002

I en rapport om tospråklighet i kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk, utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i 2002, kom det frem at det var store forskjeller innad i forvaltningsområdet, blant annet når det gjaldt andel samisktalende blant kommunalt ansatte: I Karasjok og Kautokeino var andelen over 80 %, i Tana 48 %, i Nesseby 40 %, i Kåfjord 26 % og i Porsanger 21 %.

Rapporten viser til at kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk er ulike med hensyn til andelen samiskspråklige i befolkningen, hvor sterk status samisk språk og kultur har i kommunen, andelen elever som enten har samisk som fag eller får undervisning på samisk, antallet skoler og andelen samiskspråklige

blant de ansatte i kommunen. Det understrekes at en positiv utvikling av samisk språk, altså en realisering av intensjonene i samelovens språkbestemmelser, er avhengig av holdningene til samisk språk og kultur både i kommunal og fylkeskommunale forvaltning, og i lokalsamfunnene. Arbeidsgruppen peker derfor på at det ikke bare må arbeides for å utvikle samisk språk, men også holdninger og kulturforståelse. De peker videre på at det er et stort gap mellom andelen som behersker samisk muntlig og skriftlig, og at kommunene har store utfordringer med hensyn til å opparbeide skriftlig kompetanse i forvaltningen. De foreslår derfor at kommunene gis muligheter til å satse enda mer på intern opplæring og veiledning i bruk av samisk språk.

2.4.3 Sametingets språkundersøkelser

Sametinget har foretatt undersøkelser om bruken av samiske språk i 2000, 2004 og 2008. Sametingets språkundersøkelser viser at bruken av samisk språk i offentlige etater samlet sett er liten. Det vises til at det er en tendens til at samisk brukes mer i kommunale virksomheter enn i statlige og fylkeskommunale virksomheter.

Sametingets språkundersøkelse i 2008 omfatter offentlige institusjoner i og utenfor forvaltningsområdet. Undersøkelsen viser at det ikke er store endringer i bruken av samisk språk i institusjonene i de områdene undersøkelsen omfatter, sammenlignet med tidligere undersøkelser. Undersøkelsen viser at det er vanskelig å rekruttere fagfolk som kan samisk. Dette gjelder alle språkgruppene, men er spesielt prekært når det gjelder lulesamisk og sørsamisk. Mange institusjoner understreker imidlertid at de har mulighet for å skaffe tolk dersom de har behov for det.

Når det gjelder institusjonenes behov for kompetanse i samisk, svarte 74 % av institusjonene at de har behov for mer kompetanse i samisk. 64 ansatte i de institusjonene som var omfattet av undersøkelsen, har hatt permisjon for å lære samisk. Institusjonene i undersøkelsen understreker at de som ønsker å lære seg samisk, får permisjon med lønn eller kan ta samiskopplæringen i arbeidstiden. 31 % av institusjonene svarte i undersøkelsen at deres skjemaer finnes på samisk. Flere institusjoner etterlyser oversetting av lover og regelverk og dokumenter fra departementene til samisk.

2.4.4 Norut i 2012 – Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren

En kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren, foretatt av Norut i 2012 på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, viser at det i stor grad varierer mellom kommunene i hvilken grad samiske perspektiv er innlemmet i kommunesektoren. Kartleggingen har ikke funnet noen eksempler på at det samiske perspektivet fullt ut er likestilt med det norske.

Faktorer som påvirker hvordan kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk arbeider med samisk perspektiv i kommunesektoren, er bl.a. om samisk språk og kultur stod sterkt i kommunen da innlemmelsen fant sted, samt konfliktnivået knyttet til beslutningen om innlemmelse.

I Karasjok og Kautokeino får alle elever opplæring i samisk, og de fleste får opplæring på samisk. I Tana har 55 % av elevene opplæring i samisk, i Kåfjord 30 %, og i Tysfjord 27 %. I Snåsa har kun en meget liten andel av elevene opplæring i samisk.

I helse- og omsorgsektoren fremstilles praksisen i kommunene noe ulikt mellom kommunens informanter og informanter fra brukersiden. Mens kommunene mener at de legger til rette ved at personell med samiskkompetanse betjener samiske brukere, oppleves det ikke alltid slik fra brukernes side. Manglende personell med samiskkompetanse er en utfordring for de fleste kommunene.

Ingen kommuner i forvaltningsområdet har likestilt samisk og norsk som forvaltningsspråk. Imidlertid bruker alle kommunene i forvaltningsområdet samisk offisielt ved skilting, på hjemmesiden og i noe av informasjonen til befolkningen. Det oppgis også at det i prinsippet skal være et system for at henvendelser på samisk blir besvart både muntlig og skriftlig, men mange kommuner oppgir at de får svært få henvendelser på samisk. Brukerne opplever ikke alltid at det er et system for at henvendelser på samisk blir besvart både muntlig og skriftlig

Kartleggingen viser at alle kommunene som kom inn i det opprinnelige forvaltningsområdet da ordningen ble innført, har gjort betydelige fremskritt i bruken av samiske språk. Det vises også til at kommunenes satsing på tospråklighetsarbeid varierer mellom kommunene. Mens man i Snåsa f.eks. har laget organisatoriske løsninger som har sikret en systematisk oppfølging av tospråklighetsarbeidet, har man ikke satset tilsvarende i Tysfjord. I Snåsa var det stor enighet om innlemmelsen, mens det i Tysfjord var et knapt flertall. Undersøkelsen understreker også at mye av arbeidet kommunene gjør, er avhengig av engasjement fra enkeltpersoner.

Undersøkelsen omfatter også kommunene Tromsø og Alta utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Undersøkelsen viser til at disse kommunene har hatt en kraftig økning i andelen innbyggere som er med i Sametingets valgmanntall. Tallene viser at kun en liten andel av elevene velger samisk i grunnskolen. Undersøkelsen viser videre til at kommunene utenfor forvaltningsområdet trolig er mer avhengige av engasjement fra enkeltpersoner og organisasjoner enn hva språkforvaltningskommunene er.

2.4.5 Nordlandsforskning i 2012 – Undersøkelse om bruken av de samiske språkene

En undersøkelse om bruken av de samiske språkene, foretatt av Nordlandsforskning i 2012 på oppdrag fra Sametinget, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Kunnskapsdepartementet, viser at nærmere halvparten av de som tilhører nordsamisk språkgruppe, kan nordsamisk på et rimelig nivå, og en tredjedel av lulesamene og sørsamene kan sine respektive språk på rimelig nivå. Undersøkelsen viser også at mange flere unge forstår og snakker nordsamisk og lulesamisk samisk enn foreldregenerasjonen. Undersøkelsen viser videre at det i dag er flere unge mennesker som forstår og snakker sørsamisk enn i foreldregenerasjonen og eldre generasjoner.

Når det gjelder ferdigheter i samisk språk, er de geografiske forskjellene store. Dette gjelder særlig innenfor nordsamisk språkområde. Funn fra undersøkelsen viser at samisk språk står spesielt sterkt i Karasjok og Kautokeino. Samisk språk står også sterkt i de øvrige forvaltningskommunene i Finnmark og i Tysfjord, men betydelig svakere i Lavangen, Kåfjord og Snåsa. Undersøkelsen viser at nærmere tre av fire nordsamer i forvaltningskommunene i Finnmark mener de behersker samisk flytende eller veldig godt. Tilsvarende gjelder dette bare for ca. 20 % av øvrige nordsamer.

Undersøkelsen viser videre at kommunenes evne og vilje til å fremme bruken av samisk språk i stor grad varierer mellom kommunene, både innenfor og utenfor språkforvaltningskommunene. I kommuner der lokalpolitikere har en positiv tilnærming til samisk språk har de også en mer offensiv og praktisk tilnærming.

Når det gjelder bruken av samisk språk, viser undersøkelsen at dette først og fremst foregår hjemme og i privat sammenheng, men at også skolen er en viktig arena. Økende lese- og skriveferdigheter hos de yngre aldersgrupper samsvarer bra med muligheten de har hatt til opplæring i samisk i oppveksten. Undersøkelsen viser imidlertid at en tredjedel av foreldrene oppgir at barna ikke får den opplæringen de har krav på blant annet på grunn av manglende tilbud på skolen. Når det gjelder ønske om opplæring i samisk blant voksne, viser undersøkelsen at halvparten av de lule- og sørsamiske respondentene ønsker opplæring i samisk. Andelen nordsamer som ønsker dette, er lavere. Det er viktig for mange at opplæringen finner sted i deres eget lokalmiljø.

I noen av forvaltningskommunene er samisk også et viktig samhandlingsspråk i offentlig administrasjon og innen helsesektoren.

Undersøkelsen viser også at svært mange samisktalende velger å bruke norsk språk selv med andre samisktalende. Grunnen som oppgis, er at man mangler ord på samisk eller føler man ikke behersker språket godt nok til å bruke det.

2.4.6 Faglig analysegruppe for samisk statistikk

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, fra 2005, fastsetter at det skal opprettes en faglig analysegruppe for samisk statistikk. Gruppen ble etablert i 2007 og har siden 2008 utgitt en årlig rapport – *Samiske tall forteller*. Analysegruppen har ansvar for å utvikle og forbedre metoder for presentasjon av oversikter og analyser i rapportene. Et av temaene som belyses i de årlige rapportene, er situasjonen for samiskopplæringen. Rapporten fra 2012 *Samiske tall forteller 5* viser at det har vært en dramatisk nedgang i antall elever som tar nordsamisk som andrespråk i grunnskolen. Mens det i skoleåret 2005/2006 var 1891 elever med opplæring i nordsamisk som andrespråk i grunnskolen, var det i skoleåret 2011/2012 kun 1092 elever som tok denne opplæringen. (Faget Samisk språk og kultur var et annet fag enn andrespråkopplæringen. Faget ble, etter ønske fra Sametinget, ikke videreført under Kunnskapsløftet. GSI viser at antall elever som fikk opplæring i nordsamisk som andrespråk i 2005/2006, var

839. Tallene fra de to skoleårene som omtales, er derfor ikke helt sammenlignbare).

Tallet på elever som tar nordsamisk som førstespråk, har imidlertid vært forholdsvis stabilt. En tydelig tendens i tallene for 2011/12 er den store økningen i antallet elever med samisk som fag i den videregående skolen. Antall elever med samiskopplæring i videregående skole har økt fra 341 i skoleåret 2008/2009 til 473 i skoleåret 2011/2012.

Videre tar rapporten *Samiske tall forteller 5* opp flyttetrenden fra tradisjonelle samiske kommuner til større tettsteder og byer. Rapporten viser til at de siste 40 årene har vært stor utflytting fra mange tradisjonelle samiske kommuner til tettsteder og byer i Norge. Det er derfor en betydelig samisk eller fleretnisk populasjon bosatt i de norske byene. Rapporten slår fast at den samiske befolkningen i urbane strøk er en sammensatt gruppe, med røtter i forskjellige distriktsområder og med mangfoldig kulturbakgrunn og historie. Rapporten slår fast at mange av dem som har flyttet, har samisk og flerkulturell bakgrunn. Det understrekes at dette vil ha konsekvenser for bykommunens tilbud til den samiske del av befolkningen slik at også bykommunene må tilrettelegge og implementere samiske kulturelle og språklige tilbud i de offentlige tjenestetilbudene sine, blant annet gjelder det skoletilbud og helsetjenester.

3 Nordisk rett – forvaltningsområdene for samiske språk i Sverige og Finland

3.1 Finland

I Finland trådte en ny samisk språklov i kraft i 2004. Loven erstattet den samiske språkloven fra 1991. Målet med den finske språkloven er dels å trygge den grunnlovsfestede retten for samer til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur, og dels å trygge samenes rett til å anvende sitt eget språk, dvs. enaresamisk, nordsamisk eller skoltesamisk, hos domstoler og andre myndigheter. Dessuten pålegges det offentlige en plikt til å tilgodese og fremme samenes språklige rettigheter. Loven stiller krav til statlige og kommunale myndigheter innenfor forvaltningsområdet. Den stiller også enkelte krav til sentrale myndigheter utenfor forvaltningsområdet.

Loven gir samer rett til å bruke samisk i kontakt med kommunale organer, domstoler og myndigheter innen statlig distrikts- og lokalforvaltning, samt hos justitiekanseln i statsrådet og riksdagens justitieombudsman, konsumentombudsmannen og konsumentklagenemnden, likestillingsombudsmannen og likestillingsnemnden, dataombudsmannen og datasekretessnämnden, minoritetsombudsmannen, Skatteforvaltningen, Folkpensjonsanstalten og Lantbruksföretagernas pensionsanstalt og statlige forvaltningsmyndigheter når de behandler saker som ble påbegynt i ovennevnte organer. Loven pålegger i tillegg statlige selskaper og statseide selskaper innenfor samenes ”hembygdsområde” å informere allmennheten også på samisk. Videre må en myndighet i forvaltningsområdet påse at også enkeltpersoner som utfører

oppgaver på vegne av myndigheten, skal gi språklig service i samsvar med språklovens bestemmelser. Om den myndigheten som loven omfatter, ikke kan svare muntlig på samisk, skal myndighetene sørge for tolkning.

Dersom en forvaltningsoppgave i medhold av lov utføres av enkeltpersoner, skal disse ved utførelsen av oppdraget innenfor forvaltningsområdet følge de samme språkreglene som myndighetene.

Den samiske språkloven i Finland har i tillegg en bestemmelse om at en myndighet ved ansettelser i forvaltningsområdet skal forvise seg om at denne kan betjene kundene på samisk. Videre skal kunnskaper i samisk regnes som særskilt meritterende i ansettelser.

Loven inneholder en bestemmelse om rett til permisjon med lønn for å lære samisk for ansatte i organ som har sitt embetsområde innenfor samenes ”hembygdsområde”. Også statlige ansatte i organ som har ansvarområde delvis innenfor samernas hembygdsområde, kan under visse vilkår ha rett til permisjon med lønn. Informasjon fra myndighetene, blanketter osv. skal finnes på samisk, og tjenester skal gis på samisk. Tolkning skal ved behov ordnes ved møter i kommunale og statlige organ. Lover, lovforslag og diverse utredninger skal oversettes når de særskilt gjelder samene, eller om det finnes andre særlige grunner for det. Forvaltningsområdet omfatter Anár-Enare, Enodat-Enontekiö, Soadegilli-Sodankylä og Ohcejohka-Utsjoki kommuner.

Sametinget skal overvåke oppfølgingen av loven og ta initiativ til å rette opp mangler ved oppfølgingen.

Særbestemmelser om samisk finns også i mange andre lover, som f.eks. *lag om grundläggande utbildning* som gir bestemmelser om at de som bor i samenes ”hembygdsområde” og behersker samisk, i hovedsak skal undervises på samisk. Nesten alle grunnskoler og videregående skoler i det samiske ”hembygdsområdet” gir undervisning på eller i samisk.

I forarbeidene til revisjonen av samisk språklov (RP 46/2003 rd side 18) heter det at det er en utfordring å kunne rekruttere tjenestemenn som kan samisk. Det understrekes at de samiskspråklige rettighetene bør trygges gjennom tolking og oversetting. Det forutsettes at det gjeldende organet kartlegger personalets språkkunnskaper og vurderer hvordan disse kunnskapene kan forbedres. De statlige myndighetene skal kartlegge hvor mange tilsatte som kan samisk, og hvor mange som ønsker permisjon med lønn for å studere samisk.

3.2 Sverige

3.2.1 Bakgrunn for ny lov om minoritetsspråk i Sverige

Den første samiske språkloven i Sverige trådte i kraft 1. april 2000. Den ga samer rett til å bruke samisk i kontakt med myndigheter og domstoler. Den ga også samer rett til barne- og eldreomsorg på sitt eget språk. Forvaltningsområdet omfattet Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk og Kiruna kommune, kommuner med

nordsamisk og lulesamisk språk. Fra samme dato trådte også en lov om rett til å bruke finsk og meänkieli i kontakt med offentlige myndigheter og domstoler i kraft.

Den svenske regjeringen besluttet i 2005 å foreta en utredning om forutsetninger for å utvide loven om rett til å bruke samisk hos forvaltningsmyndigheter og domstoler til å også gjelde innen det sørsamiske området. Utredningen konkluderte med at også kommuner i det sørsamiske området burde innlemmes i forvaltningsområdet. Forslaget ble begrunnet blant annet med at Sverige gjennom sitt folkerettslige ansvar for å fremme minoritetsspråkene og kulturene har ansvar for å gi gruppene beskyttelse og aktivt fremme gruppenes språk og kultur.

I forarbeidene til den svenske minoritetsspråkloven (Prp. 2008/09:158s 71) vises det til at Europarådet har rettet kritikk mot Sveriges gjennomføring av minoritetsspråkpakten, bl.a. for at rettigheter etter språkloven kun gjelder for et geografisk avgrenset område. Det vises til at Europarådet har anbefalt Sverige å fremme bruken av finsk, meänkieli og samisk i kontakt med rettsvesenet og offentlige myndigheter, også utenfor forvaltningsområdet.

I forarbeidene understrekes det at det er behov for å utvide den styrkede beskyttelsen som i dag ligger i forvaltningsområdet når det gjelder samiske språk. Forarbeidene viser spesielt til behov for å innlemme kommuner i det tradisjonelle sørsamiske området i forvaltningsområdet. Bakgrunnen er at det er nødvendig å sette inn tiltak for å snu den negative språkutviklingen. Det vises til at sørsamisk og lulesamisk fortsatt har tilstrekkelig brukere for at det skal være mulig å snu språkutviklingen, men at de nasjonale minoritetene ikke kan klare dette på egenhånd.

Forarbeidene viser til at det er behov for at forvaltningsområdet utvides til å omfatte også sørsamisk selv om det vil kunne oppstå en del problemer med gjennomføringen i begynnelsen. Det åpnes også for at myndighetene kan begrense sin service på minoritetsspråket til visse tider og plasser, forutsatt at det informeres om dette.

Det vises videre til at bruk av språket i offentlige sammenhenger innebærer at flere språkdomener bygges opp, og at språket synliggjøres. Synliggjøring øker minoritetens vilje til å bruke språket. Videre øker synliggjøring majoritetens bevissthet og aksept for språket, noe som kan føre til positiv holdningsskapning.

3.2.2 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Den 1. januar 2010 trådte en ny lov om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk i kraft.

Forvaltningsområdet for samisk språk ble ved loven utvidet fra 4 til 17 kommuner, herunder både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde. Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter i dag Arvidsjaur, Berg, Härjedalen, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen og Östersund i tillegg til Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk og Kiruna. Det vises til at

disse kommunene har uttalt at de er positive til å inngå i et utvidet forvaltningsområde.

Loven fastsetter at også andre kommuner enn de som loven omfatter, kan søke om å få inngå i forvaltningsområdet for samisk språk. Beslutningen om kommunen skal innlemmes i forvaltningsområdet tas av regjeringen og fastsettes i forskrift. To nye kommuner er nå innlemmet i forvaltningsområdet. Krokommune ble innlemmet fra mai 2010, og Dorotea kommune ble innlemmet fra januar 2012.

Loven sikrer en part i en sak rett til å bruke samisk både muntlig og skriftlig i kontakt med en forvaltningsmyndighet hvis geografiske virksomhetsområde helt eller delvis sammenfaller med forvaltningsområdet for minoritetsspråket. Utenfor forvaltningsområdet har en part i en sak rett til å bruke samisk i kontakt med forvaltningsmyndighetene, dersom saken kan behandles av personale som behersker språket. Minoritetsspråkloven forplikter forvaltningsmyndigheter til å arbeide for at det er tilgang på personell med kunnskaper i samisk der dette behøves i kontakt med brukerne.

Loven gir også enkeltpersoner rett til å bruke finsk eller samisk ved skriftlig kontakt med visse statlige myndigheter som Riksdagens ombudsmann, Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket og Diskrimineringsombudsmannen.

Loven fastsetter at forvaltningsmyndighetene kan bestemme særskilte tider og plasser for å ta i mot henvendelser på samisk. Det kan også bestemmes særskilte telefontider.

Loven gir videre bestemmelser om at parter i saker overfor domstolene har rett til å bruke samisk under behandlingen av saken dersom saken er knyttet til forvaltningsområdet. Den enkelte har også rett til å fremsette dokumenter og skriftlige bevis på samisk, rett til å få dokumenter i saken muntlig oversatt, og rett til å snakke samisk i forhandlinger med domstolen. Retten skal bestrebe seg på å møte en motpart eller en representant for motparten på samisk.

Loven har også bestemmelser om at kommuner i forvaltningsområdet har plikt til å kunne tilby plass i samisk barnehage, og at eldreomsorg skal kunne utføres av personell som behersker samisk. De samme reglene gjelder for eldreomsorg i kommuner utenfor forvaltningsområdet når kommunen har tilgang til personale med kunnskap i språket.

Loven inneholder en bestemmelse om at dersom det finnes særskilte grunner, kan regjeringen fritta den myndighet som ber om det, fra forpliktelsene til å gi skriftlig og muntlig svar på samisk.

Förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk fastsetter at Länsstyrelsen i Stockholms län har ansvaret for oppfølgingen av forvaltningsmyndighetenes anvendelse av loven om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk, jf. forordningens § 2. Sametinget har ansvaret for oppfølgingen

av forvaltningsmyndighetenes anvendelse av loven når det gjelder samer og det samiske, jf. forordningens § 3.

4 Rettslig rammeverk for samiske språk – en oversikt

4.1 Grunnloven § 108

Grunnloven § 108 etablerer en plikt for statlige styresmakter til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan «sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfunnsliv». Plikten er gjennomført og konkretisert blant annet gjennom språkreglene i sameloven kapittel 3.

4.2 Sameloven

Samelovens språkregler kom inn i sameloven ved lov 21. desember 1990 nr. 78. Sameloven § 1-5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk, og at de skal være likestilte etter bestemmelsene i samelovens kapittel 3.

Samelovens språkregler gir borgerne språklige rettigheter i møte med ulike offentlige organer. Det gjelder oversettelse av regler, kunngjøringer og skjema til samisk, rett til svar på samisk, utvidet bruk av samisk i rettsvesenet, utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren, individuelle kirkelige tjenester, rett til utdanningspermisjon og rett til opplæring i samisk. Enkelte bestemmelser i sameloven er begrenset til forvaltningsområdet for samisk språk, mens andre gjelder i hele landet.

Da samelovens språkregler ble vedtatt i 1990, ble det også lovfestet hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet for samisk språk. I forbindelse med innlemmelsen av Tysfjord kommune i 2005 ble loven endret slik at forvaltningsområdet nå er fastsatt gjennom forskrift. Forvaltningsområdet utgjør i dag kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana i Finnmark, Kåfjord og Lavangen i Troms, Tysfjord i Nordland og Snåsa og Røyrvik (fra januar 2013) i Nord-Trøndelag. Med dette er både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde del av forvaltningsområdet.

4.3 Opplæringslova

Opplæringslova kapittel 6 slår fast at barn i grunnskolealder har individuell rett til opplæring *i* samisk. I samiske distrikt har barn i grunnskolealder også individuell rett til opplæring *på* samisk. Utenfor samiske distrikt har elever rett til opplæring *på* samisk dersom det er minst ti elever i en kommune, og dersom gruppene kan videreføres med minst seks elever. Videre slår loven fast at samer i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk. Opplæringslova definerer samisk som nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

4.4 Stadnamnlova

Stadnamnlova skal sikre hensynet til samiske og kvenske stedsnavn i samsvar med nasjonalt lovverk og internasjonale avtaler og konvensjoner. I 2006 ble det tatt inn endringer både i loven og forskriften som innebærer at bruken av samiske navn styrkes. Blant annet blir det nå stilt krav til bruk av korrekt stavemåte og bruk av samiske tegn. I henhold til forskrift om stadnamn § 7 skal det samiske navnet alltid stå først på skilt i det samiske forvaltningsområdet. For øvrig er det åpnet for at vedtaksorganet skal fastsette rekkefølgen på navnene der det på skilt eller kart og lignende blir brukt mer enn ett navn. Rekkefølgen av navnene skal ta hensyn til språkbruken på stedet. Der det av praktiske grunner er vanskelig å bruke flere navn, skal det ved valget mellom norsk, samisk og kvensk legges vekt på hvilket navn som har lengst tradisjon og er best kjent på stedet.

4.5 Barnehageloven

Barnehageloven regulerer kommunens ansvar for å tilrettelegge barnehagetilbudet for samiske barn i samiske distrikter og i landets øvrige kommuner. Barnehageloven gir ikke en plikt for kommunen til å gi opplæring i samisk i barnehagen, og da heller ikke en individuell rett for de samiske barna til opplæring i samisk. Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. I forarbeidene er det understreket at det er viktig å bidra til at samiske barn får oppleve sin kultur og bevare og utvikle sitt språk, og at dette bør gjelde uansett hvor i landet de bor, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005).

I forarbeidene vises det til at det skal legges til rette for at samisk språk og kultur også er en del av barnehageinnholdet til samiske barn utenfor det definerte samiske forvaltningsområdet, dersom foreldrene ønsker dette. Det vises til at det som bør kunne forventes, er at det i disse barnehagene, så langt det er mulig, legges til rette for at barna også skal få møte sin samiske kultur og sitt samiske språk i en egnet form, og at barnehagens ansatte har kjennskap til, og legger vekt på, at også den samiske kulturen skal være en del av det samlede innholdet. Det kan ikke kreves samisktalende personale i den enkelte norske barnehage utenfor samiske distrikt.

4.6 Lover innenfor helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 gir bestemmelser om at kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk skal sørge for at samiske pasienters eller 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.

I helseforetaksloven § 35 er det understreket at regionalt helseforetak skal sørge for at den enkelte pasients utvidete rett til bruk av samisk språk i spesialisthelsetjenesten blir ivaretatt, jf. samelovens § 3-1 nr. 4 og § 3-5.

Lov om spesialisttjenester har ingen bestemmelser om samiske språk. I lovens forarbeider, Ot. prp. nr. 10 (1998-99), er det imidlertid slått fast at tjenestetilbudet

også for den samiske befolkningen må gis en utforming og en kvalitet som imøtekommer denne gruppens behov.

Pasient- og brukerrettighetsloven har ingen spesifikke bestemmelser om samisk språk. Det følger imidlertid av § 3-5 i pasient- og brukerrettighetsloven at informasjonen til pasienten ”skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn”. I merknaden til pasient- og brukerrettighetslovens § 3-5 er det understreket at det er den som yter helsehjelp, som har ansvaret for å tilrettelegge informasjonen, eller få dette gjort, jf. Ot.prp. nr. 12 (1998-1999) side 131. I de tilfeller hvor pasienten er minoritetsspråklig, og det er avgjørende at han eller hun skjønner innholdet av informasjonen, må det skaffes tolk.

4.7 Domstolloven

Domstolloven § 136 a fastsetter at sameloven § 3-4 gjelder for utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet.

5 Folkerett

Norge har ratifisert en rekke konvensjoner som gir rettigheter eller legger føringer for arbeidet med samisk språk og kultur. I det følgende gis en oversikt over de mest sentrale konvensjonene av betydning for samelovens språkregler. Noen av disse konvensjonene er inkorporert og dermed tatt direkte inn i norsk rett. Andre konvensjoner er gjennomført ved at det er gitt norske regler med tilsvarende innhold som konvensjonen (transformasjon), eller ved at norsk rett anses for å være i samsvar med konvensjonen (passiv transformasjon).

Enkeltbestemmelser i konvensjonene vil bli drøftet under de tematiske kapitlene i rapporten.

5.1 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

I FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 slås det fast at

”i de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk”.

Artikkel 27 er en sentral bestemmelse i internasjonal folkerett når det gjelder vern av minoriteter. I forarbeidene til sameloven ble artikkel 27 vurdert som en sterk rettskilde for samiske rettigheter, både politiske, kulturelle og økonomiske. Den utgjorde også en del av grunnlaget for Stortingets vedtak av Grunnloven § 108 i 1988.

Etter ordlyden verner artikkel 27 den ideelle kulturen og kulturelle ytringsformer som språk og religion. Norske myndigheter har siden behandlingen av sameloven av 1987 lagt til grunn at staten har en plikt til positivt å bidra til at forutsetningene

er til stede for at den samiske folkegruppen skal kunne dyrke sin kultur. For å etterkomme forpliktelsene er det nå en alminnelig tolkning at bestemmelsen hjemler krav om positive tiltak fra myndighetenes side.

Det følger av praksis fra FNs menneskerettighetskomité, som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen, at urfolk i henhold til artikkel 27 både kan ha individuelle og kollektive rettigheter. Retten til å bruke eget språk gjelder både privat og offentlig bruk av språket og får særlig mening når den kan utnyttes kollektivt. Også kultur, skikker og tradisjonelle næringsformer forutsetter på ulike måter utøvelse sammen med andre. Tilsvarende vil rettigheter som gjelder massemedia, utdanning og kulturvern i realiteten bare kunne oppfylles gjennom tiltak overfor hele gruppen.

Konvensjonen er tatt inn i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang ved motstrid med andre bestemmelser i norsk rett.

5.2 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) pålegger statene en rekke forpliktelser når det gjelder helse- og omsorgstjenester, utdanning og kultur. ØSK-komiteen har i sine generelle merknader til artikkel 13 om retten til utdanning og artikkel 15 om retten til å delta i det kulturelle liv, knyttet særlige kommentarer til urfolks rettigheter under konvensjonen. Komiteen har blant annet uttalt at statenes utdanningsplaner bør respektere urfolks historie, kunnskap og kultur, og at urfolk bør få opplæring i og på deres eget språk, i tråd med deres egne ønsker.

Konvensjonen er tatt inn i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang ved motstrid med andre bestemmelser i norsk rett.

5.3 FN-konvensjonen om barnets rettigheter

FN-konvensjonen om barnets rettigheter (BK) gir et særlig folkerettslig vern av barns grunnleggende rettigheter, blant annet når det gjelder utdanning, helse- og omsorgstjenester, frihetsberøvelse mv. Flere av bestemmelsene pålegger statene å ta hensyn til barns kultur, språk og urfolkstilhørighet. Artikkel 29 uttrykker at barnets utdanning skal ta sikte på å utvikle respekt for barnets egen kulturelle identitet og språk. Artikkel 30 slår mer generelt fast at barn som tilhører en urbefolkning, ikke skal nektes rett til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt språk.

Konvensjonen er tatt inn i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang ved motstrid med andre bestemmelser i norsk rett.

5.4 Den europeiske konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter

Den europeiske konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) inneholder en rekke bestemmelser knyttet til blant annet frihetsberøvelse, rettsprosesser og utdanning. Flere av forpliktelsene er relevante for urfolks språklige rettigheter, f.eks. retten til å bli underrettet på et språk man forstår om grunner til en eventuell pågrepelse og siktelse.

Konvensjonen er tatt inn i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang ved motstrid med andre bestemmelser i norsk rett.

5.5 FNs rasediskrimineringskonvensjon

FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 2 pålegger statene å forby og ikke ta del i noen handling eller praksis som innebærer rasediskriminering.

Rasediskriminering er i konvensjonens forstand ment som enhver forskjellsbehandling, utestengning, begrensning eller begunstiging på grunn av etnisk opprinnelse som har som formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, på like vilkår, innenfor det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle området, eller innenfor andre områder av det offentlige liv.

Konvensjonen forplikter statene blant annet til å sikre alle rett til lik behandling for domstolene, til å delta i den offentlige forvaltning på alle nivåer og adgang til offentlige tjenester på like vilkår, jf. artikkel 5. Videre forplikter artikkel 7 statene til å iverksette tiltak på områdene undervisning, utdanning, kultur og informasjon med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering.

Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom diskrimineringsloven § 2.

5.6 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

I artikkel 28 nr. 3 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater heter det: ”Det skal treffes tiltak for å bevare og fremme utvikling og bruk av de opprinnelige språk for vedkommende folk”. Slike tiltak må forberedes og gjennomføres i tråd med ILO-konvensjonens generelle bestemmelser om respekt for og anerkjennelse av urfolkens kulturelle verdier, og urfolkens rett til så langt som mulig å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, jf. konvensjonens artikkel 7.

Artiklene i ILO-konvensjonens kapittel VI forplikter statene både når det gjelder innholdet i utdanningsprogrammer for urfolk, urfolks egne utdanningsinstitusjoner og opplæring i urfolkens språk. I tillegg er statene forpliktet til å sette i verk opplæringstiltak i alle sektorer av samfunnet for å fjerne eventuelle fordommer overfor urfolkene. Videre skal statene iverksette tiltak, om nødvendig ved skriftlige oversettelser og bruk av media, for å gjøre urfolkene kjent med sine rettigheter innen blant annet utdanning, helse- og sosialtjenester, arbeidsliv og rettigheter som følger av konvensjonen. Artikkel 3 bestemmer at urfolk fullt ut skal nyte godt av menneskerettigheter og grunnleggende friheter uten hinder eller diskriminering, og at konvensjonens bestemmelser skal anvendes uten diskriminering.

Som følge av ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 har regjeringen forpliktet seg til å konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem, jf. artikkel 6. Forpliktelsen har resultert i Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

5.7 Den europeiske pakten for regions- og minoritetsspråk

Den europeiske pakten for regions- og minoritetsspråk forplikter nasjonalstatene til å gjennomføre konkrete tiltak for å bevare regional- og minoritetsspråk, slik at de blir synlige både i politikken, i lovgivningen og i praksis. Del II i pakten fastsetter en rekke viktige formål og prinsipper når det gjelder statenes plikt til å sikre vern av minoritetsspråkene. Vernet om minoritetsspråk skal blant annet baseres på respekt for det geografiske bruksområdet for et minoritetsspråk. Pakten inneholder bestemmelser om oppmuntring til muntlig og skriftlig bruk av minoritetsspråk i privat og offentlig virksomhet, og fremme av undervisning, studier og forskning i minoritetsspråk. Språkpaktens del II kommer til anvendelse på nord-, lule- og sørsamisk.

Språkpaktens del II artikkel 7 fastsetter en rekke generelle mål og prinsipper for statenes politikk og tiltak overfor regions- og minoritetsspråk. Av særlig interesse er bestemmelsene om at statene skal anerkjenne regions- og minoritetsspråkene som uttrykk for kulturell rikdom, og at det er behov for besluttsom handling for å fremme og verne disse språkene. I den forklarende rapporten til språkpakten heter det at anerkjennelse av et språks eksistens bidrar til å legitimere bruken av språket, og at det videre er en forutsetning for at det blir iverksatt tiltak ut fra språkets behov og situasjon.

Del III i minoritetsspråkpakten inneholder mer omfattende og detaljerte regler som legger konkrete plikter på myndighetene på ulike felt, bl.a. innen områder som utdanning, rettsvesen og den offentlige forvaltningen. Flere av bestemmelsene i del III er gitt alternative formuleringer som innebærer ulik grad av forpliktelse for statene. For Norges del er 53 bestemmelser i paktens del III ved ratifikasjonen gitt virkning for "samisk språk".

En problemstilling som har vært oppe i forbindelse med Norges rapporteringer om gjennomføringen av språkpakten, er spørsmålet om hvilke samiske språk som er beskyttet under paktens del III. Det er ikke tvil om at språkpaktens del III kommer til anvendelse på nordsamisk. Spørsmålet er om også lule- og sørsamisk er beskyttet av språkpaktens del III.

Bakgrunnen for problemstillingen er at Norge ved ratifisering av språkpakten i 1993 forpliktet seg til å anvende et utvalg av bestemmelsene i paktens del III på det samiske språket ("the Sami language"). Verken i ratifiseringsdokumentet eller i statsrådsforedraget som lå til grunn for regjeringens beslutning om å ratifisere språkpakten, ble det samiske språket nærmere definert.

Både ekspertkomiteen og myndighetene har lagt til grunn at det er i forvaltningsområdet for samisk språk bestemmelsene i paktens del III kommer til anvendelse.

Språkpakten artikkel 3 nr. 1 pålegger statene å spesifisere i ratifiseringsdokumentet hvert språk som de utvalgte forpliktelsene i paktens del III skal komme til anvendelse på.

Ordlyden i ratifiseringsdokumentet, "the Sami language", kan for det første tolkes slik at det er det samiske språket som helhet, med alle dets varianter, som er beskyttet under paktens del III.

Ratifikasjonsdokumentet kan også tolkes slik at det kun var det nordsamiske språket som ved ratifiseringen fikk beskyttelse under paktens del III. Hovedargumentet til støtte for et slikt syn er at det på ratifiseringstidspunktet bare var nordsamiske kommuner som var innlemmet i forvaltningsområdet, og dermed kun nordsamisk som var gitt beskyttelse tilsvarende de forpliktelser som følger av paktens del III. I statsrådsforedraget som lå til grunn for ratifikasjonsbeslutningen, ble det slått fast at eksisterende lovgivning og praksis oppfylte paktens del III, og at ratifiseringen ikke hadde noen økonomiske eller administrative konsekvenser for Norge ut over det eksisterende lovverk forpliktet til. Den rettslige og faktiske konteksten som lå til grunn for ratifiseringen, taler dermed for at kun nordsamisk innenfor forvaltningsområdet er omfattet av språkpakten del III.

I den første rapporteringsrunden la ekspertkomiteen tilsynelatende til grunn at del III var ratifisert for det samiske språket som helhet. Samtidig valgte ekspertkomiteen å behandle lule- og sørsamisk som del II-språk under henvisning til at forpliktelsene under del III bare var gjennomført overfor nordsamisk innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. I den andre statsrapporten tilkjenner staten uttrykkelig at lule- og sørsamisk formelt er beskyttet av paktens del III. Samtidig forstod man det slik at ekspertkomiteen fant det passende å behandle lule- og sørsamisk under paktens del II under henvisning til at antallet språkbrukere ikke var tilstrekkelig til å rettferdiggjøre tiltak i samsvar med del III. I et tillegg til den tredje statsrapporten ble det fra norsk side gitt uttrykk for at det på ratifiseringstidspunktet kun var nordsamisk som var i en posisjon som gjorde beskyttelse under del III relevant.

Selv etter at lulesamiske Tysfjord og sørsamiske Snåsa kommune ble innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk, har staten i sin kommunikasjon med ekspertkomiteen gitt uttrykk for at beskyttelse under paktens del III er forbeholdt nordsamisk. Statspraksis kan dermed sies å tale for at utvidelsen av forvaltningsområdet ikke har medført en tilsvarende utvidelse av forpliktelsene under del III i språkpakten.

Departementet antar på denne bakgrunnen at det er mest nærliggende å konkludere med at statens forpliktelser etter språkpakten del III kun gjelder for nordsamisk i forvaltningsområdet for samisk språk. Konklusjonen er likevel usikker, og tidligere rapporteringer har bidratt til å skape tvil om spørsmålet. Departementet ser på denne bakgrunnen behov for å presisere overfor Europarådet hvilke forpliktelser som skal gjelde for sør- og lulesamisk.

Etter intern rett er situasjonen i dag er at både lule-, nord- og sørsamisk nyter det samme vernet innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det regelverket som gjelder innenfor forvaltningsområdet, tilsvarer i hovedsak de forpliktelsene som følger av språkpaktens del III. Hvis den internrettslige likestillingen av disse tre språkene skulle reflekteres i våre forpliktelser under språkpakten, kan det gjøres ved å meddele Europarådet at også lule- og sørsamisk språk er omfattet av paktens del III innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. I så fall ville man måtte vurdere hvilke forpliktelser i del III det er aktuelt å påta seg, på samme måte som det er gjort for nordsamisk. Språkenes situasjon er forskjellig, og det er ikke gitt at listen burde være helt sammenfallende for de tre språkene.

5.8 Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter inneholder en rekke programmessige bestemmelser hvis mål er å sikre et effektivt vern om nasjonale minoriteter og personer som tilhører slike grupper. Rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter vil gjelde for samer, selv om samene har status som urfolk. Både grupper og enkeltpersoner blant samene vil kunne påberope seg konvensjonens bestemmelser, jf. konvensjonens artikkel 3.

Rammekonvensjonen inneholder en rekke bestemmelser som forplikter statene til å beskytte og fremme minoritetsspråk, og å legge til rette for at nasjonale minoriteter skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart. Konvensjonen pålegger staten å fremme de vilkår som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, kan bevare sin religion, språk, tradisjoner og kulturarv. Statene skal blant annet erkjenne at personer som tilhører nasjonale minoriteter, har rett til fritt og uhindret bruke sitt minoritetsspråk privat og offentlig, i tale og skrift. Videre skal statene legge forholdene til rette for bruk av minoritetsspråk i samkvem mellom minoritetene og forvaltningsmyndigheter. Rammekonvensjonen inneholder bestemmelser om retten til å bli underrettet på et språk man forstår om pågripelsesgrunner og retten til å forsvare seg på dette språket. I tillegg forplikter konvensjonsstatene seg til å erkjenne at enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til å lære seg sitt minoritetsspråk. Partene forplikter seg også til å anerkjenne retten til å bruke personnavn på minoritetsspråket. I områder som tradisjonelt er bebodd av et betydelig antall personer som tilhører en nasjonal minoritet, skal statene søke å fremvise tradisjonelle stedsnavn, gatenavn med mer.

Rammekonvensjonens artikkel 5 nr. 1 forplikter statene til å fremme de vilkår som er nødvendige for at personer som tilhører de nasjonale minoritetene, kan bevare og utvikle sin kultur, samt bevare de grunnleggende bestanddelene av sin identitet, det vil si deres religion, språk, tradisjoner og kulturarv. Bestemmelsen må sees i sammenheng med artikkel 3 nr. 2 som slår fast at personer som tilhører nasjonale minoriteter, så vel individuelt som i fellesskap med andre, kan utøve de rettighetene og nyte godt av de frihetene som følger av prinsippene som er nedfelt i rammekonvensjonen.

Sametinget har tidligere uttalt at de ikke ønsker å omfattes av rammekonvensjonen, siden samene er urfolk. Regjeringen har av den grunn hittil ikke omtalt samiske spørsmål i rapportene til Europarådets organer. Grupper eller enkeltpersoner blant samene vil likevel kunne påberope seg konvensjonens bestemmelser dersom de ønsker dette, jf. rammekonvensjonens artikkel 3.

5.9 FN-erklæringen om urfolks rettigheter

FN-erklæringen om urfolks rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2007. Erklæringen er ikke folkerettslig bindende, men vil legge viktige føringer i det videre arbeidet for urfolks rettigheter.

Artikkel 2 slår fast at urfolk og individer tilhørende urfolk er frie og likeverdige med alle andre folk og individer, og har rett til frihet fra enhver form for diskriminering i utøvelsen av sine rettigheter, særlig den rett som er grunnet i deres opprinnelse eller identitet som urfolk. Artikkel 8 slår fast at urfolk og individer tilhørende urfolk har rett til ikke å bli utsatt for tvangsassimilering eller å få ødelagt sin kultur. Videre gir artikkel 3 uttrykk for at urfolk har rett til, i kraft av sin selvbestemmelsesrett, å bestemme fritt sin politiske stilling og fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

I erklæringens artikkel 13 er det slått fast at urfolk har rett til å gjenopplive, bruke og utvikle sin historie, sitt språk, sine muntlige overleveringer, sine filosofier, sitt skriftsystem og sin litteratur, og å videreføre det samme til nye generasjoner. De har også rett til å fastsette og beholde sine egne navn på og betegnelser for lokalsamfunn, steder og personer. Videre skal statene treffe effektive tiltak for å sikre vern av denne rettigheten og for å sikre at urfolk selv kan forstå og bli forstått i politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosesser, om nødvendig ved hjelp av tolk eller på annet hensiktsmessig vis.

6 Samiske språk – hvilke språk omfattes av sameloven?

6.1 Innledning

Samisk er i *opplæringslova* definert som nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk. Sameloven inneholder ingen tilsvarende definisjon av begrepet og sier ikke noe eksplisitt om statusen til de ulike samiske språkene. Etter at forvaltningsområdet for samisk språk er utvidet til å omfatte kommuner innenfor både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde, er det behov for å klargjøre nærmere rekkevidden av rettighetene knyttet til de ulike samiske språkene.

I forbindelse med revisjonen av sameloven før Tysfjord kommune ble innlemmet i forvaltningsområdet i 2005, ble det fremmet et forslag om å ta inn en presisering i lovteksten av begrepet samisk i samelovens kapittel 3. I høringsbrevet fra Kultur- og kirke departementet, av 28. januar 2004, uttales det:

”4. Samiske språk

Forslag til ny § 3-2 nr. 1 (erstatte gjeldende § 3-1 nr. 1 om forvaltningsområdet)

”Med samisk menes: nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk og østsamisk/skoltesamisk. Retten til å få svar på samisk, til å bli betjent på samisk av lokale offentlige helse- og sosialinstitusjoner, og til å få utført individuelle kirkelige tjenester på samisk etter §§ 3-4 første ledd, 3-6 og 3-7 gjelder det av de samiske språkene som er mest utbredt i den aktuelle kommunen innenfor forvaltningsområdet”.

Som fremhevet i Ot.prp. nr. 114 (2001-2002) om endring av sameloven § 3-12, der oppgaven til det tidligere Samiske språkråd ble overført til Sametinget, finnes det flere samiske språk. Som samisk regnes nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk og østsamisk/skoltesamisk.

Europarådet har i sin andre rapport av 3. september 2003 om oppfølging av Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk uttrykt bekymring for sørsamisk og lulesamisk og oppfordrer norske myndigheter til å sette i verk tiltak for å styrke språkernes posisjon. Opplæringsloven av 17. juni 1998 nr 61 § 6-1 inkluderer, i tillegg til nordsamisk, lule- og sørsamisk i sin definisjon av samisk.

Det går frem av Ot.prp. nr. 60 (1989-90) at man i arbeidet med proposisjonen opprinnelig gikk inn for at det skulle være en egen bestemmelse om at ”samisk” eller ”samisk språk” skulle være ensbetydende med nordsamisk. Det ble imidlertid ikke foreslått en slik regel. Det ble likevel pekt på at de kommunene som omfattes av forvaltningsområdet for samisk språk, lå i det nordsamiske området. Det var derfor urimelig å pålegge offentlige organer i området å kommunisere på lule- og sørsamisk i tillegg til nordsamisk. Men for de reglene som gjaldt hele landet ville det i prinsippet ikke være noen forskjell mellom nord-, lule- og sørsamisk i forhold til de foreslåtte reglene.

I den grad Kongen i medhold av ny § 3-1 skulle bestemme at forvaltningsområdet også skal omfatte kommuner utenfor det nordsamiske området, vil det være av betydning å fastslå at samisk ikke bare innbefatter nordsamisk, men også de tre øvrige samiske språkene.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at samelovens språkkapittel bør inneholde en definisjon av hva som i loven menes med samisk og at denne bør omfatte så vel lulesamisk som nordsamisk, sørsamisk og østsamisk/skoltesamisk.

Med presiseringen i ny § 3-2 nr. 1 andre punktum mener departementet at de ulike kommunene innenfor forvaltningsområdet må oppfylle sine forpliktelser i forhold til det språket som er mest dominerende i sin kommune. Hensikten er ikke at alle lokale offentlige organ i forvaltningsområdet skal ha språkberedskap på samtlige samiske språk. For regionale offentlige organ som har en tjenestekrets som helt eller delvis omfatter flere av kommunene i forvaltningsområdet, er det ikke unaturlig å forutsette at de betjener henvendelser på de samiske språk som er utbredt innenfor tjenestekretsen.”

Ingen høringsinstanser gikk mot forslaget om en nærmere definisjon av samisk språk i språkreglene. Noen høringsinstanser ønsket imidlertid at konsekvensene av å innta en definisjon i loven ble nærmere utredet. På denne bakgrunn ble ikke forslaget om legaldefinisjon av samiske språk tatt inn i proposisjonen.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Grunnloven § 108

Grunnloven § 108 lyder:

”Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv”

De sentrale begrepene når statens plikt skal tolkes, er ”den samiske Folkegruppe” og ”sit Sprog”. Spørsmålet i denne sammenhengen er om Grunnloven må leses slik

at plikten omfatter alle de samiske språkene, eller om den er begrenset til ett eller noen samiske språk.

Når det innenfor den samiske folkegruppen kan identifiseres flere ulike språk, taler dette for at ”sit Sprog” i Grunnloven peker tilbake på alle disse språkene. I motsatt fall ville man ikke ivaretatt plikten overfor hele den samiske folkegruppen, men bare enkelte deler av den, for eksempel brukerne av nordsamisk. Ordlyden taler med andre ord for at grunnlovsvernet omfatter alle de samiske språkene. Denne fortolkningen har også støtte i forarbeidene til grunnlovsparagrafen. Grunnloven § 108 har sin bakgrunn i et forslag som ble fremsatt i NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling. I punkt 9.3 om samisk mangfold beskriver utvalget den store variasjonen i samiske språk, som igjen henger sammen med at den samiske bosettingen alltid har vært spredt. Utvalget uttaler på s. 381:

”Utvalget vil understreke at myndighetene bør ta hensyn til at det innenfor den samiske befolkning finnes ulike grupper med ulike behov og til dels også motstridende interesser. Dersom myndighetenes samepolitiske tiltak ensidig rettes mot enkelte utvalgte grupper av samer, vil dette kunne bidra til en svekkelse og gradvis utvasking av samisk identitetsfølelse i de andre samegrupper. Dette vil igjen kunne innebære en gradvis beskjæring av det mangfold vi i dag finner innenfor det samiske samfunn.”

Avsnittet er hentet fra kapittel 9 i NOU 1984:18, hvor utvalgets grunnsyn blir presentert. Uttalelsen er slik sett ikke direkte koplet til formuleringen i grunnlovsbestemmelsen, men må utvilsomt ha relevans for hvordan begrepet ”den samiske Folkegruppe” skal forstås.

Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at begrepet ”sit Sprog” i Grunnloven § 108 retter seg mot hele spekteret av samiske språk, og at Grunnloven således gir et visst overordnet vern til alle samiske språk som er i bruk i Norge.

6.2.2 *Samelovens språkregler*

Statens plikt i henhold til Grunnloven er fulgt opp og konkretisert i sameloven.

I sameloven § 1-5 heter det: ”Samisk og norsk er likeverdige språk. De skal være likestilte språk etter bestemmelsene i kapittel 3.” Det er ikke presisert nærmere hva som menes med samisk språk.

I utkastet til lovproposisjon, som ble lagt frem av den interdepartementale arbeidsgruppen 30. november 1989, ble det foreslått at man ved samisk skulle mene nordsamisk. Flere høringsinstanser gikk imidlertid mot den foreslåtte avgrensningen til nordsamisk. I tråd med dette er det i proposisjonens merknader til § 1-5 presisert at det med samisk menes alle samiske språk. Det presiseres også at for de reglene som gjelder hele landet vil det i prinsippet ikke være noen forskjell mellom nord-, lule- og sørsamisk, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) kapittel 4.1.5. I Innst.O. nr. 3 (1990-91) peker også Stortingets kirke- og undervisningskomité på at det vil være for snevert å definere samisk språk som nordsamisk, og at nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk og østsamisk er likeverdige samiske språk. Komiteen presiserte også at noe av det viktigste med lovendringen var å styrke ”de samiske språks status”.

Da samelovens språkkapittel ble fastsatt, omfattet forvaltningsområdet bare kommuner i det nordsamiske området. Departementet presiserte i forarbeidene at det vil være urimelig å pålegge offentlige organer i dette området å kommunisere på lule- og sørsamisk i tillegg til nordsamisk. Kirke- og undervisningskomiteen sluttet seg til dette, men presiserte at når det gjaldt samisk utenfor forvaltningsområdet, ville det være naturlig at språkbruken og språkopplæringen fortrinnsvis ble knyttet til det språk som er mest utbredt i vedkommende område, jf. Innst.O. nr. 3 (1990-91). Komiteen understreket videre at det viktigste med lovendringen (samelovens språkregler) var å styrke ”de samiske språkenes” status.

Nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk er videre nevnt i merknadene til flere av bestemmelsene i sameloven kapittel 3.

Gjennom innlemmelsen av Tysfjord kommune i det lulesamiske språkområdet i 2006, og Snåsa kommune i det sørsamiske området i 2008, omfatter nå forvaltningsområdet kommuner hvor henholdsvis lulesamisk og sørsamisk er de mest utbredte språkene i kommunen. I Ot.prp. nr. 38 (2004-2005) ble det vist til at retten til å bruke og få opplæring i eget språk er en av de grunnleggende og viktigste rettighetene som er etablert for den samiske befolkningen. I praktiseringen av samelovens språkregler i disse kommunene har man tatt utgangspunkt i at pliktene omfatter de språkene som er mest utbredt i kommunen.

6.2.3 Konklusjon

Når lovens ordlyd ses i sammenheng med de ovennevnte uttalelsene fra språkreglens forarbeider, fremstår det som klart at samelovens språkregler var ment å skulle omfatte både nord-, lule-, sør- og øst/skoltesamisk. I forvaltningsområdet for samisk språk skulle opprinnelig bare nordsamisk benyttes på grunn av at forvaltningsområdet opprinnelig bare omfattet kommuner innenfor det nordsamiske området. Begrunnelsen for avgrensningen var praktisk og konkret. Det følger etter dette klart av de ulike uttalelsene i forarbeidene, og den senere utvidelsen av forvaltningsområdet, at rettighetene til å benytte samisk i kommuner innenfor forvaltningsområdet gjelder det samiske språket som benyttes innenfor den aktuelle kommunen.

Vurderinger av hvilke konsekvenser det har for praktiseringen av de ulike bestemmelsene i sameloven, og annen lovgivning, at også sørsamiske og lulesamiske språk omfattes av sameloven, vil bli behandlet under de aktuelle kapitlene nedenfor.

Det kan vurderes om man bør synliggjøre i sameloven kapittel 3 at språkreglene gjelder for alle de samiske språkene, eventuelt presisere hvilke språk reglene gjelder for.

7 Forvaltningsområdet for samisk språk

7.1 Innledning

Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter i dag kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Tana, Porsanger, Kåfjord og Lavangen i nordsamisk område, Tysfjord i lulesamisk område og Snåsa og Røyrvik i sørsamisk område.

Da samelovens språkkapittel ble vedtatt i 1990 ble bare Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Tana, Porsanger og Kåfjord innlemmet i forvaltningsområdet. Hovedbegrunnelsen for opprettelsen av forvaltningsområdet var ønsket om å gjøre særlige regler om bruk av samisk gjeldende i områder ”der det samiske språk står sterkest”. Samtidig ble det lagt til grunn at en utvidelse av forvaltningsområdet skulle vurderes når reglene hadde virket en stund. Det ble lagt vekt på at praktiseringen av reglene i forvaltningsområdet kunne gi inspirasjon til liknende bruk av språkene utenfor området, noe som igjen ville legge forholdene til rette for utvidelse av forvaltningsområdet.

Opprinnelig ble det foreslått at forvaltningsområdet kun skulle omfatte kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby og Tana. I høringsuttalelsene til forslaget ble det imidlertid fra flere hold understreket at forvaltningsområdet burde omfatte de kommunene som ble foreslått av Samekulturutvalget, og inkludere Porsanger og Kåfjord i tillegg til de fire førstnevnte kommunene.

På bakgrunn av høringsuttalelsene gikk departementet inn for at også Porsanger kommune skulle omfattes. Når det gjaldt Kåfjord, viste departementet til at det samiske språket for det første stod svakere i Kåfjord enn i Porsanger, og for det andre at en utvidelse av forvaltningsområdet til å omfatte Kåfjord ville bety at forvaltningsområdet ikke lenger utgjorde et sammenhengende geografisk område. I tillegg ville en utvidelse innebære at reglene ville gjelde for en ny fylkeskommune og et nytt sett med offentlige organer.

Under Stortingets behandling av odelstingsproposisjonen viste komiteen til at den var kjent med at Samekulturutvalget så det samiske språket som truet i Kåfjord, og pekte på at det var viktig og nødvendig å heve språkets offisielle status både for språkutviklingen generelt, og for å unngå en ytterligere nedtoning av samisk identitet i området. Kåfjord ble på denne bakgrunnen tatt inn i det opprinnelige forvaltningsområdet for samisk språk.

Forvaltningsområdet for samelovens språkregler har vært et godt redskap for å styrke de samiske språkene, og vil fortsatt spille en avgjørende rolle for at de samiske språkene og samisk kultur skal opprettholdes og videreutvikles.

7.2 Gjeldende rett

Da samelovens språkkapittel ble vedtatt i 1990 var det fastsatt i lov hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet. I 2005 ble loven endret slik at det nå fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår. I sameloven § 3-1 nr.1 heter det nå:

”forvaltningsområdet for samisk språk: de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt at skal inngå i forvaltningsområdet for samisk språk”

I forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk heter det:

”§ 1. Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Tysfjord, Rørvik og Snåsa.”

Bakgrunnen for lovendringen var behovet for å forenkle prosedyrene for utvidelse av forvaltningsområdet. I forarbeidene til lovendringen uttalte Kultur- og kirke departementet i Ot.prp. nr. 38 (2004–2005):

”Ved prosedyren for innlemming av nye kommunar har departementet lagt til grunn at det er ein føresetnad at dei respektive kommunane i første hand fattar eit vedtak om å inngå i språkområdet, og at dette vert diskutert med Sametinget. I samsvar med sameloven § 2–2 går det fram at ”andre offentlige organ bør gi Sametinget anledning til å uttale seg før det treffes en avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde”. Arbeidsområdet for Sametinget er alle saker som har særlege følgjer for den samiske befolkninga, jf. sameloven § 2–1. Sametinget må vurdere spørsmålet og eventuelt gjere eit nytt vedtak om at forvaltningsområdet for samisk språk skal utvidast. Når det gjeld merknaden frå Språkrådet, viser departementet såleis til at det er Sametinget som blir det organ, som fremjar forslag til Kultur- og kyrkjedepartementet om forvaltningsområdet for samisk språk skal utvidast eller ikkje. Departementet vil så følgje opp dette framlegget ved å vurdere ei endring i den forskrifta som er foreslått om forvaltningsområdet for samisk språk.

Det vil vere Kongen som fastset endringar i forskrifta, då ei utviding vil ha økonomiske konsekvensar for fleire departement. Utviding av forvaltningsområdet gjennom forskrift må følgje reglane i lov om behandlingssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967 kapittel 7 Om forskrifter, om plikt til å greie ut sakene, høyring og formkrav.”

7.3 Folkerett

7.3.1 FN-konvensjonen om politiske og sivile rettigheter

Artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter beskytter ikke bare mot statlige inngrep som begrenser en minoritets utøvelse av sin kultur, men pålegger også statene en plikt til å sikre minoriteten mot inngrep fra andre, for eksempel andre offentlige organer eller private interesser.

Det er en alminnelig tolkning at bestemmelsen hjemler krav om positive tiltak fra myndighetenes side for å etterkomme forpliktelsene. Menneskerettighetskomiteen bemerket i sin generelle kommentar av 1994 om artikkel 27, at slike positive tiltak må respektere konvensjonens forbud mot diskriminering etter artikkel 2 nr. 1 og artikkel 26, både når det gjelder forholdet mellom ulike minoriteter og i forholdet mellom minoritetene og den øvrige delen av befolkningen.

FNs menneskerettighetskomité har også uttalt at bestemmelsen krever tiltak for å sikre minoriteter effektiv deltakelse i avgjørelser som angår dem.

7.3.2 *ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*
Artikkel 28 nr. 2 i ILO-konvensjon nr. 169 pålegger statene å treffe tiltak for å bevare og fremme utvikling av og bruk av de opprinnelige språkene for vedkommende urfolk. Bestemmelsen må sees i sammenheng med artikkel 2 i konvensjonen som fastsetter at statene skal ha ansvaret for utvikling av, med deltakelse av vedkommende folk, samordnede og systematiske tiltak for å verne disse folks rettigheter og for å garantere at deres integritet blir respektert. Slike tiltak skal sikre at medlemmene av det folk det gjelder, nyter godt av rettigheter og muligheter på linje med andre medlemmer av befolkningen.

7.3.3 *Europarådet rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter*
Rammekonvensjonen artikkel 4 forplikter statene til å garantere personer som tilhører nasjonale minoriteter, likhet for loven og til beskyttelse av loven. Enhver diskriminering basert på tilhørighet til en nasjonal minoritet skal være forbudt. Videre er statene forpliktet til å treffe egnede tiltak, der det er nødvendig, for å fremme full og effektiv likestilling mellom alle personer som tilhører en nasjonal minoritet og majoritetsbefolkningen, på alle områder av det sosiale og økonomiske liv. I denne forbindelse skal de ta behørig hensyn til de særegne forhold som gjelder for personer som tilhører nasjonale minoriteter.

I sin tematiske rapport om språk av 2012 peker den rådgivende komiteen på at likhetsprinsippet i artikkel 4 ikke forutsetter identisk behandling og tilnærming til alle språk og situasjoner. Tiltak for å fremme likhet må være tilpasset situasjonen og språkbrukernes spesielle behov.

Rammekonvensjonen artikkel 5 nr. 1 forplikter partene til å fremme de vilkår som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, kan bevare og utvikle sin kultur, samt bevare de grunnleggende bestanddelene av sin identitet, det vil si deres religion, språk, tradisjoner og kulturarv. Den rådgivende komiteen viser til at spesielt når det gjelder tallmessige små minoriteter, krever artikkel 5 at statene aktivt fremmer og oppmuntrer bruk av deres språk, og utvikler strategier og et overordnet miljø som leder til bruk av språkene. Komiteen anbefaler at slike tiltak utvikles og gjennomføres sammen med minoritetene og i samsvar med deres ønsker og behov.

Rammekonvensjonens artikkel 10 nr. 2 regulerer retten til å bruke minoritetsspråk overfor myndighetene. Bestemmelsen lyder:

”I områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter, skal Partene, dersom disse personene anmoder om det og når en slik anmodning svarer til et reelt behov, søke så langt som mulig å legge forholdene til rette for bruk av minoritetsspråket i samkvem mellom disse personene og forvaltningsmyndighetene.”

I sine kommentarer til denne bestemmelsen anbefaler blant annet den rådgivende komiteen statene å vedta klare og gjennomsiktede kriterier og prosedyrer for når og hvor språket til de nasjonale minoritetene skal kunne anvendes overfor myndighetene. Statene nyter en skjønnsmargin når det gjelder å identifisere områder hvor minoritetene bor i et ”betydelig antall”. Komiteen anbefaler at statene er varsomme med å anvende kvantifiserte kriterier, og anbefaler at slike i

så fall anvendes på en fleksibel måte og under hensyntagen til det enkelte språkets behov. Komiteen uttaler at det ikke bør stilles krav om at minoritetsgruppen utgjør minst halvparten av befolkningen i et distrikt, for at bruk av minoritetsspråket skal tillates i kontakt med administrative myndigheter. Innenfor minoritetenes tradisjonelle områder kommer rettighetene under artikkel 10 nr. 2 til anvendelse selv om det kun er et relativt lavt antall minoritetspersoner som bor der i dag. Den rådgivende komiteen inviterer også myndighetene til å nøye vurdere situasjonen for de nasjonale minoritetene og språksamfunn som har et betydelig antall medlemmer som bor utenfor deres tradisjonelle områder, ofte i større byer.

Når det gjelder vurderingen av om en anmodning om bruk av minoritetsspråk svarer til et reelt behov, er det tilstrekkelig at det foreligger en fare for at minoritetsspråket vil miste sin funksjon som kommunikasjonsmiddel i et gitt område. Det er altså ikke et krav om at de berørte personene ikke behersker norsk. Tiltak for å sikre bruk av minoritetsspråk overfor forvaltningsmyndighetene bør iverksettes selv om språkene ikke brukes i et vidt omfang, da de ellers vil kunne forsvinne fra den offentlige arena. Videre bør spørsmålet om det foreligger et reelt behov ikke avgjøres på grunnlag av diskusjoner i organer hvor de nasjonale minoritetene ikke har effektiv representasjon. Komiteen peker eksplisitt på at staten ikke bør overlate til lokale myndigheter alene å ta stilling til om minoritetsspråk skal kunne benyttes overfor forvaltningsmyndighetene. Komiteen uttaler:

“The possibility of using minority languages in dealings with the administration in all areas where the criteria established by Article 10.2 of the Framework Convention are met may not be left solely to the discretion of the local authorities concerned. It is therefore important to set up clear and transparent procedures on how and when to institute the use of minority languages, including in written form, to ensure that the right is enjoyed in an equal manner.”

7.3.4 Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk

Minoritetsspråkpaktens artikkel 1 bokstav a og bokstav b definerer begrepene ”regions- eller minoritetsspråk” og ”territorium hvor regions- eller minoritetsspråk brukes”. Med ”regions- eller minoritetsspråk” menes språk som er forskjellig fra det offisielle språket i staten og som tradisjonelt brukes innenfor et gitt område av statsterritoriet av en gruppe som tallmessig er mindre enn resten av statens befolkning. Med ”territorium hvor regions- eller minoritetsspråk brukes” forstår paktens geografiske områder hvor regions- eller minoritetsspråk er uttryksmiddel for et antall mennesker som rettferdiggjør de i paktens nedfelte tiltak for å beskytte og fremme slike språk. Som påpekt i den forklarende rapporten, gjelder paktens først og fremst territorielle språk. Dette skyldes at de tiltakene som paktens foreskriver, nødvendiggjør fastsettelse av et annet geografisk anvendelsesområde enn staten som helhet. Paktens definisjoner av regions- og minoritetsspråk og deres bruksområder er fleksible, og lar det til en stor grad være opp til statene å definere de nærmere territorielle områdene for språkene og derigjennom også anvendelsen av paktens ulike bestemmelser.

Språkpakten fastslår at statene skal iverksette tiltak for å verne og fremme språkene som omfattes av paktens, og skal også lette og/eller oppmuntre til bruk av regions- og minoritetsspråk, i privat og offentlig virksomhet, jf artikkel 7 nr. 1.

bokstav c og d. Ifølge den forklarende rapporten til språkpakten må statens positive tiltak inkludere muligheten for å bruke et regions- eller minoritetsspråk også i samfunnslivet, det vil si innenfor institusjoner, sosiale aktiviteter og det økonomiske liv.

Statens tiltak skal respektere det geografiske området for hvert regions- eller minoritetsspråk slik at eksisterende eller nye administrative inndelinger ikke utgjør et hinder for arbeidet med å fremme disse språkene, jf. artikkel 7 bokstav b. Ifølge den forklarende rapporten krever ikke språkpakten at det i alle tilfeller skal være samsvar mellom det territoriale området for et språk og ulike administrative enheter. Rapporten peker på at bosetningsmønstre kan være komplekse, og at inndelingen av administrative enheter kan bero på andre legitime grunner og kriterier enn språk. Det er likevel ikke i tråd med pakten å dele inn i administrative enheter som gjør et språks overlevelse vanskeligere. Ulike administrative enheter må ikke ha en negativ effekt på språkene, og de lokale og regionale myndighetene må kunne ivareta sitt ansvar overfor disse språkene.

Statene skal også i sin politikk overfor regions- eller minoritetsspråk ta i betraktning de behov og ønsker som er uttrykt av de gruppene som bruker slike språk, jf. artikkel 7 nr. 4. Den forklarende rapporten til språkpakten anbefaler at statene oppretter organer med ansvar for å representere interessene til regions- og minoritetsspråkene på nasjonalt plan, iverksetting av praktiske tiltak for å fremme slike språk, og overvåking av gjennomføringen av språkpakten.

Artikkel 7 nr. 2 forplikter statene til å fjerne enhver uberettiget forskjell, utelukkelse, begrensning eller fortrinn i sammenheng med bruken av et regions- eller minoritetsspråk som har til hensikt å motvirke eller sette i fare opprettholdelsen eller utviklingen av et slikt språk. Spesielle tiltak som tar sikte på å fremme likhet mellom brukerne av disse språkene og resten av befolkningen, eller som tar tilbørlig hensyn til deres spesielle forhold, anses ikke å være en diskriminerende handling mot brukerne av mer benyttede språk.

I evalueringen fra Nordisk Samisk Institutt fra 2007 anbefales det at det bør vurderes en mer fleksibel og nyansert geografisk avgrensning av forvaltningsområdet, sett i lys av språkpaktens bestemmelser. I rapporten argumenteres det blant annet for at forvaltningsområdets språkrettigheter helt eller delvis bør kunne utøves i byer og tettsteder i en kommune, uten at nødvendigvis hele kommunen er innenfor forvaltningsområdet.

Etter departementets syn reiser merknadene i rapporten to spørsmål: Det ene er hvilken frihet staten har til å definere innen hvilke områder språkpaktens bestemmelser skal komme til anvendelse. Det andre spørsmålet er innen hvilke geografiske områder det er mest hensiktsmessig at språkrettighetene kan utøves, ut fra hensynet til effektiv beskyttelse og utvikling av samiske språk, praktisk gjennomføring, økonomiske og administrative kostnader mv.

Språkpaktens bestemmelser kommer hovedsaklig til anvendelse dersom antallet språkbrukere innen et geografisk eller forvaltningsmessig område rettferdiggjør de tiltak som pakten foreskriver. Det følger av paktens forklarende rapport at det er opp til hver enkelt stat å definere innen hvilke områder antallet språkbrukere

kvalifiserer til anvendelse av pakten, ut fra hensynet til språkets historiske base, paktens ånd og de respektive bestemmelsene som staten forplikter seg til å gjennomføre. Videre skal statene respektere det geografiske området for de språk som er omfattet av språkpakten, og eksisterende eller nye administrative inndelinger skal ikke hindre beskyttelsen og utviklingen av språkene. Det er likevel ikke et krav om at statens forvaltningsmessige inndeling og språkernes bruksområder er sammenfallende. På denne bakgrunn innrømmer språkpakten statene en relativ stor frihet når det gjelder spørsmålet om det geografiske anvendelsesområdet for paktens bestemmelser.

I Norge gjennomføres språkpaktens del III hovedsakelig gjennom forvaltningsområdet for samisk språk. Forvaltningsområdet ble i sin tid opprettet for å gi et særlig språklig vern i de kommunene hvor språket stod sterkest. Muligheten for å gjennomføre de språklige rettighetene var blant grunnene for den geografiske avgrensningen. Departementet antar på bakgrunn av dette at den geografiske avgrensningen av forvaltningsområdet ikke i seg selv er i strid med språkpakten. Samtidig åpner språkpakten naturligvis også for andre modeller for gjennomføring av forpliktelsene i pakten, slik som skissert i rapporten fra Nordisk Samisk Institutt.

7.3.5 Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen

EMK artikkel 14 verner mot forskjellsbehandling på grunnlag av rase, språk, tilknytning til en nasjonal minoritet mv. eller annen status, av sammenlignbare personer eller grupper, i deres utøvelse av konvensjonens rettigheter og friheter. Slik forskjellsbehandling er i strid med konvensjonen, med mindre den er objektivt og rimelig begrunnet.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har lagt til grunn at EMK artikkel 14 også verner mot diskriminering når statene, innenfor anvendelsesområdet av konvensjonens bestemmelser, frivillig har påtatt seg forpliktelser som strekker seg lenger enn det konvensjonen pålegger dem. Sameloven kapittel 3 gir særlige rettigheter til å kunne benytte samisk i forbindelse med rettergang og frihetsberøvelse, helse- og omsorgstjenester, religionsutøvelse og utdanning. I evalueringen fra Nordisk Samisk Institutt fra 2007 problematiseres forholdet mellom EMK og de geografisk betingete språkrettighetene som følger av sameloven kapittel 3.

EMD har lagt til grunn at ulike språkrettigheter på grunnlag av bosted vil kunne være omfattet av EMK artikkel 14. Ulike rettigheter vil imidlertid være tillatt dersom de er objektivt og rimelig begrunnet, dvs. forfølger et legitimt formål og innebærer en forholdsmessig avveining av mål, midler og interesser i saken. Innenfor de grenser som konvensjonen setter, er statene i denne vurderingen innrømmet en viss skjønnsmargin.

Hovedgrunnen for opprettelsen av det opprinnelige forvaltningsområdet for samisk språk var ønsket om å gjøre særlige regler om bruk av samisk gjeldende i områder der det samiske språk står sterkest, jf. Ot.prp. 60 (1989-1990). Videre ble også praktiske, økonomiske og administrative sider ved den geografiske avgrensningen

vurdert. Ved opprettelsen av forvaltningsområdet ble det også lagt til grunn at det samiske språket skulle styrkes videre i kommuner utenfor området, og at en utvidelse av forvaltningsområdet skulle vurderes når reglene hadde virket en stund. Det ble videre lagt vekt på at praktiseringen av reglene i forvaltningsområdet kunne gi inspirasjon til liknende bruk av språkene utenfor området, noe som igjen ville legge forholdene til rette for utvidelse av forvaltningsområdet.

I tillegg gir sameloven og annen lovgivning også rettigheter til bruk av samisk utenfor forvaltningsområdet, f.eks. innen utdanningssektoren. Økonomiske bevilgninger og øvrige tiltak styrker dessuten samisk språk både innenfor og utenfor forvaltningsområdet. Forvaltningsområdet innebærer således ikke en absolutt grense for ivaretagelsen av interessene til den samiskspråklige befolkningen.

Det er også grunn til å tro at staten har en vid skjønnsmargin når det gjelder å definere innen hvilke geografiske områder og offentlige sektorer og overfor hvilke grupper og personer den ønsker å gi et sterkere vern enn det som følger av de folkerettslige minimumsforpliktelsene som EMK og andre konvensjoner oppstiller. Departementet viser i denne sammenheng til at også i andre land med urfolk og minoriteter, slik som Sverige og Finland, er språklige rettigheter avgrenset til geografiske områder.

Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at opprettelsen av et forvaltningsområde for samisk språk ikke krenker diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14.

7.4 Vurderinger – mulige endringer i regelverket for forvaltningsområdet for samisk språk

7.4.1 Innledning

Det finnes ca. 50 000 – 65 000 samer i Norge, som bor spredt over hele landet. Flertallet bor fremdeles innenfor områdene med tradisjonell samiske bosetting, dvs. Nord-Norge, Trøndelag og deler av Hedmark. Over halvparten av de samiskspråklige bor imidlertid utenfor forvaltningsområdet, med få muligheter til å kunne benytte samisk overfor offentlige myndigheter mv. I tråd med befolkningsutviklingen har også mange samer flyttet til de større byene. Den samiske befolkningen i byene består av blant annet av innflyttere både fra nordsamiske, lulesamiske og sørsamiske språkområder. Selv om den samiske befolkningen i byene er prosentvis liten i forhold til innbyggertallet, har mange byer en forholdsvis stor samisk befolkning. For å sikre at flere samer får mulighet til å kunne bruke sitt eget språk, bør det vurderes om det kan legges bedre til rette for bruk av samisk språk der samene bor. En satsing på samisk språk også i større tettsteder og byer vil kunne være av stor betydning for at de samiske språkene skal kunne styrkes og utvikles som levende språk.

Både samelovens språkregler og tilknyttet regelverk ble i stor grad utformet for å passe til situasjonen for samisk språk i de kommunene som opprinnelig ble

omfattet av forvaltningsområdet. Dette var relativt små kommuner, hvor en betydelig andel av befolkningen snakket samisk. Enkelte av språkreglene kan være vanskeligere å gjennomføre i kommuner hvor samene er relativt få, og bor spredt. For det første kan det være en utfordring at ansatte i lokale og regionale offentlige organer ikke har tilstrekkelige samiskkunnskaper til å kunne besvare henvendelser på samisk. For det andre vil regler som får betydning også for den norske befolkningen, kunne reise debatt. Dette vil f.eks. kunne gjelde bestemmelsen om at samisk skal stå først på alle tospråklige skilt i kommunen, eller bestemmelsen om at Samisk læreplan skal gjelde for alle elever og skoler i kommunen. Disse bestemmelsene vil kunne være av betydning i kommunenes vurdering av om de ønsker å søke innlemmelse i forvaltningsområdet.

Undersøkelser har vist at samisk språk står sterkere i kommunene innenfor forvaltningsområdet enn i kommuner utenfor forvaltningsområdet. I samisk språkundersøkelse, foretatt av Nordlandsforskning i 2012, understrekes det at en hovedgrunn for at samiske språk står sterkere i forvaltningsområdet, er at språkreglenes bestemmelser gir klare og konkrete forpliktelser for kommunene, både forvaltningsmessig og innenfor offentlig tjenesteyting. Dette gjør at samisk språk blir et offentlig anliggende, til forskjell fra øvrige kommuner hvor ansvaret for samisk språk i stor grad er overlatt til frivillige initiativ fra ressurspersoner. Innlemmelse i forvaltningsområdet medfører således større bevissthet og aktivitet rundt samisk språk i kommunene og fylkeskommunene.

Innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk er et av de viktigste virkemidlene for å få til systematisk språkarbeid i kommunene. Innlemmelse sikrer også den samisktalende befolkningen i kommunen rett til bruk av samisk i kontakt med offentlige organer og er derfor av stor betydning for å gi samiske språkbrukere likeverdige tjenester. Videre spiller innlemmelse av kommuner i forvaltningsområdet en viktig rolle for å gi det samiske språket status blant kommunens innbyggere.

I St.meld. nr. 28 (2007-2008) punkt 19 heter det: "For at samisk i økende grad skal være et naturlig språk å bruke i offentlig sammenheng, er det viktig å etablere tospråklige samfunn der hvor dette er mulig." Det har med andre ord vært en målsetting at forvaltningsområdet for samisk språk utvides. Det er også en klart uttrykt målsetting i Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011.

Problemstillinger i tilknytning til virkeområdet for samelovens språkregler tas også opp i Nordisk Samisk Institutt rapport fra 2007. Det uttales blant annet følgende i kapittel 6.2.3:

"§ 3-1 graderer virkeområdet for språkreglene. Det er lang færre bestemmelser som gjelder for et regionalt enn for et lokalt offentlig organ. Vi foreslår at en ytterligere gradering av virkeområdet vurderes, med sikte på å gi flere samer språklige rettigheter og også gi flere områder enn i dag bedre muligheter for å sikre og utvikle samisk språk. Begrepene "samiske distrikt" og "virksomheter" kan brukes som et utgangspunkt for en slik vurdering.

Begrepet "samiske distrikt" brukes allerede i norsk lovtekst, i opplæringsloven, og vi foreslår at dette begrepet vurderes brukt også i samelovens språkkapittel. Slike distrikt kan for eksempel defineres som kommuner eller deler av kommuner, eller som sammenhengende geografiske distrikt som omfatter flere kommuner eller deler av flere kommuner. Hvilke

områder som skal inngå i slike distrikt, kan i likhet med områdene i forvaltningsområdet defineres i forskrift. Et utgangspunkt for en eventuell drøfting av geografisk avgrensning av "samisk distrikt" kan være virkeområdet for samisk utviklingsfond.

Bakgrunnen for forslaget om å vurdere en utvidelse av språkreglenes virkeområde med utgangspunkt også i begreper som "samiske distrikt" og "virksomheter", er konklusjoner vedrørende antall samisktalende ansatte og bruk av samisk innen mange offentlige etater innenfor forvaltningsområdet for samisk språk (omtalt særlig i kapittel 4). I Kåfjord kommune er det for eksempel et stort flertall av de ansatte som ikke kan kommunisere på samisk. Uten hjelp av tolk eller medhjelper, vil ikke de kommunale etater kunne gi service både på samisk og norsk, og vil dermed bryte loven (Skålnes og Gaski 2000). Samtidig rapporteres det om en rekke positive virkninger av blant annet det å være innenfor forvaltningsområdet for samisk språklov. Samisk språk og kultur er synliggjort i vesentlig større grad enn tidligere, og det vises innsats og kreativitet innenfor en rekke samiskrelaterte aktiviteter. (Pedersen og Høgmo 2004).

Kan en utvidelse av virkeområdet gjennom innføring av "samiske distrikt" gi de samme positive virkningene i andre kommuner der samisk står svakt, og der man også har for få samisktalende ansatte til å oppfylle alle samelovens krav om bruk av samisk i kommunal forvaltning og tjenesteyting? Dersom man ønsker å gi flere samer språklige rettigheter og også gi flere områder enn i dag bedre muligheter for å sikre og utvikle samisk språk, kan det være hensiktsmessig å vurdere også andre former for språksatsingsområder i tillegg til det som i dag defineres som forvaltningsområdet for samisk språk

Et argument mot en ny form for gradering av rettigheter og plikter kan være at færre forpliktelser i forhold til samisk språk kan føre til lavere innsats, sammenlignet med når "lista" er lagt høyt."

7.4.2 Særskilt om større tettsteder og byer

En rapport fra en undersøkelse foretatt av NIBR og Universitetet i Tromsø - Senter for samisk helseforskning som ble lagt frem i november 2011, viser at 36 prosent av årskullene født mellom 1950 og 1974 i 23 samiske distriktskommuner i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag har flyttet til byer. Tromsø og Oslo er de byene som har størst samisk befolkning. 22 % av utflytterne fra de syv samiske områdene som omtales i undersøkelsen, flyttet til Tromsø, mens 13 % har flyttet til Oslo. I tillegg har 13 % flyttet til Alta, 10% til Harstad/Narvik, 8 % til Trøndelagsbyene, 6 % til Bodø, 5% til Rana/Helgelandsbyene, 5 % til Vadsø/Kirkenes og 2 % til Bergen. Man må også anta at byene med universiteter og høyskoler som Tromsø, Oslo, Alta, Bodø og Trondheim kan ha et større antall samiske studenter, uten at disse nødvendigvis har meldt flytting.

Med nye flyttemønstre inn mot de større byene og tettstedene vil det være viktig også å sikre grunnleggende språklige rettigheter for den samiske befolkningen i slike områder. Å sikre ordninger og tiltak som kan støtte opp om bruken og gi gode opplæringstilbud i de samiske språkene, vil være viktig for å stimulere også denne delen av den samiske befolkningen til å bruke samiske språk aktivt. Styrking av rettigheter og muligheter til bruk av samiske språk i større tettsteder og i byer kan være avgjørende for å motvirke tilbakegang i kunnskap og bruk av de samiske språkene. Erfaringen har vist at innlemmelse i forvaltningsområdet har generert flere aktiviteter rundt samisk språk enn det som er regulert av språkreglene. Dette har ført til en positiv utvikling i bruk av samiske språk.

Mange større tettsteder og byer, både innenfor og utenfor de tradisjonelle samiske områdene, har en betydelig samisk befolkning. Samtidig er den samiske befolkningen her i mindretall. I disse stedene skal det derfor ofte en del til for at flertallet i kommunen vil ønske å søke om å innlemme kommunen i forvaltningsområdet for samisk språk. Samiskspråklige innbyggere i større tettsteder og byer kan også ha andre behov enn den samiske befolkningen som i dag omfattes av forvaltningsområdet. Det kan derfor vurderes om det er behov for tilpassede regler for kommuner av en viss størrelse, og om det er enkelte av språkreglene som vil være spesielt vanskelig å gjennomføre der samene utgjør en forholdsmessig liten andel av befolkningen.

Et særskilt spørsmål det må tas stilling til ved en eventuell innlemmelse av større tettsteder og byer i forvaltningsområdet, vil være på hvilket samisk språk man har rett til å bli betjent. Samer i byene vil kunne være flyttet inn både fra nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde. I tilfeller der tettstedet og byen ikke kan sies å inngå som en del av ett språkområde, vil det ut fra likestillingsprinsippet som er fastsatt i forarbeidene til sameloven være naturlig at rettighetene gjelder alle de samiske språkene.

7.4.3 Sametingets synspunkter på forvaltningsområdet

I Sametingets melding om samisk språk fra 2012 uttaler Sametinget følgende under *Samelovens språkregler og forvaltningsmodeller*:

”Sametingets utgangspunkt er retten alle samisktalende har til å bruke sitt språk. Enhver samisktalende skal ha rett til bruk av samisk i møte med det offentlige uavhengig av bosted. I dag har kun befolkningen som bor i kommuner som er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk disse rettighetene, da samelovens språkregler kun omfatter disse kommunene. Det er derfor nødvendig med en revidering av samelovens språkregler, slik at de omfatter hele landet.

Offentlig forvaltning er et statlig ansvar som er nedfelt i gjeldende lovverk. Siden sameloven fastslår at samisk og norsk er likeverdige språk, bør alle samisktalende ha like rettigheter til bruk av samisk språk som norsktalende har når det gjelder norsk språk. ILO-konvensjonen nr. 169, fastslår retten som enkeltpersoner har til å lære og å bruke sitt språk. Norge har ratifisert denne konvensjonen, og er slik forpliktet til å legge til rette for offentlig tjenesteyting på samisk i kommunal, fylkeskommunal og annen offentlig forvaltning. En revidering av dagens regelverk vil innebære at samelovens språkregler omfatter hele landet, og ikke begrenses til enkelte områder. En slik endring får også konsekvenser for dagens forvaltningsområde.

Sametinget er kjent med at Regjeringen nå arbeider med en gjennomgang av samelovens språkregler og vurderer fremtidige forvaltningsmodeller. Sametinget ser at det er nødvendig med en slik gjennomgang på bakgrunn av endringer i språksituasjonen, bosetningsmønster samt at nye kommuner er innlemmet i forvaltningsområdet. En fremtidig forvaltningsmodell må ta hensyn til de ulike språksituasjonene for å kunne ivareta og utvikle språket ut fra de behov som er i de forskjellige språkområdene.

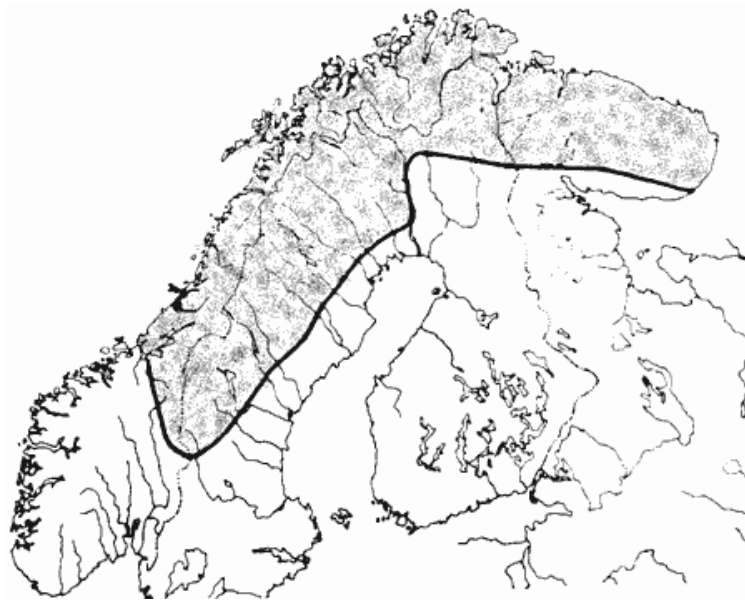
Som en konsekvens av at samelovens språkregler endres til å omfatte hele landet, er det behov for å utarbeide et differensiert regelverk. Sametinget ser at det vil kunne være utfordrende for noen kommuner i Norge å betjene sin samisktalende befolkning på samisk. Det er derfor behov for en ny forvaltningsmodell som erstatter dagens forvaltningsområde for samisk språk. Når vi i denne sammenheng snakker om forvaltningsmodell gjelder dette offentlig tjenesteyting på samisk språk som Sametinget anser som et offentlig ansvar. Sametinget ser for seg en todelt forvaltningsmodell. Det vil være hensiktsmessig at de kommuner som i dag er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk omfattes av ett regelverk. Disse kommuner vil være språkressurskommuner hvor den samiske befolkningen

må ha utvidede rettigheter til bruk og tjenester på samisk språk. Øvrige kommuner vil også være omfattet av samelovens språkregler, men med et noe mindre omfattende regelverk.

Noen helt sentrale språkrettigheter må gjelde for hele landet. Det er språkrettigheter for førskolebarn, rett til opplæring i og på samisk, rett til helse- og omsorgstjenester på samisk, rett til ivaretagelse av rettssikkerhet på eget språk og rett til kirkelige tjenester på samisk. En slik todelt modell vil gi behov for økte økonomiske resurser og det vil være nødvendig at både språkressurskommuner og øvrige kommuner sikres rammeoverføringer til samiskspråklig tjenesteyting over statsbudsjettet.

Sametinget anser språkressurskommunene som viktige samarbeidspartnere i arbeidet for å styrke samisk språk lokalt. Sametinget har inngått samarbeidsavtaler med alle kommuner som er innlemmet i forvaltningsområdet om bruken av tospråklighetsmidler. Sametinget ser behovet for at kommunene arbeider aktivt for styrking og utvikling av samisk språk i kommunene. Tospråklighetstilskuddet Sametinget forvalter vil brukes som et utviklingstilskudd til språkressurskommunene. Gjennom samarbeidsavtaler med språkressurskommunene vil Sametinget og den enkelte kommune gis mulighet til å igangsette tiltak ut fra den språksituasjon den enkelte kommune er i. Det er Sametingets mål at flere kommuner med samisk befolkning blir språkressurskommuner.”

7.4.4 Sammenligning med Sverige og Finland



Det tradisjonelle samiske bosettingsområdet i Norge, Sverige og Finland



Kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk i Norge, Sverige og Finland

Både Norge, Sverige og Finland har opprettet forvaltningsområder for samiske språk, og har innført rettigheter til bruk av samisk i kontakt med offentlige myndigheter. Selv om mye av regelverket i de tre landene er forholdsvis likt, er det imidlertid forskjell i hvordan loven implementeres, og i hvordan man har vurdert hvilke kommuner som bør omfattes av forvaltningsområdet. Alle tre land har ratifisert den Europeiske pakt om regions- og minoritetsspråk. Tolkningen av paktens og forpliktelsene landene har etter denne, har imidlertid ført til forskjellige strategier i de tre landene.

I forbindelse med utarbeidelsen av en ny lov om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk ble det i Sverige foretatt en vurdering av hvilke kommuner som burde innlemmes i forvaltningsområdet. Utredningen ble foretatt av en ekspertgruppe sammensatt av uavhengige eksperter. Bakgrunnen for utredningen var blant annet kritikk fra Europarådets ekspertkomite om at store deler av den samiskspråklige befolkningen i Sverige, og spesielt den sørsamiske befolkningen, bodde utenfor forvaltningsområdet. Som grunnlag for utvidelsen foretok ekspertgruppen en analyse og vurdering av domstolenes og kommunale- og statlige forvaltningsmyndigheters mulighet til å kunne håndtere en utvidet lovfesting av forvaltningsområdet.

På bakgrunn av utredningen ble forvaltningsområdet for samisk språk utvidet fra fire til 17 kommuner. Forvaltningsområdet omfatter i tillegg til tradisjonelle samiske bosetningsområder også den større byen Umeå der det bor et stort antall samer, og der universitetet er et sentrum for samiske studier. Hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet, ble fastsatt direkte i loven. Loven

inneholder i tillegg en bestemmelse om at andre kommuner kan søke om å inngå i forvaltningsområdet. Dette har ført til at ytterligere to kommuner har blitt innlemmet i forvaltningsområdet. Området består derfor i dag av i alt 19 kommuner.

I Norge ble sameloven endret i 2005, slik at innlemmelse av nye kommuner i forvaltningsområdet nå skjer på grunnlag av at kommunene selv tar initiativ og søker om innlemmelse, og at flertallet i kommunestyret ønsker dette. Sametinget skal deretter vurdere søknaden før den behandles av regjeringen og fastsettes i en kongelig resolusjon. Det er ikke foretatt noen uavhengig vurdering av hvilke nye kommuner som på bakgrunn av tradisjonell samisk bosetning bør omfattes av samelovens språkregler, og hva som eventuelt skal være kriterier for innlemmelse.

Størstedelen av den samiske befolkningen i Norge bor i kommuner utenfor forvaltningsområdet, og har dermed få rettigheter til bruk av samisk språk. I motsetning til i Sverige ligger de fleste kommunene i det tradisjonelle samiske området utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Kommunene har heller ikke søkt om å få inngå i forvaltningsområdet.

I Sverige har man også i sammenheng med vedtakelsen av minoritetsloven lagt opp til en samordning av innlemmelsen i forvaltningsområdet. Sametinget og Länsstyrelsen i Stockholms län skal i samarbeid med de berørte kommuner oppnevne en styringsgruppe for å samordne gjennomføringen av utvidelsen av forvaltningsområdet. Målet er bl.a. å bygge opp nettverk for å effektivisere arbeidet, utrede metoder for å kartlegge behov i kommunene, utvikle informasjonsmateriell og maler som kan tilpasses lokale behov, spre kunnskap til kommuner og andre interessenter, identifisere behov for oversettelser, og undersøke behov for felles tolke- og oversettelsesfunksjoner.

I Norge har det i større grad vært opp til den enkelte kommune hvordan samelovens språkregler skal gjennomføres. Dette har ført til at gjennomføringen varierer mellom kommunene ut fra bl.a. holdninger og tilgang på personell med språkkompetanse. Gjennom en sterkere samordning av behov og innsats i kommunene vil man trolig bedre kunne møte utfordringer ved gjennomføringen. En samordning av oversettelser til samiske språk av informasjonsmateriell, utlysninger mv. vil for eksempel kunne bidra til større kostnadseffektivitet. Det kan eksempelvis vurderes om Sametinget i samarbeid med aktuelle fylkesmenn bør få en rolle i en felles planlegging og gjennomføring av innsats overfor kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet for samiske språk.

Mens forvaltningsområdet for samisk språk i Norge kun omfatter ca. en fjerdedel av den samiske befolkningen, har man i Sverige ved innføringen av minoritetspråkloven sikret at forvaltningsområdet omfatter de fleste kommuner med tradisjonell samisk befolkning. Også i Finland bor størstedelen av den samiske befolkningen innefor forvaltningsområdet for samisk språk.

Det antas at det bor ca. 20 000 samer i Sverige. Det finnes ingen tall på hvor mange samer som bor i kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk i Sverige. Forvaltningsområdet dekker imidlertid i hovedsak de tradisjonelle samiske områdene i Sverige og har i de 19 kommunene et samlet folketall på

327 955 personer (pr. 31. desember 2011). Man må anta at det store flertallet av samer i Sverige således bor innenfor forvaltningsområdet.

Man regner med at det er anslagsvis 7000-8000 samer i Finland. Det finske forvaltningsområdet for samisk språk er fastsatt direkte i språkloven, og begrenset til fire kommuner – samenes hembygdsområde. Folketallet i forvaltningsområdet omfatter til sammen 18 889 personer. I Finland har man definert rettighetene i språkloven til å omfatte nordsamisk, enaresamisk og skoltesamisk.

I en nettside fra det finske Social- og helse- og sosialministeriet vises det til at prosentandelen samer i det finske forvaltningsområdet, basert på det finske Sametingets definisjon av same, er 70 % i Utsjoki, 4% i Sodankyla, 30 % i Inari og 19 % Enontekiö³. I henhold til disse tallene bor det ca. 3700 samer innenfor det finske forvaltningsområdet for samisk språk, noe som utgjør omtrent halvparten av den samiske befolkningen i Finland.

I Norge antar man til sammenligning at antallet samer er ca. 50 000-65 000. I henhold til Samisk språkråds sin undersøkelse fra 2000 er ca. 25 000 personer i Norge samiskspråklige, dvs. at de kan følge med i en samtale på samisk. I henhold til undersøkelsen oppga ca. 11562 personer i kommunene som i dag utgjør forvaltningsområdet for samisk språk, at de var samiskspråklige. Antallet samer vil være noe høyere enn tallet samiskspråklige. Det er likevel grunn til å anta at kun omtrentlig 20-25% av samene i Norge bor innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. For å sikre fremtiden for de samiske språkene i Norge kan det vurderes alternative ordninger som i sterkere grad sikrer språkrettigheter for en større del av den samiske befolkningen.

³ <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/omakieli/saamelaiset.htm>

Innbyggere og antall samiskspråklige i norsk forvaltningsområde for samisk språk

Kommune	Folketall pr. 01.01.2012 (SSB ⁴)	Folketall pr 01.01.2000 (SSB ⁵)	Prosent samiskspråklige (2000)	Antall samiskspråklige (2000)
Kautokeino	2 927	3 068	96	2945
Karasjok	2 763	2 901	94	2727
Nesseby	901	965	75	724
Tana	2 896	3 074	53	1629
Porsanger	3 946	4 451	35	1558
Kåfjord	2 210	2 369	46	1090
Lavangen	1 016	1 052	14	147
Tysfjord	1 956	2 302	19	437
Snåsa	2 164	2 397	9	216
Røyrvik	494	595	15	89
Totalt	21 273	23714		11562

Innbyggere i kommuner i svensk forvaltningsområde for samisk språk

Kommune	Innbyggertall Statistiska centralbyrån, 31. desember 2011 ⁶
Arvidsjaur	6 494
Berg	7 345
Härjedalen	10 341
Lycksele	12 343
Malå	3 230
Sorsele	2 729
Storuman	6 026
Strömsund	12 171
Umeå	116 465
Vilhelmina	7 048
Åre	10 259
Älvdalen	7 184
Östersund	59 373

⁴ <http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2012-02-23-21.html>,
<http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2012-02-23-20.html>,
<http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2012-02-23-19.html>,
<http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2012-02-23-18.html>

⁵ <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/arkiv/>

⁶ <http://www.scb.se/Pages/ProductTables.aspx?id=25795>

Arjeplog	3 114
Gällivare	18 326
Jokkmokk	5 119
Kiruna	22 967
Dorotea	2 862
Krokom	14 559
Totalt	327955

Innbyggere og prosentandel samer i finsk forvaltningsområde for samisk språk

Kommune	Innbyggertall 31.12.2011 (Befolkningsregistercentralen i Finland ⁷)	Antall samer i prosent
Inari - Enare	6755	30%
Enontekiö - Enontekis	1890	19%
Utsjoki	1293	70%
Sodankylä	8806	4%

7.5 Alternative modeller for forvaltningsområder og samiske språkregler

7.5.1 Hensyn

I dag består forvaltningsområdet for samisk språk av 10 kommuner med et samlet folketall på 21273 personer. Det store flertallet av kommunene innenfor det tradisjonelle samiske området er ikke en del av forvaltningsområdet. Det er heller ingen større tettsteder og byer som inngår. Til sammenligning omfatter det svenske forvaltningsområdet et samlet folketall på ca. 328 000 personer, inkludert Umeå med 116 465 innbyggere. Forvaltningsområdet omfatter også mesteparten av det tradisjonelle svenske samiske området.

For å sørge for at flere samer får muligheter til å kunne benytte samisk språk i kontakt med det offentlige, er det grunn til å se nærmere på om dagens forvaltningsområdemodell bør justeres. Det bør blant annet vurderes hva som kan gjøre det enklere å gjennomføre språkreglene. Sentrale spørsmål er om det bør innføres differensierte regler for ulike kommuner, og om det kan innføres større grad av valgfrihet for kommunene enn hva som gjelder i dag, slik at ordningen kan være aktuell for flere kommuner. Det kan også vurderes om det er mulig å gjøre enkelte av samelovens språkbestemmelser mer generelle enn hva de er i dag.

Forhold som bør vektlegges i vurderingene er

- hensynet til å sikre at alle samer i tradisjonelle samiske bosettingsområder kan få muligheten til å bruke samisk
- hensynet til å sikre at samer bosatt i større byer utenfor tradisjonelle bosettingsområder kan få muligheten til å benytte samisk

⁷ <http://vrk.fi/default.aspx?docid=5888&site=5&id=0>

- hensynet til likebehandling av samer i lik situasjon
- hensynet til bevaring og videreutvikling av språkene
- hensynet til gjennomførbarhet
- hensynet til at tiltakene bør oppfattes som forholdsmessige og rimelige av majoritetsbefolkningen i kommunen.

7.5.2 Ulike modeller

1) Dagens modell - Dagens regelverk videreføres

Denne modellen innebærer at dagens regelverk videreføres uten endringer av betydning. Det betyr at også nye kommuner som søker seg inn i forvaltningsområdet, vil følge regelverket som gjelder i dag. Modellen tilsvarer Sametingets kjerneområdestrategi.

Fordeler:

- Det vil gjelde like regler i alle kommuner som inngår i forvaltningsområdet.
- Det vil være et sterkt vern av samisk språk i kommuner som blir en del av forvaltningsområdet.

Ulemper:

- Strengt regler kan føre til at få kommuner ønsker å søke om innlemmelse.
- I noen kommuner vil det kunne være vanskelig å gjennomføre enkelte av reglene i praksis.

2) Fleksibel modell - Kommunene gis adgang til å fastsette enkelte regler om bruk av samisk språk selv

Denne modellen innebærer at det i utgangspunktet vil gjelde like regler for alle kommuner i forvaltningsområdet. Kommunene vil imidlertid selv få muligheten til å fastsette enkelte av reglene som har betydning både for den norske og den samiske befolkningen. Aktuelle regler som kommunene kan bestemme utformingen og gjennomføringen av, vil kunne være om norsk eller samisk navn skal stå først på skilt, samt om samisk læreplan skal innføres i hele eller deler av kommunen. Bestemmelsene må utformes på grunnlag av nærmere bestemte kriterier som sikrer at samiske interesser ivaretas.

Departementet ser at det også vil kunne være vanskelig å gjennomføre retten til å gi muntlig svar på samisk ved alle offentlige organer som omfattes av språkreglene. Det anbefales likevel ikke at kommunene skal kunne vedta at retten til muntlig svar ikke skal gjelde. Retten til å få muntlig svar vil kunne ha stor betydning for den enkelte same. Eventuelle utfordringer med å gjennomføre bestemmelsen bør heller løses i tråd med forslag i kapittel 9 *Rett til svar på samisk*.

Fordeler:

- Det vil gjelde like prinsipper for alle kommuner.
- Kommunene vil få større selvstyre.

- Fleksible regler vil ivareta hensynet til at situasjonen i ulike kommuner kan være forskjellig.
- Fleksible regler kunne føre til at det blir mer attraktivt for alle innbyggere i en kommune å søke om innlemmelse, slik at flere kommuner kommer inn i forvaltningsområdet, og flere samer kan benytte samisk i kontakt med det offentlige.

Ulemper:

- Mer valgfrihet for kommunene vil kunne føre til flere opphetede debatter, og konflikter mellom samer og nordmenn.
- Kommuner som i dag inngår i forvaltningsområdet, vil kunne gjøre vedtak om færre og/eller mindre vidtgående regler som støtter opp under samisk enn de som gjelder i dag.

3) Differensiert modell - Ulike regler for ulike kommuner

En modell med ulike regler for ulike kommuner vil innebære at det tas hensyn til hvilken situasjon en kommune er i, og hva som er praktisk mulig å gjennomføre, ved avgjørelsen av hvilke regler som skal innføres. I eventuelle nye forvaltningsområdekommuner med få samer vil det f.eks. kunne bli innført unntakshjemmel fra bestemmelsen i forskriften til stadnamnlova om at alle samiske stedsnavn skal stå først på skilt. Det kan også være aktuelt å se nærmere på om alle elever i en kommune skal følge samisk læreplanverk.

Modellene vil også kunne innføres med en variant der kun kategorier av kommuner kan vedta ulike regler, eller søke om unntak fra bestemte regler, i stedet for at det følger direkte av regelverket.

Dersom det er ønskelig å innføre ulike regler for ulike kommuner, vil det eventuelt være mulig å skille på bakgrunn av:

- om kommunen ligger innenfor det tradisjonelle samiske bosettingsområdet
- om kommunen opprinnelig utgjorde en del av forvaltningsområdet
- hvor stor prosentandel samene utgjør i kommunen
- om kommunen har et folketall over en bestemt størrelse

- a. *Færre og/eller mindre vidtgående regler gjelder i kommuner utenfor det tradisjonelle samiske bosettingsområdet*

Fordeler

- Det vil bli lettere for kommuner med en samisk befolkning å kunne melde seg inn i forvaltningsområdet.
- Dette skillet vil være lett å gjennomføre og vil trolig også bli oppfattet som rimelig og naturlig.

Ulemper

- Det vil trolig være svært få kommuner utenfor tradisjonelle områder som vil vurdere å melde seg inn. Den mest aktuelle kommunen vil kanskje være Oslo, som har en betydelig samisk befolkning.

b. Færre og/eller mindre vidtgående regler gjelder i kommuner utenfor det opprinnelige forvaltningsområdet/kjerneområdet for samisk språk

Fordeler:

- Det vil bli lettere for kommuner med prosentvis få samer å melde seg inn i forvaltningsområdet
- Det vil være lett å fastsette hvilke kommuner som inngår i det tradisjonelle samiske kjerneområdet/oprinnelige forvaltningsområdet. Skillet vil derfor lett kunne gjennomføres i praksis.
- Man unngår et vilkårlig skille mellom større og mindre kommuner som er i samme situasjon.

Ulemper:

- Reglene vil måtte endres for de kommunene som har meldt seg inn siden 2005.
- Dersom modellen innføres ved at kommunene utenfor kjerneområdet gis en større mulighet til å velge regler og utforming, vil kommuner innenfor kjerneområdet kunne oppleve dette som urimelig og vilkårlig.

c. Færre og/eller mindre vidtgående regler gjelder i kommuner der samene utgjør under en bestemt prosentandel av befolkningen

Fordeler:

- Det vil bli lettere for kommuner med prosentvis få samer å melde seg inn i forvaltningsområdet.
- Man unngår et vilkårlig skille mellom større og mindre kommuner som er i samme situasjon.

Ulemper:

- Det vil være nødvendig å fastsette en bestemt prosentsats, noe som trolig vil oppleves som vilkårlig.
- Det foreligger ikke tall på hvor mange prosent samer som bor i hver kommune. En eventuell registrering av etnisk opphav i kommunene vil også kunne ha store feilmarginer på grunn av at mange ikke ønsker å bli registrert som same. Mange har også en sammensatt etnisk identitet som for eksempel både norsk, samisk og kvensk.

d. Færre og/eller mindre vidtgående regler gjelder for kommuner med et visst antall innbyggere (større tettsteder og byer)

Fordeler:

- Terskelen for å ønske å melde seg inn i forvaltningsområdet vil kunne bli lavere.

Ulemper:

- På grunn av at innbyggertallet i kommuner stadig endrer seg, vil det by på tekniske utfordringer å fastsette ulike regler for kommuner over og under et bestemt innbyggertall.
- Et skille mellom store byer/tettsteder og småkommuner vil kunne oppleves som vilkårlig og urimelig, da situasjonen med en stor norsk majoritetsbefolkning vil være den samme. Problemene med å skaffe samisktalende kvalifisert personale vil trolig være vel så stort i småkommunene som i store byer, der det vil kunne være flere samer med høyere utdanning.

7.5.3 Oppsummering - konklusjoner

Med dagens forvaltningsområdemodell er det få kommuner som har søkt om innlemmelse. Ulike differensierte modeller vil på den annen side fort oppleves som vilkårlige, og være vanskelige å gjennomføre. En større adgang for kommunene til selv å vedta regler (fleksibel modell) vil i utgangspunktet gjelde likt for alle kommuner, vil ivareta behovet for fleksibilitet, og vil kunne gjøre det mer attraktivt for kommuner å søke om innlemmelse. Samtidig er det viktig at det vurderes nøye hvilke regler kommunene selv skal kunne fastsette, og hvordan man sikrer at hensynet til den samiske befolkningen blir ivaretatt. Det vil også kunne være aktuelt å vurdere om kommunene bør kunne bestemme særskilte møtetider eller telefontider for henvendelser på samisk, jf. kapittel 9.

7.6 Vurderinger - prosess for innlemmelse i forvaltningsområdet

Da sameloven ble vedtatt i 1990, var det fastsatt i loven hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet. Dette er også ordningen i den finske språkloven, og den svenske loven om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk. Den svenske loven inneholder i tillegg en bestemmelse om at andre kommuner enn de som er nevnt i loven, vil kunne søke om innlemmelse.

I 2005 ble den norske sameloven endret, slik at det nå vedtas av Kongen i statsråd om nye kommuner skal innlemmes. I Ot.prp. nr. 38 (2004-2005) la departementet til grunn at det var en forutsetning at den respektive kommunen i første omgang fattet et vedtak om å inngå i språkområdet, og at dette ble diskutert med Sametinget. I sin høringsuttalelse påpekte Norsk språkråd at prosedyrene for innlemmelse burde vurderes nærmere, siden det politiske flertallet i kommunestyrene vil være skiftende. Som svar til uttalelsen viste Kultur- og kirke departementet til at det er Sametinget som vil være det organ som fremmer forslag til departementet om forvaltningsområdet for samisk språk skal utvides eller ikke.

Det kan være grunn til å problematisere om gjeldende rett er i samsvar med de krav Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter

setter til kriterier og prosedyre for bruk av samiske språk overfor forvaltningsmyndigheter. Slik loven fungerer i dag, vil en kommune avgjøre med alminnelig flertallsvedtak om den skal søke om å inngå i forvaltningsområdet. Med unntak av noen av kommunene som opprinnelig utgjorde forvaltningsområdet, utgjør samene et mindretall i alle kommuner i Norge. Dette innebærer at det vil være opp til det norske flertallet i kommunen å avgjøre om kommunen skal søke om innlemmelse i forvaltningsområdet, slik at den enkelte same kan benytte samisk språk i kontakt med offentlige myndigheter, helsevesenet, rettsvesenet mv. Departementet viser til at den rådgivende komité i sin tematiske rapport til Rammekonvensjonen artikkel 10 nr. 2 har presisert at lokale myndigheter ikke alene bør fatte vedtak som innebærer at en minoritet under rammekonvensjonen ikke får sine språklige rettigheter. Komiteen uttaler:

”The possibility of using minority languages in dealings with the administration in all areas where the criteria established by Article 10.2 of the Framework Convention are met may not be left solely to the discretion of the local authorities concerned.”

Staten vil ha et selvstendig ansvar for å gjennomføre folkerettslige forpliktelser, og legge til rette for at det samiske mindretallets språklige rettigheter blir ivaretatt. Det vises i denne sammenheng til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* kapittel 2.3, hvor det blant annet står følgende i avsnittet *Omsynet til urfolk og nasjonale minoriteter*:

”Det er eit ansvar for statlege myndigheiter å sikre omsynet til samar som urfolk og nasjonale minoritetar. Staten skal verne om eksistensen og identiteten til ulike etniske, religiøse og språklege grupper med langvarig tilknytning til Noreg og leggje tilhøva til rette for at deira kultur, identitet og eigenart kan vidareutviklast. Det særlege statlege ansvaret for å vareta omsynet til samar og nasjonale minoritetar er ein konsekvens av internasjonale avtalar og nasjonale rettsreglar.

Samstundes legg staten til grunn at kommunane og fylkeskommunane på eige initiativ også vil følgje opp nasjonale rettsreglar og dei internasjonale menneskerettskonvensjonane som Noreg har forplikta seg til å følgje opp overfor samane som urfolk og overfor dei nasjonale minoritetane.

Sametinget er det fremste organet til å vurdere verknaden offentleg politikk har overfor samane, og det har gjennom konsultasjonsretten sin også eit ansvar for å vurdere desse saksfelta.”

Det kan vurderes om prosedyrene for innlemmelse kan endres for å bedre ivareta folkerettslige forpliktelser og samenes ønske om å bli innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk.

Et sentralt spørsmål er om staten bør ta initiativ til å foreta en vurdering av hvilke kommuner som burde innlemmes i forvaltningsområdet, tilsvarende som det ble gjort i Sverige. En slik vurdering bør i så fall ta utgangspunkt i en identifisering av tradisjonelle samiske språkområder og områder hvor samene bor i et betydelig antall. I Sverige ble det også foretatt en analyse og vurdering av domstolenes og kommunale- og statlige forvaltningsmyndigheters mulighet til å kunne håndtere en utvidet lovfesting av forvaltningsområdet.

Man kan tenke seg at en slik vurdering kunne foretas av uavhengige eksperter, eller eventuelt av staten, Sametinget og berørte kommuner og KS i fellesskap.

En annen mulig løsning vil kunne være at Sametinget på eget initiativ kan reise en sak om at det bør vurderes om en eller flere bestemte kommuner bør bli en del av forvaltningsområdet. Sametingets rolle ville her være å ta initiativ til at saken blir vurdert og behandlet, mens myndigheten til å avgjøre saken ville ligge til regjeringen, som har forskriftskompetansen. Innenfor en slik løsning kunne man også se for seg at Sametinget og regjeringen kan vurdere spørsmålet om innlemmelse på bakgrunn av lokale initiativ fra innbyggere i kommunen.

Spørsmålene om eventuelle endringer i prosedyrene for innlemmelse må ses i sammenheng med forslagene om økt frihet for kommunene til å bestemme hvilke regler som skal gjelde for forvaltningsområdet. Berørte kommuner vil få ansvaret for gjennomføringen av bestemmelser som gjelder i forvaltningsområdet. Det vil derfor måtte legges stor vekt på at kommunene i tilstrekkelig grad får et eierforhold til saken og er involvert i prosessene.

7.7 Andre vurderinger

Hjemmelen til å gi forskrift om hvilke kommuner som skal inngå i forvaltningsområdet, fremgår indirekte av sameloven § 3-1 nr. 1, ved at loven bestemmer at forvaltningsområdet utgjør de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt skal inngå. Dersom dagens løsning for innlemming av nye kommuner beholdes, anbefaler departementet at lovbestemmelsen endres, slik at forskriftshjemmelen gis eksplisitt. Forskriftshjemmelen bør stå i en egen paragraf og kan utformes slik:

”Kongen fastsetter i forskrift hvilke kommuner som skal inngå i forvaltningsområdet for samisk språk.”

8 Oversettelse av lover, forskrifter, kunngjøringer og skjema

8.1 Innledning

Selv om det store flertallet samisktalende snakker godt norsk, er det likevel viktig at informasjon gis på samisk. For mange samisktalende vil detaljer og nyanser best forstås og kunne uttrykkes på samisk. Det kan derfor være av avgjørende betydning for den samisktalendes rettsikkerhet å kunne få viktig informasjon på samisk. Det er også av stor betydning for bevaring og videreutvikling av de samiske språkene at de blir brukt på alle samfunnsarenaer, ikke bare innenfor den private sfæren.

Oversetting av lover og forskrifter til samiske språk, og utvikling av rettsterminologi på samiske språk, er et viktig bidrag for å realisere andre rettigheter til bruk av samisk språk, f.eks. folkerettslige forpliktelser om bruk av samisk i kontakt med forvaltningsmyndigheter.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Oversettelse av lover og forskrifter

I henhold til sameloven § 3-2 første ledd skal lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, oversettes til samisk. Bestemmelsen er generell og gjelder også utenfor forvaltningsområdet.

Formuleringen ”særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkningen” er skjønnsmessig. I Ot.prp. nr. 60 (1989-90) sies det følgende i tilknytning til bestemmelsen:

”Som utgangspunkt må bestemmelsen gjelde lover og forskrifter som i større grad enn andre har spesiell interesse for den samiske befolkning. Med ”særlig interesse for den samiske befolkningen” menes først og fremst regler som spesielt gjelder samisk kultur og samfunnsliv. Det er ikke nødvendig at de aktuelle lover og forskrifter gjelder utelukkende for samer, men det må foreligge en spesiell tilknytning til den samiske befolkningen.”

Det er således ikke et krav etter § 3-2 første ledd at det aktuelle regelverket kun skal gjelde for den samiske befolkningen. Lover og forskrifter kan derfor omfattes av oversettelsesplikten i sameloven § 3-2 selv om de har interesse for hele befolkningen, og gjelder for hele landet. Det viktige er om en lov eller forskrift i større grad enn andre lover og forskrifter har spesiell interesse for den samiske befolkningen. I forarbeidene vises det også til at det bør tillegges vekt hvilke lover og forskrifter som Sametinget og andre berørte samiske organer mener har særlig interesse for den samiske befolkningen.

Justisdepartementets lovavdeling har i november 2003 uttalt følgende om forståelsen av sameloven § 3-2 i en sak vedrørende oversettelse av fiskeriregelverk:

”Dagens § 3-2 første ledd kom inn i sameloven ved lov 21. desember 1990 nr. 78. I Ot.prp. nr. 60 (1989-1990) punkt 4.11.3 blir situasjonen før lovendringen beskrevet på følgende måte: ”I dag er svært få lover oversatt til samisk. De lover som er oversatt, gjelder nesten utelukkende den samiske befolkning, bl.a. reindriftsloven og sameloven.” Plikten etter § 3-2 første ledd må derfor uansett være ment å gå lenger enn dette.

Det er ikke nødvendig at de aktuelle lovene eller forskriftene gjelder utelukkende for samer, men det må foreligge en spesiell tilknytning til den samiske befolkningen, jf. merknaden til § 3-2 i Ot.prp. nr. 60 (1989-1990). Videre heter det at bestemmelsen som utgangspunkt må gjelde lover og forskrifter som i større grad enn andre har spesiell interesse for den samiske befolkningen, og da først og fremst regler som spesielt gjelder samisk kultur- og samfunnsliv.

Det ble overlatt til det enkelte forvaltningsorgan å gå gjennom det regelverket det forvalter, for å vurdere om det faller inn under § 3-2 første ledd. I forarbeidene heter det imidlertid at det bør tillegges vekt hvilke lover og forskrifter som Sametinget og berørte samiske organer mener har særlig interesse for den samiske befolkningen. Sametinget vil trolig være best egnet til å vurdere behovet for oversettelse. Det bør derfor tillegges vekt om Sametinget har gitt signaler om at hele eller deler av fiskeriregelverket bør oversettes. Det kan også være av betydning for tolkningen av plikten i § 3-2 første ledd om samiske organer har vært aktivt inne i høringsprosessen i den aktuelle lov- eller forskriftssaken. Dette vil være et moment som taler for at loven eller forskriften er av ”særlig interesse” for den samiske befolkningen.

Det er ingen tvil om at fiskeriregelverket har betydning for samisk kultur- og samfunnsliv. Spørsmålet i denne sammenhengen er om regelverket er av "særlig interesse" for hele eller deler av den samiske befolkningen og derfor skal oversettes til samisk. En stor del av den samiske befolkningen, særlig langs kysten, har tradisjonelt levd av en kombinasjon av jordbruk, jakt og fiske. I motsetning til reindrift er dette aktiviteter som samene deler med andre nordmenn. Det er som nevnt imidlertid ikke et krav etter § 3-2 første ledd at det aktuelle regelverket kun skal gjelde for den samiske befolkningen.

Lovavdelingen antar etter dette at det foreligger en plikt etter sameloven § 3-2 første ledd til å oversette i alle fall deler av fiskeriregelverket til samisk. Vi har ikke anledning til å gå nærmere inn på hvilke lover og forskrifter dette gjelder."

I Ot.prp. nr. 60 (1989-90) presiseres det at kravet til oversettelse ikke bare gjelder for nye lover. Også allerede vedtatte lover og forskrifter av særlig interesse skal oversettes. Det er det enkelte forvaltningsorganet som har ansvaret for at lover og forskrifter oversettes til samisk på sine områder, og som må foreta en gjennomgang og vurdere om loven eller forskriften har en slik særlig interesse for den samiske befolkningen at de skal oversettes til samisk.

Det kreves ikke at samisk oversettelse av nye lover og forskrifter skal foreligge samtidig med at loven foreligger på norsk. Det bør likevel tilstrebes at oversettelse foreligger så snart som mulig.

I forarbeidene vises det til at oversetting vanligvis skal skje til nordsamisk, mens regelverk som spesielt retter seg mot den samiske befolkningen i områder med lule- eller sørsamisk som språk, skal oversettes til de respektive språk.

8.2.2 Kunngjøringer og skjema på samisk

Sameloven § 3-2 slår fast at kunngjøringer fra offentlige organ som særlig retter seg mot hele eller deler av befolkningen i forvaltningsområdet, skal skje på samisk og norsk. Videre skal skjema til bruk overfor et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet foreligge både på samisk og norsk. I motsetning til den generelle bestemmelsen i første ledd om oversettelse av lover og forskrifter, retter bestemmelsene om kunngjøringer og skjema seg kun mot forvaltningsområdet.

Kravet til oversettelse av kunngjøringer omfatter oppslag, plakater, avisannonser, m.m. I forarbeidene vises det til at regelen i praksis vil omfatte alle kunngjøringer fra *lokale* offentlige organ. Kunngjøringer som f.eks. er ledd i landsomfattende kampanjer, der produksjonen har skjedd sentralt og det lokale organet bare står for opphenging av plakater o.l., omfattes ikke av regelen. Regionale og landsomfattende offentlige organ vil imidlertid omfattes når det gjelder kunngjøringer med særlig tilknytning til forvaltningsområdet.

Etter at forvaltningsområdet er utvidet til også å omfatte kommuner innenfor det sørsamiske og det lulesamiske språkområdet, vil kunngjøringer som retter seg mot befolkningen i lulesamiske og sørsamiske kommuner måtte foregå på lulesamisk og sørsamisk. En lokal kunngjøring i Tysfjord vil eksempelvis måtte skje på lulesamisk. Kunngjøringer fra regionale og landsomfattende organ som særlig

retter seg mot befolkningen i ulike språkområder i forvaltningsområdet, vil måtte foregå på flere samiske språk.

Forarbeidene viser til at for alle organ vil det være tilstrekkelig at kunngjøring i trykt skrift skjer i aviser som er alminnelig lest i den eller de kommuner kunngjøringen har en særskilt tilknytning til, og at det ikke er et krav at kunngjøringen skal finne sted i alle norske aviser som er til salgs i de aktuelle kommunene. For statens annonsering i dagspressen gjelder det imidlertid egne retningslinjer⁸.

Skjema til bruk overfor et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet skal foreligge både på samisk og norsk, jf. sameloven § 3-2 tredje ledd.

I forarbeidene vises det til at bestemmelsen også omfatter skjema utarbeidet av landsomfattende organ til bruk overfor offentlige organ i forvaltningsområdet, f.eks. vigselsskjema og selvangivelse. Rettledninger til skjema omfattes av regelen. Bestemmelsen innebærer ikke at det nødvendigvis må lages parallellutgaver av samme skjema. Dersom skjemaets art tillater det, må det kunne brukes både norsk og samisk tekst i samme skjema. Forarbeidene presiserer at standardiserte, ferdigskrevne oppsett, f.eks. forelegg eller orientering til domfelte, ikke skal regnes som skjema, men som brev.

Dersom det offentlige organet ikke har samiskkunnskap til å utarbeide skjema og kunngjøringer på samisk, må det forutsettes at kunngjøringene og skjemaene oversettes til det aktuelle samiske språket. Siden det kan være vanskelig å få tak i samiskspråklige oversettere, bør ikke plikten innebære at skjema og kunngjøringer på samisk *skal* foreligge samtidig som den norske versjonen. Det må imidlertid kunne kreves at organet sørger for at informasjonen også foreligger på samisk i rimelig tid før en eventuell frist for søknad e.l. går ut. Det må også antas at det i mange tilfeller kan være aktuelt med interkommunalt samarbeid når det gjelder oversettelse av skjemaer mv., slik at belastningen for den enkelte kommunen kan reduseres.

8.3 Folkerett

Enkelte av de konvensjonene som Norge har bundet seg til, oppstiller regler om oversettelse og tilgjengeliggjøring av lover og regler.

8.3.1 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk

Artikkel 30 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater lyder som følger:

”1. Regjeringen skal vedta tiltak som passer med vedkommende folks tradisjon og kultur for å gjøre dem kjent med sine rettigheter og plikter, særlig i forhold til arbeidsliv, økonomiske muligheter, utdanning og helse, sosiale tjenester og rettigheter som følger av denne konvensjonen.

⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2002/midlertidige-retningslinjer-for-statens-.html?id=476747>

2. Dersom det er nødvendig, skal dette gjøres ved hjelp av skriftlige oversettelser og gjennom massemedier på disse folks språk.”

Norges gjennomføring av denne bestemmelsen har ikke vært gjenstand for merknader fra ILOs ekspertkomité.

8.3.2 *Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk*

Språkpakten artikkel 9 nr. 3 har følgende ordlyd:

”Partene forplikter seg til å gjøre tilgjengelige på regions- og minoritetsspråkene de viktigste nasjonale lovtekster og de som spesielt vedrører brukerne av disse språkene, med mindre de er fremlagt på annen måte.”

I den forklarende rapporten til språkpakten er følgende kommentarer gitt til artikkel 9 nr. 3:

“99. Paragraph 3 concerns the translation of legislative texts into regional or minority languages. The phrase "unless they are otherwise provided" refers to cases where the text already exists in a regional or minority language because it has already been translated into a similar or identical language which is the official language of another state.”

Språkpektens ekspertkomité har i samtlige merknader til Norges fem rapporter om gjennomføringen av pakten, ansett forpliktelsene i medhold av artikkel 9 nr. 3 som oppfylt.

Språkpakten artikkel 13 nr. 2 bokstav e inneholder en særlig regel for tilgjengeliggjøring av forbrukerrettigheter:

”Med hensyn til økonomiske og sosiale aktiviteter forplikter partene seg, så vidt de offentlige myndigheter er kompetente, innen det område hvor regions- eller minoritetsspråkene benyttes, og så langt som det er rimelig grunn til, å:

e. sørge for at opplysninger fremlagt av de kompetente offentlige myndigheter vedrørende forbrukerrettigheter gjøres tilgjengelige på regions- eller minoritetsspråk.”

I ekspertkomiteens rapport av 2003 vises det til at myndighetene har gitt ut en brosjyre på nordsamisk om forbrukerrettigheter, og det konkluderes med at forpliktelsen under paktens artikkel 13 nr. 2 bokstav e er oppfylt.

En rekke lover har blitt oversatt til nordsamisk, inkludert mineralloven, plan- og bygningsloven, havressurslova, finnmarksloven og sameloven. ILOs ekspertkomité har ikke avgitt merknader til Norge om gjennomføringen av artikkel 30 i ILOs urfolkskonvensjon. Ekspertkomiteen for språkpakten har på sin side uttrykkelig konstatert at Norge har oppfylt forpliktelsene under paktens artikkel 9 nr. 3. Etter departementets syn er sameloven § 3-2 første ledd i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Språkpakten artikkel 10 nr. 1 bokstav b inneholder bestemmelser om skjema. Bestemmelsen lyder:

”Innenfor statens forvaltningsområder hvor antallet innbyggere som benytter regions- eller minoritetsspråkene rettfærdiggjør de tiltak som er spesifisert nedenunder og i samsvar med situasjonen for hvert språk, forplikter partene seg, så langt dette er rimelig mulig, til å:

b. gjøre tilgjengelig for befolkningen alminnelig brukte administrative tekster og skjemaer på regions- eller minoritetsspråkene eller i to-språklige versjoner.”

Språkpaktens ekspertkomité uttaler i sin 2012-rapport at Norge har oppfylt sine forpliktelser etter paktens artikkel 10 nr. 1.

Departementet anser på denne bakgrunn sameloven § 3-2 annet og tredje ledd for å være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

8.4 Vurderinger

8.4.1 Godkjenning av lovoversettelser til samisk

Departementene har mottatt en del henvendelser fra den samiske befolkningen som peker i retning av at statlige etater ikke i tilstrekkelig grad oversetter lover, forskrifter og kunngjøringer til samisk. Det har også vært påpekt som et problem at mange lover og forskrifter som er oversatt til samisk, og ligger tilgjengelig på internett, ikke oppdateres etter lov- og forskriftsrevisjoner. Det kan derfor vurderes om det bør være faste rutiner for oversettelse av lov- og forskriftrevideringer. Flere departementer har også etterspurt en sentral godkjenningsordning for samiske lovoversettelser.

Lovdata er det mest innarbeidede verktøy for lovsøking på nett. Departementet er kjent med at Lovdata krever en juridisk forpliktende sertifisering av at lover på samisk er korrekt oversatt. De krever også at lovene oppdateres løpende ved revisjoner. For at samiske lovoversettelser skal kunne legges ut på Lovdatas sider, antar departementet derfor at det vil måtte opprettes en godkjenningsordning for oversatte lover og forskrifter til samisk, og at fagdepartementene vil måtte sørge for at revisjoner av lover blir oversatt fortløpende.

Det er flere instanser som kunne være aktuelle for å bli tillagt ansvar for en godkjenningsordning. Samisk høyskole og Samisk senter ved Universitetet i Tromsø har samisk kompetanse og kan knytte til seg juridisk kompetanse. Samisk språksenter i Tana har samisk språkkompetanse og er plassert i nærheten av Indre Finnmark tingrett. Kommunal- og regionaldepartementet tok i 2005 kontakt med Domstoladministrasjonen med forespørsel om å legge en godkjenningsordning til Indre Finnmark tingrett. Domstoladministrasjonen uttrykte da at en slik tilknytning vil være vanskelig på grunn av tingrettens nødvendige uavhengighet i forhold til lovgiver og i forhold til loven som rettskilde.

Departementet vil jobbe videre med å få kartlagt mulig interesse for å ta på seg ansvaret for en godkjenningsordning.

Oversatte lover og forskrifter som pr. i dag er oversatt, ligger tilgjengelige på internett på Kommunal- og moderniseringsdepartementets samiske sider på www.regjeringen.no. I tillegg finnes det lenker til oversatte lover på Lovdatas sider på www.lovdato.no. Det kan vurderes om dagens løsning i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til tilgjengelighet. Uavhengig av nettløsning bør det vurderes om

rutinene for kvalitetssikring og oppdatering av oversatte lover og forskrifter kan forbedres.

8.4.2 Samisk juridisk terminologi

I henhold til gjeldende praksis har Sametinget ansvar for utviklingen av samisk språk. Sametinget har et eget språkstyre som har ansvar for å utvikle samisk terminologi, og arbeide med normering av skriftspråket. Samisk parlamentarisk råd har en samisk språknemnd som bl.a. har som oppgave å besørge felles terminologi- og normeringsarbeid.

I dag er det ikke uvanlig at det i ulike oversettelser til samisk er brukt ulike ord og uttrykk for ett og samme juridiske begrep. Upresise oversettelser og manglende oppdateringer vanskeliggjør bruken av lov- og forskriftekster oversatt til samisk. Opprettelsen av Indre Finnmark tingrett har aktualisert behovet for en mer enhetlig terminologibruk i lovoversettelser. Tana kommune har i regi av Samisk nærings- og utredningscenter igangsatt to prosjekter for utvikling av samisk juridisk terminologi. Termene som er utviklet i prosjektene for samisk juridisk terminologi, skal godkjennes av Sametingets språkstyre før de legges ut på internett. Termene vil etter godkjenning legges ut på Sametingets orddatabase www.risten.no.

8.4.3 Skilting i og på offentlige bygg

Samelovens språkregler har ingen regler som regulerer bruk av samisk på skilt på offentlige bygninger. Skilting kan likevel ses på som en viktig del av plikten til å gi informasjon på samisk til samiske brukere. Det har vært praksis at kommunene i forvaltningsområdet skilter enkelte offentlige bygninger også på samisk. Skilting på samisk i kommunale bygg er dessuten en del av samarbeidsavtalen mellom Sametinget og kommunene i forvaltningsområdet, som danner bakgrunn for tildeling av tospråklighetsmidlene fra Sametinget til kommunene.

9 Rett til svar på samisk

9.1 Innledning

For å synliggjøre og øke statusen til samiske språk er det av stor betydning at samisk ikke bare er språk som benyttes i privat sammenheng, men at man også kan bruke språkene i kontakt med offentlige myndigheter. For mange, særlig eldre samer, vil en adgang til å snakke samisk og få svar på samisk fra offentlige organ også være avgjørende for å sikre at man både kan formidle det man ønsker, og fullt ut forstå det som blir sagt.

9.2 Gjeldende rett

Samelovens § 3-3 gir rettigheter til svar på samisk i forvaltningsområdet.

I henhold til første ledd har den som henvender seg på samisk til et *lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet*, rett til svar på samisk. Muntlige henvendelser til tjenestemenn som utfører oppdrag utenfor organets kontor, omfattes imidlertid ikke, jf. § 3-3 første ledd annet punktum.

Med ”lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet” menes ethvert kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig organ som har en tjenstekrets som omfatter en kommune eller del av kommune for samisk språk, jf. lovens § 3-1 nr. 3. Definisjonen er knyttet til tjenstekretsen, som skal være avgrenset til en kommune, eller del av en kommune, i forvaltningsområdet. Definisjonen er også ment å omfatte organer som vanligvis har tjenesteområdet avgrenset til en kommune, men hvor det unntaksvis forekommer at organet dekker et noe videre område. Spørsmålet om et interkommunalt organ er lokalt eller ikke, må også løses etter disse retningslinjene. Et lokalt offentlig organ med kontor i en kommune utenfor forvaltningsområdet, men med tjenstekrets som også omfatter del av forvaltningsområdet, skal regnes som lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-1990) side 46.

Plikten lokale offentlige organ har til å svare på samisk, gjelder både for skriftlige og muntlige henvendelser. Regelen forutsettes også å gjelde når organet følger opp en tidligere opprinnelig henvendelse fra en privat part i saken. Derimot vil ikke bestemmelsen gjelde når organet fullt ut på eget initiativ tar kontakt med publikum for å høre deres mening i en sak. Plikten gjelder det svaret som organet selv utformer. Vedleggsdokument vil ikke falle inn under regelen, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-1990) s. 47.

Slik bestemmelsen er formulert, er det ”den som henvender seg”, som har rett til svar på samisk. I forarbeidene vises det til at bestemmelsen innebærer at lokale offentlige organ i forvaltningsområdet skal besvare *alle* henvendelser på samisk, både muntlige og skriftlige, på samme språk. Bestemmelsen må i tråd med dette forstås slik at det ikke gjelder et krav om at den som henvender seg, skal være bosatt innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Som hovedregel vil imidlertid lokale offentlige organ ha en tjenstekrets som er avgrenset til én kommune.

Den som henvender seg skriftlig på samisk til et *regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet*, har rett til skriftlig svar på samisk, jf. samelovens § 3-3 annet ledd.

Med regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet menes ethvert fylkeskommunalt og statlig organ som har en tjenstekrets som helt eller delvis omfatter flere av kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Landsomfattende organ omfattes imidlertid ikke.

Bestemmelsen er blitt forstått slik at det er tilstrekkelig at én av kommunene i tjenstekretsen hører inn under forvaltningsområdet for samisk språk for at organet skal anses for å være et ”regionalt organ i forvaltningsområdet”. Nordland fylkeskommune er eksempelvis nå omfattet av bestemmelsen, selv om det bare er én kommune i fylket som inngår i forvaltningsområdet.

Retningsgivende for avgjørelsen av om et *interkommunalt organ* er lokalt eller regionalt vil bl.a. være om mange kommuner er med. Dersom det gjelder et samarbeid mellom to kommuner vil organet vanligvis måtte regnes som lokalt. Men også andre moment, som f.eks. at formålet med opprettelsen av det interkommunale organet er å bedre servicen overfor innbyggerne i flere kommuner, kan føre til at organet må regnes for å ha en slik direkte kontakt med publikum at det er mest naturlig å regne det som lokalt. Samarbeid mellom flere kommuner vil ellers gjøre det mer naturlig å regne det interkommunale organet for regionalt, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) side 46.

Et regionalt statlig organ vil ofte ha et underordnet lokalt organ.

Også retten til å få skriftlig svar på samisk gjelder etter ordlyden for ”den som henvender seg”, uavhengig av hvem dette er. I merknadene til § 3-10, som gjelder utvidelse av bestemmelsenes virkeområde, vises det eksempelvis på generelt grunnlag til at bestemmelsen i første rekke vil gjelde for landsomfattende organ, og til at det kan fastsettes at disse også skal ha en plikt til å gi svar på samisk, *når organet mottar henvendelser på samisk*.

Bestemmelsen om rett til svar på samisk er således ikke avgrenset til å gi rettigheter kun til innbyggerne i kommunene som er en del av forvaltningsområdet. Departementet legger til grunn at også andre personer som henvender seg skriftlig på samisk til det regionale organet, vil ha en rett til skriftlig svar på samisk.

Når det gjelder spørsmålet om *hvilket samisk språk* man har rett til svar på, må det tas utgangspunkt i at man har rett til svar på det samiske språket som i hovedsak benyttes innenfor den aktuelle forvaltningskommunen. Dette innebærer at man har rett til svar på nordsamisk innenfor de nordsamiske forvaltningskommunene, lulesamisk i Tysfjord, og sørsamisk i Snåsa og Røyrvik. Det kan reises spørsmål om en same fra ett språkområde som er bosatt i et annet språkområde, har en rett til å benytte sitt eget samiske språk. Spørsmålet vil for eksempel kunne være om en sørsame bosatt i Karasjok har en rett til å motta muntlig svar på samisk fra Karasjok kommune på sørsamisk. I Ot.prp. nr 60 (1989-90) uttalte departementet at det ville være urimelig å pålegge offentlige organer i de daværende kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk å måtte kommunisere på lule- og sørsamisk i tillegg til nordsamisk. Hensynet til at det er urimelig å pålegge en kommune å ha kompetansen til å kunne kommunisere på flere samiske språk, vil fremdeles ha stor vekt, selv om nå også lule- og sørsamiske kommuner omfattes av forvaltningsområdet. Departementet antar derfor at retten til svar på samisk i sameloven § 3-3 i utgangspunktet kun gjelder det samiske språket som er mest brukt i kommunen og regionen.

Særskilte spørsmål oppstår ved henvendelse på samisk til regionale offentlige organer som har en tjenestekrets som omfatter kommuner fra mer enn ett samisk språkområde. Nordland fylkeskommune er et offentlig organ som omfattes av samelovens språkregler på grunn av at Tysfjord kommune er en del av forvaltningsområdet. Nordland fylke omfatter imidlertid også kommuner som er en del av det nordsamiske og det sørsamiske språkområdet.

Det er klart ut fra ordlyden at retten til å få svar på samisk gjelder enhver, det vil si at også personer fra nordsamiske og sørsamiske områder vil ha rett til å få svar på samisk ved henvendelse til et regionalt offentlig organ. Det følger imidlertid ikke av ordlyden hvilket samisk språk man har rett til svar på. Hensynet til at det kan være urimelig å pålegge et offentlig organ å ha kompetansen til å kunne kommunisere på flere samiske språk, vil måtte vektlegges også overfor regionale organer med tjenestekrets som omfatter kommuner innenfor ulike samiske språkområder. Det kan også være naturlig å forstå loven slik at retten til å få svar på samisk fra et regionalt organ er en avledet rett, slik at det ikke foreligger en direkte plikt til gi skriftlig svar på andre språk enn det språket som benyttes i kommunen, eller kommunene, som er en del av forvaltningsområdet. På den annen side må de tre samiske språkene anses som likestilte, og det kan argumenteres for at en fylkeskommune med ansvar for hele fylket i den grad det er mulig bør svare på det samiske språket som henvendelsen kommer på. Dersom et skriftlig svar sendes til oversettelse til samisk, vil det trolig innebære uvesentlige kostnadsforskjeller å oversette til ulike samiske språk, ut fra hvilket språk henvendelsen kommer på. Det vises i denne sammenheng til at god forvaltningsskikk tilsier at skriftlige henvendelser på samisk blir oversatt og behandlet på vanlig måte, også utenfor de tilfellene hvor man har plikt til å svare på samisk, jf. merknadene til § 3-3 i Ot.prp. nr. 60 (1989-90).

Som det fremgår ovenfor, er det i noen tilfeller uklart hvilket samisk språk man har rett til å få svar på. Det kan på denne bakgrunnen vurderes om loven bør presiseres på dette punktet.

9.3 Folkerett

9.3.1 Generelt

I Nordisk Samisk Institutt's rapport av 2007 reises spørsmålet om det bør inntas i sameloven en generell bestemmelse som gir uttrykk for den rett samene har til å bruke sine språk, skriftlig og muntlig, privat og offentlig. Konvensjonen om sivile og politisk rettigheter artikkel 27 innebærer også en rett til å bruke språket, sammen med andre språkbrukere, privat og offentlig. Denne retten, og statens plikt til å anerkjenne den, er pålagt staten som en forpliktende målsetning i den europeiske språkpakten artikkel 7 nr. 1 bokstav d, og uttrykkelig slått fast i Europarådets rammekonvensjonen artikkel 10 nr. 1, som lyder:

”1. Partene forplikter seg til å anerkjenne at enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til fritt og uhindret å bruke sitt minoritetsspråk privat og offentlig, i tale og skrift.”

Retten til å bruke samiske språk i kommunikasjon med offentlige organer er iht. Rammekonvensjonen begrenset til områder hvor samene tradisjonelt bor, eller hvor antall språkbrukere rettferdiggjør det.

I norsk rett er det ikke lovfestet at samene har en rett til å bruke sine språk både privat og offentlig. Det er likevel klart at samer og alle andre innbyggere i Norge har en rett til å benytte sitt språk i private og offentlige sammenhenger. Retten til å

bruke samiske språk i kommunikasjonen med offentlige organer, og få svar på samisk, er imidlertid begrenset til forvaltningsområdet for samiske språk.

En generell lovfesting av retten til å bruke samiske språk privat og offentlig ville først og fremst vært en symbolbestemmelse som kunne bidra til å anerkjenne og styrke bevisstgjøringen om samisk språk.

9.3.2 FNs urfolkserklæring

Artikkel 13 nr. 2 i FNs urfolkserklæring formulerer prinsippet om viktigheten av å forstå og bli forstått slik:

”Statene skal treffe effektive tiltak ... for å sikre at urfolk selv kan forstå og bli forstått i politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosesser, om nødvendig ved hjelp av tolk eller på annet hensiktsmessig vis.”

9.3.3 Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk

Artikkel 10 nr. 1 bokstav a romertall iii lyder:

”Innenfor statens forvaltningsområder hvor antallet innbyggere som benytter regions- eller minoritetsspråkene rettferdiggjør de tiltak som er spesifisert nedenunder og i samsvar med situasjonen for hvert enkelt språk, forplikter partene seg, så langt dette er mulig, til å:

iii. sikre at brukerne av regions- eller minoritetsspråk kan fremlegge muntlige eller skriftlige henvendelser og motta svar på disse språkene.”

Språkpaktens ekspertkomité har i samtlige av sine rapportert hvor gjennomføringen av paktens artikkel 10 nr. 1 bokstav a romertall iii har blitt kommentert, senest i komiteens rapport av 2012, konkludert med at sameloven og de tiltak som er iverksatt for å sikre samisk språkkompetanse i statlig sektor innen forvaltningsområdet, oppfyller de forpliktelsene som følger av bestemmelsen. Departementet legger derfor til grunn at paktens artikkel 10 nr. 1 bokstav a romertall iii er gjennomført i norsk rett gjennom sameloven § 3-3.

Når det gjelder bruk av samisk overfor lokale og regionale myndigheter, forplikter språkpaktens artikkel 10 nr. 2 bokstav a Norge på følgende måte:

”Med hensyn til de lokale- og regionale myndigheter på hvis område antallet innbyggere som benytter regions- eller minoritetsspråk er slik at det rettferdiggjør de tiltak som spesifiseres nedenunder, forplikter partene seg til å tillate og eller/oppmuntre:

b. muligheten for brukerne av regions- eller minoritetsspråk til å fremlegge muntlige eller skriftlige henvendelser på disse språkene.”

Ekspertkomiteen har ansett denne forpliktelsen som oppfylt i sine rapporter om Norges gjennomføring av pakten.

Paktens artikkel 10 nr. 3 bokstav b regulerer bruk av regions- og minoritetsspråk overfor offentlige tjenesteytere:

”Med hensyn til offentlige tjenester ytet av forvaltningsmyndigheter eller andre personer som opptrer på deres vegne, forplikter partene seg til, innen det området hvor regions-

eller minoritetsspråk benyttes, i samsvar med situasjonen for hvert språk og så langt det er rimelig mulig, å:

b. tillate brukere av regions- eller minoritetsspråk å fremme en anmodning og motta et svar på disse språk.”

Med henvisning til samelovens regler konkluderte språkpaktens ekspertkomité i sin rapport av 2003 med at Norge oppfyller forpliktelsene under paktens artikkel 10 nr. 3 bokstav b. Det ble også vist til de skritt som var tatt for å informere offentlige organer i forvaltningsområdet om språkreglene.

I de senere år har bruken av private aktører for å levere offentlige tjenester økt. Etter departementets syn kan det stilles spørsmål ved om reglene i sameloven kapittel 3 bør justeres for bedre å ivareta situasjonen når andre opptrer på forvaltningsmyndighetenes vegne. Problemstillingen er nærmere omtalt i tilknytning til bruk av samisk i helse- og omsorgssektoren, jf. kapittel 11.4.3.4.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av de ovenfor nevnte forpliktelsene, gjengaspråkpaktens ekspertkomité i sin rapport av 2009 følgende passus fra Nordisk samisk institutts evaluering av samelovens språkregler:

”172. Rapporten fra 2007, som ble bestilt av Kultur- og kirke departementet og utført av Nordisk Samisk Institutt, evaluerer gjennomføringen av de språklige forpliktelsene i sameloven. Den handler om kommune- og fylkesadministrasjon og om lokal statsadministrasjon, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Konklusjonen er at det har vært en positiv utvikling både i statlig, fylkesmessig og kommunal sektor. Uansett tyder tilgjengelig informasjon på at de fleste offentlige organer ikke oppfyller samelovens bestemmelser. Det største problemet ser ut til å være mangelen på samisk kompetanse blant personalet i disse organene. Imidlertid varierer dette i stor grad fra kommune til kommune i forvaltningsområdet for samisk språk, og fra et offentlig organ til et annet innenfor en bestemt kommune. Rapporten slutter at det er et solid grunnlag for ytterligere arbeid for full gjennomføring av språkforpliktelsene i sameloven.”

Språkpaktens artikkel 10 nr. 4 bokstav a pålegger statene å iverksette oversettelse eller tolking for å realisere de forpliktelsene som de har påtatt seg under artikkel 10 nr. 1, 2 og 3. Tiltak for å sikre oversettelse og tolking er ikke direkte regulert i sameloven. I sin rapport av 2012 anså språkpaktens ekspertkomité denne forpliktelsen som kun delvis oppfylt. Komiteen anså tiltak for å sikre rekruttering av personer med samisk språkkompetanse og utdanning av oversettere som en positiv utvikling som ville kunne lede til en fremtidig oppfyllelse av forpliktelsen.

Etter departementets syn er det grunn til å tro at det gjenstår enkelte utfordringer når det gjelder den praktiske gjennomføringen av de ovenfor nevnte forpliktelsene, jf. vurderingene i kapittel 9.4.1.

9.3.4 Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter

Også Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter regulerer i artikkel 10 nr. 2 bruken av minoritetsspråk overfor myndighetene:

”I områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter, skal Partene, dersom disse personene anmoder om det og når en slik anmodning svarer til et reelt behov, søke så langt som mulig å legge forholdene til

rette for bruk av minoritetsspråket i samkvem mellom disse personene og forvaltningsmyndighetene.”

Bestemmelsen beskrives slik i den forklarende rapporten til rammekonvensjonen av 1997:

“64. This provision does not cover all relations between individuals belonging to national minorities and public authorities. It only extends to administrative authorities. Nevertheless, the latter must be broadly interpreted to include, for example, ombudsmen. In recognition of the possible financial, administrative, in particular in the military field, and technical difficulties associated with the use of minority languages in relations between persons belonging to national minorities and the administrative authorities, this provision has been worded very flexibly, leaving Parties a wide measure of discretion.

65. Once the two conditions in paragraph 2 are met, Parties shall endeavour to ensure the use of a minority language in relations with the administrative authorities as far as possible. The existence of a “real need” is to be assessed by the State on the basis of objective criteria. Although contracting States should make every effort to apply this principle, the wording “as far as possible” indicates that various factors, in particular the financial resources of the Party concerned, may be taken into consideration.

66. The Parties’ obligations regarding the use of minority languages do not in any way affect the status of the official language or languages of the country concerned. Moreover, the framework Convention deliberately refrains from defining “areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers”. It was considered preferable to adopt a flexible form of wording which will allow each Party’s particular circumstances to be taken into account. The term “inhabited ... traditionally” does not refer to historical minorities, but only to those still living in the same geographical area (see also Article 11, paragraph 3, and Article 14, paragraph 2).”

I St.prp. nr. 80 (1997-1980) om samtykke til ratifikasjon av rammekonvensjonen gis det ingen nærmere beskrivelse av innholdet i bestemmelsen. Under kapitlet om økonomiske konsekvenser av ratifikasjon ble det uttrykt at ”konvensjonen er tolket slik at den ikke innebærer noen nye rettigheter i forhold til eksisterende norsk rett, slik at en norsk ratifikasjon ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser.”

Rammekonvensjonens rådgivende komité hadde i sin førte rapport av 2003 om Norges gjennomføring av konvensjonen, følgende merknad når det gjaldt bruk av samisk overfor myndighetene:

”46. Den rådgivende komité erkjenner at samene har omfattende normativ beskyttelse på de forvaltningsmessige områdene fastsatt i sameloven. Det finnes imidlertid fremdeles noen svakheter i gjennomføringen av disse bestemmelsene slik Ekspertkomiteen for overvåking av Den europeiske paktens om regions- eller minoritetsspråk konkluderte med i sin rapport om Norge, som ble vedtatt 1. juni 2001.”

Departementet viser til at rammekonvensjonen artikkel 10 nr. 2 har et potensielt videre geografisk anvendelsesområde enn både språkpaktens del III og samelovens forvaltningsområde. Rammekonvensjonen artikkel 10 nr. 2 kommer, hvis de øvrige vilkårene er til stede, til anvendelse i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter. Dette vil kunne omfatte områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk

I sin tematiske rapport om rammekonvensjonens språkrettigheter fra 2012, peker den rådgivende komiteen på at statene nyter en vid skjønnsmargin når det gjelder å identifisere områder hvor minoritetene bor i et ”betydelig antall”. Samtidig har

statene en plikt til å definere klare kriterier for hva som utgjør et betydelig antall. Innenfor minoritetenes tradisjonelle områder vil rettighetene under artikkel 10 nr. 2 kunne komme til anvendelse selv om det kun er et relativt lavt antall minoritetspersoner som bor der i dag.

Etter departementets syn kan det være grunn til å se nærmere på hvilke tiltak staten kan iverksette overfor de samiske språkene, for å ”søke så langt som mulig å legge forholdene til rette for bruk av minoritetsspråket i samkvem mellom disse personene og forvaltningsmyndighetene”. Artikkel 10 nr. 2 er nærmere behandlet i kapittel 7 om forvaltningsområdet for samisk språk.

9.4 Vurderinger

9.4.1 Gjennomføringen

En rekke undersøkelser med gjennomføringen av samelovens språkregler har vist at det er stor variasjon i hvor langt kommunenes forpliktelser etter samelovens språkregler blir fulgt opp, og hvilken status, bruk og institusjonalisering språket har, også innenfor forvaltningsområdet. Mens man i enkelte kommuner har klart å møte den samiske befolkningens behov for tjenester på samisk, har man i andre kommuner i liten grad klart dette. Gjennomføringen av språkreglene er avhengig både av positive holdninger i kommunen, og tilgang på personell med språkkompetanse.

En undersøkelse foretatt av NORUT i 2012 viser at alle kommunene i forvaltningsområdet bruker samisk offisielt, både på skilt, på kommunenes internettsider og i noe av informasjonen til befolkningen. Det er imidlertid varierende i hvilken grad retten til å få muntlig og skriftlig svar på samisk blir oppfylt. I denne sammenheng viser flere kommuner til at de får svært få henvendelser på samisk.

Manglende tilgang på personer med samisk kompetanse er en hovedutfordring for at de kommunale og regionale organer i forvaltningsområdet skal kunne gjennomføre de forpliktelsene de er pålagt gjennom samelovens språkregler. Dette gjelder spesielt i områder hvor samisk språk står svakt. Flere kommuner har imidlertid funnet løsninger som bøter på mangelen på tilgang på samisktalende personell i de forskjellige kommunale organer. For eksempel har enkelte kommuner ansatt en samiskspråklig rådgiver sentralt, som kan veilede brukere og bistå overfor kommunale organer som ikke besitter samiskkompetanse. Enkelte kommuner har også lagt planer for hvordan de kan bygge opp samiskkompetansen i kommunens organer, både ved å tilby samiskopplæring til sine ansatte, og ved å tilby samisktalende ansatte utdanning.

Ved en eventuell utvidelse av forvaltningsområdet til å omfatte større byer og tettsteder, og andre kommuner med relativt få samer, vil det kunne være utfordrende å få ansatt personale som kan gi muntlig svar på samisk. Det er flere mulige løsninger som kan bidra til å ivareta innbyggernes rett til svar på samisk.

Først må det nevnes at sameloven § 3-7 gir tilsatte i et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet rett til permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk når organet har behov for slik kunnskap. Det er organet selv som må definere sitt behov for samisk kunnskap. Lokale offentlige organ vil kunne ha behov for grunnleggende kunnskap i samisk språk og kultur for å kunne imøtekomme samiskspråklige brukeres behov, også i kommuner hvor det bor få samer, samt i større tettsteder og byer. Rett til utdanningspermisjon med lønn bør derfor gjelde tilsvarende på slike steder dersom organet eller sektoren har behov for slik kunnskap.

Når det ikke finnes personale som kan samisk, er en mulig løsning å skaffe tolk som er til stede ved oppmøte på det lokale kontoret, eller gjennom telefonmøte eller videokonferanse.

En annen løsning vil kunne være å ansette samisktalende saksbehandlere i etaten som sådan, som vil kunne svare på telefon og gi generelle veiledninger til samisktalende brukere, og ved behov gå inn i konkrete saker og gi forklaringer.

I tillegg kan det vurderes om kommunene kan ha et tilbud for veiledning og tolkning, f.eks. i form av et samiskspråklig servicekontor. Et slikt servicekontor kunne f.eks. være et samarbeid mellom flere offentlige instanser på tettstedet eller i byen. Hovedspråket på et slikt veiledningskontor bør i så fall være det samiske språket som er mest representert i kommunen eller området kontoret ligger i.

I noen kommuner vil også kommunesamarbeid kunne være en løsning. Samisktalende personale kan f.eks. behandle saker innenfor samme sektor fra flere kommuner.

I tillegg kan det vurderes å innføre en tilsvarende ordning som gjelder i Sverige, med faste tider og steder hvor man kan få svar på samisk.

Ulike løsninger bør diskuteres konkret med det aktuelle offentlige organet.

Dersom kommuner i nye fylkeskommuner innlemmes i forvaltningsområdet for samisk språk, vil plikten til å gi skriftlig svar på samisk kunne løses gjennom å bruke oversettere, dersom det ikke er mulig å ansette personer som kan skrive samisk. Dette vil kunne være en løsning for kommuner med relativt få samiskkyndige innbyggere både innenfor tradisjonelle samiske områder, og i store byer og tettsteder.

I Meld. St. 6 (2012-1013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap* har regjeringen varslet en gjennomgang av hvordan tolketjenesten bør organiseres. Det vil være naturlig at også tolking til og fra samisk språk omfattes av dette arbeidet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, kirke- og administrasjonsdepartementet arbeider sammen om dette.

9.4.2 Eventuelle behov for endringer/presiseringer

Samelovens bestemmelser om rett til svar på samisk kan i enkelte tilfeller gi vilkårlige resultat. Regionale offentlige organ som har en tjenestekrets som omfatter en forvaltningskommune, har plikt til å svare skriftlig på samisk. Slik loven er formulert, gir den også en rett for andre enn innbyggerne i forvaltningskommunene til å få skriftlig svar på samisk.

I tilfeller hvor *lokale* organ omfatter flere kommuner vil også samer fra nabokommunen til kommunen i forvaltningsområdet få en avledet rett til å benytte muntlig samisk.

Det er positivt at samer i nabokommuner til forvaltningskommuner vil ha muligheter til å kunne benytte samisk overfor offentlige organer. Samtidig fremstår det som tilfeldig at samers rett til å få svar på samisk skal være avhengig av hvorvidt andre kommuner inngår i forvaltningsområdet.

Ved en vurdering av samelovens bestemmelser om rett til svar på samisk kan det være nyttig å sammenligne med bestemmelsene i den nye svenske loven om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk. Denne loven sikrer en part i en sak rett til å bruke samisk både muntlig og skriftlig i kontakt med en forvaltningsmyndighet hvis geografiske virksomhetsområde helt eller delvis sammenfaller med forvaltningsområdet for minoritetsspråket. Utenfor forvaltningsområdet har en part i en sak rett til å bruke samisk i kontakt med forvaltningsmyndighetene dersom saken kan behandles av personale som behersker språket. Loven skiller ikke mellom lokale og regionale organ.

Minoritetsspråkloven forplikter også forvaltningsmyndigheter til å arbeide for at det fins tilgang på personell med kunnskaper i samisk der dette behøves i kontakt med brukerne.

Loven gir i tillegg enkeltpersoner rett til å bruke finsk eller samisk ved skriftlige kontakter med visse statlige myndigheter, som Riksdagens ombudsmann, Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket og Diskrimineringsombudsmannen.

På den andre siden fastsetter loven at forvaltningsmyndighetene kan bestemme særskilte tider og plasser for å ta i mot henvendelser på samisk.

Sametinget har foreslått at enkelte regler om bruk av samisk språk skal gjelde for hele landet. Hvis man vurderer å utvide retten til svar på samisk, kan det være naturlig å se nærmere på den svenske modellen. Departementet anbefaler at eventuelle utvidelser ses i sammenheng med mulige forenklinger, f.eks. at det innføres faste telefon- og møtetider for besvarelse av henvendelser på samisk i kommuner der det bor få samer. Stillinger som "samekonsulenter" kan eventuelt også deles mellom kommuner. Det bør i hovedsak vurderes å se på om kommuner innenfor tradisjonelle samiske områder kan omfattes av bestemmelser om rett til svar på samisk. I tillegg bør det vurderes om enkelte større byer og tettsteder med en større samisk befolkning bør kunne omfattes av slike bestemmelser.

Sametinget har tatt opp problemstillinger i tilknytning til bruk av samisk overfor nødmeldetjenestene. I dag er nødsentralene for brannvesenet et kommunalt ansvar, mens sentralene for helse og politi er et statlig ansvar.

Justisdepartementet la den 15. juni 2009 frem en utredning om felles nødnummer og felles sentraler for de tre nødetatene, politi, brann og helse. I utredningen anbefales det at alle nødmeldinger går til sju eller åtte felles sentraler. Målet er at nødansrop skal gå direkte til en nødmeldesentral som har til oppgave å iverksette nødvendige tiltak, uten mellomledd som øker responstiden.

Det er ennå ikke konkludert hvordan den fremtidige nødmeldetjenesten skal organiseres i Norge, herunder om det skal etableres felles nødmeldesentraler, et felles nødnummer, eller hvor nye nødmeldesentraler eventuelt skal lokaliseres. Besvaring av henvendelser på samisk, samt organisering og kostnader knyttet til dette, vil være blant spørsmålene som må avklares ved en eventuell fremtidig omorganisering av nødmeldetjenesten.

10 Samisk i rettsvesenet

10.1 Innledning

Samers rett til å kunne benytte samisk er særskilt viktig i kommunikasjonen med rettsvesenet. Språklig kommunikasjonssvikt vil kunne ha store uheldige konsekvenser. Behovet for å kunne uttrykke seg klart og presist, samt å kunne forstå det som blir sagt, vil derfor ha avgjørende betydning for rettssikkerheten.

I forarbeidene vises det også til at folks kontakt med rettsvesenet i mange sammenhenger er av en mer unntaksvis og ekstraordinær karakter enn kontakten med de fleste andre offentlige myndigheter. De avgjørelsene som treffes innen rettsvesenet, har dessuten ofte et mer høytidelig preg og er ikke sjelden av mer vidtrekkende betydning for de berørte enn andre myndighetsvedtak. Økte rettigheter til bruk av samisk i rettsvesenet vil derfor antakelig ha en særlig positiv virkning på språkets anseelse. Det vises videre til at det vil være et større innslag av muntlig saksbehandling ved domstolene enn ved de fleste andre offentlige organer. Folks kontakt med rettsvesenet vil i mange sammenhenger også være av en mer unntaksvis og ekstraordinær karakter enn kontakten med de fleste andre offentlige myndigheter.

10.2 Gjeldende rett

Sameloven § 3-4, jf. domstolloven § 136 a, angir detaljerte regler om utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet. Med rettsvesen siktes det her til politi, lensmennene, påtalemyndighetene, domstolene og kriminalomsorgen (fengselsvesenet og friomsorgen). Bestemmelsene i denne paragrafen kommer i tillegg til de generelle reglene om rett til svar på samisk i § 3-3.

10.2.1 Domstolene

Domstoloven § 136 a viser til at ”Om utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet gjelder sameloven § 3-4.” Når henvisningen er inntatt i domstoloven, og ikke en av prosesslovene, følger det at sameloven § 3-4 gjelder både i sivile saker og i straffesaker.

Før loven ble vedtatt hadde personer som behersket norsk, ikke krav på å benytte et annet språk i domstolene, jf. Rt. 1986 s. 573. Sameloven § 3-4 gir innenfor anvendelsesområdet en rett til å bruke samisk også når dette ikke er nødvendig på grunn av språk- og kommunikasjonsproblemer. Det legges til grunn at bestemmelsene i sameloven § 3-4 er begrenset til å gjelde bruk av samisk for å kunne ivareta egne interesser (Skogvang, 2008, side 214). I motsetning til sameloven § 3-5 om utvidet rett til bruk av samisk i helse- og omsorgssektoren er ikke denne presiseringen inntatt i lovteksten. Utenfor anvendelsesområdet for sameloven § 3-4 er retten til å benytte et annet språk forbeholdt personer som ikke behersker norsk, jf. de generelle bestemmelsene i domstoloven § 135.

Lovens § 3-4 første ledd fastsetter at for domstoler som har en embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet for samisk språk, gjelder følgende regler:

- Enhver har rett til å inngi prosesskriv med bilag, skriftlige bevis eller andre skriftlige henvendelser på samisk.
- Enhver har rett til å henvende seg muntlig til domstolen på samisk dersom rettergangslovgivningen gir adgang til muntlig istedenfor skriftlig henvendelse.
- Enhver har rett til å tale samisk i rettsmøter.

Retten til å tale i rettsmøter avhenger ikke av at selve møtet finner sted i forvaltningsområdet for samisk språk, så lenge domstolen har en rettskrets som helt eller delvis dekker området.

Domstolen er forpliktet til å sørge for oversettelser av prosesskrifter, skriftlige bevis, rettsbøker mv. både til norsk og samisk, og å nedtegne henvendelser på samisk. Dersom noen som ikke kan samisk deltar i forhandlingene, skal det brukes tolk som retten har oppnevnt eller godkjent. Det vil være domstolen som har ansvar for å skaffe tolker, og betale for tolketjenester og oversettelser.

Det presiseres i forarbeidene at begrepet ”domstoler” i loven omfatter både alminnelige domstoler etter domstoloven § 1, inkludert forliksråd, og særlige domstoler etter domstoloven § 2, f.eks. jordskifteretter. I motsetning til i den generelle bestemmelsen om rett til svar i § 3-3, jf. § 3-1, er ikke § 3-4 avgrenset mot landsomfattende organer. Det må derfor antas at også Høyesterett vil være omfattet av bestemmelsene.

Per i dag omfattes følgende domstoler:

Jordskifteretter

- Nord-Trøndelag jordskifterett
- Salten jordskifterett
- Ofoten og Sør-Troms jordskifterett

Nord-Troms jordskifterett
Finnmark jordskifterett

Jordskifteoverretter

Frostating jordskifteoverrett
Hålogaland jordskifteoverrett

Forliksråd

Karasjok forliksråd
Kautokeino forliksråd
Nesseby forliksråd
Porsanger forliksråd
Tana forliksråd
Kåfjord forliksråd
Lavangen forliksråd
Tysfjord forliksråd
Snåsa forliksråd
Røyrvik forliksråd

Tingretter

Inntrøndelag tingrett
Ofoten tingrett
Nord-Troms tingrett
Sis-Finnmárkku diggegoddi - Indre Finnmark tingrett

Lagmannsretter

Frostating lagmannsrett
Hålogaland lagmannsrett

Høyesterett

Henvisningen til "domstoler" i sameloven § 3-4 første ledd viser til oppregningen av domstoler i domstolloven § 1 og § 2, og omfatter ikke domstollignende organer som f.eks. Trygderetten. I medhold av sameloven § 3-10 vil det kunne forskriftsfestes at Trygderetten og andre organ skal omfattes av enkelte av bestemmelsene, dersom det er ønskelig.

Sameloven § 3-4 første ledd første setning lyder ”*For domstoler med embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet, gjelder i tillegg følgende regler om bruk av samisk:*

1. Enhver har rett til...”

Retten til å benytte samisk i domstoler som omfatter kommuner i forvaltningsområdet, gjelder ut fra bestemmelsens ordlyd også innbyggere fra kommuner utenfor forvaltningsområdet som hører inn under de samme domstolene. Departementet legger derfor til grunn at alle som har en sak for Hålogaland lagmannsrett, har en rett til å kunne benytte samisk i tråd med reglene i sameloven § 3-4.

10.2.2 Politi- og påtalemyndighet

Sameloven § 3-4 annet ledd fastsetter at for politi og påtalemyndighet med tjenestekrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet, gjelder følgende regler om bruk av samisk:

- Enhver har rett til å tale samisk i avhør på organets kontor.
- Enhver har rett til å bruke samisk ved muntlig anmeldelse og rettsmiddeklæring.

Sameloven § 3-4 annet ledd første setning lyder: *”For politi og påtalemyndighet med tjenestekrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet, gjelder i tillegg følgende regler om bruk av samisk:*

i. Enhver har rett til...”

Slik bestemmelsen er formulert, vil den også gjelde for innbyggere fra kommuner utenfor forvaltningsområdet som hører inn under den samme politi- og påtalemyndighet.

Retten til å tale samisk innebærer også en rett til å få svar på samisk, og at spørsmålene ved avhør stilles på samisk. Hvis en polititjenestemann foretar avhøret på samisk, skal det også nedtegnes på samisk. Det kan knyttes rettssikkerhetsspørsmål til situasjoner der avhøret fortas på samisk av en samisktalende polititjenestemann, men nedtegnes på norsk, for senere å oversettes til samisk. Det er da i realiteten den som foretar avhøret, som også foretar oversettelsen til norsk.

Det foreligger imidlertid ingen rett til å benytte samisk når tjenestemenn foretar avhør utenfor lensmannskontoret. Samiskspråklige personer som pågripes, vil kunne kreve at avhør foretas på kontoret. I undersøkelsen *Samene i rettssystemet* (Brenna, 2005) vises det til at dette sjelden gjøres. Det er heller ikke vanlig at norsktalende politi har med seg tolk på uteoppdrag.

Sameloven § 3-4 annet ledd vil gjelde for politi- og påtalemyndigheten i følgende politidistrikt:

Vest-Finnmark politidistrikt
Øst-Finnmark politidistrikt
Troms politidistrikt
Midtre Hålogaland politidistrikt
Nord-Trøndelag politidistrikt

Følgende lensmannskontorer i de fem politidistriktene ligger helt eller delvis innenfor forvaltningsområdet for samisk språk: Karasjøk, Nesseby, Tana, Kautokeino, Porsanger, Lyngen, Salangen, Tysfjord, Snåsa og Grong.

Bestemmelsen vil også omfatte følgende statsadvokatembeter:

Troms og Finnmark statsadvokatembeter
Nordland statsadvokatembeter
Trøndelag statsadvokatembeter

Sameloven § 3-4 avgrenses ikke mot landsomfattende organer. Det må derfor antas at også Riksadvokaten og Politidirektoratet i tillegg til Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Politiets data- og materielltjeneste og Politihøgskolen vil være omfattet av bestemmelsen.

10.2.3 Kriminalomsorgens anstalter i Troms og Finnmark

Sameloven § 3-4 tredje ledd fastsetter at innsatte i kriminalomsorgens anstalter i Troms og Finnmark har rett til å

- bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende
- bruke samisk ved muntlig rettsmidlerklæring til fengselsmyndigheten

Bestemmelsene gir en innsatt rett til å benytte samisk, skriftlig eller muntlig, både overfor andre innsatte og overfor sine pårørende. Disse bestemmelsene regulerer imidlertid kun bruk av språk, og gir ingen selvstendig rett til å kommunisere ut over de restriksjonene som gjelder generelt. Bestemmelsene gir heller ingen rett til å avgi muntlig rettsmidlerklæring overfor fengselsmyndigheten i større grad enn hva som ellers gjelder.

Straffegjennomføringsloven §§ 30-32 bestemmer at innsatte av sikkerhetsmessige grunner kan pålegges å føre samtaler og korrespondanse på et språk de tilsatte behersker. Bestemmelsene vil kunne stå i motstrid med samelovens bestemmelser. I samelovens forarbeider presiseres det at adgangen til kommunikasjon ikke skal kunne begrenses av sikkerhetsmessige eller andre grunner fordi den innsatte ønsker å bruke samisk. Dersom det anses som et problem at den innsatte bruker samisk, bør fengslet søke å løse problemet ved tolking og oversetting, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) side 25.

Spørsmålet om hvilke bestemmelser som skal gis forrang ved en eventuell motstrid mellom straffegjennomføringsloven og sameloven, er behandlet av Justisdepartementets lovavdeling i en tolkningsuttalelse av 26. november 2001. Lovavdelingen viser til at forholdet mellom bestemmelsene må fastlegges gjennom en avveining av de hensyn som har begrunnet reglene. Etter en redegjørelse for bakgrunnen for samelovens bestemmelser uttaler Lovavdelingen:

”Etter vårt syn kan ikke hensynet til kontroll og sikkerhet i de aktuelle anstaltene begrunne inngrep i denne lovfestede rettigheten. At samelovens bestemmelse må gis forrang, er for øvrig også i samsvar med lex specialisprinsippet (spesiell lov går foran generell lov)

Det vil etter dette være opp til fengselsmyndighetene å sørge for at kontroll- og sikkerhetshensyn blir ivaretatt på andre måter, for eksempel ved at anstaltene ansetter flere personer som behersker samisk.”

§ 3-4 tredje ledd fastsetter også at sameloven § 3-5 gjelder tilsvarende for kriminalomsorgens anstalter i Troms og Finnmark. Bestemmelsen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 60 (1989-90) side 25, hvor det uttales:

”De hensyn som taler for en utvidet rett til bruk av samisk i helse - og sosialinstitusjoner, jf. utkastet §3-5 med merknader, gjør seg imidlertid vel så sterkt gjeldende for fengslene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen i §3-5 gjøres tilsvarende gjeldende for de fengslene hvor det først og fremst vil være aktuelt for samisktalende å sone, nemlig anstaltene i Finnmark og Troms, jf. utkastet §3-4 tredje ledd nr. 1.”

Bestemmelsen har blitt forstått på ulike måter. Sivilombudsmannen uttaler i sin årsmelding følgende:⁹

”Henvisningen til § 3-5 innebærer at innsatte har en utvidet rett til bruk av samisk i forbindelse med kontakt med helsepersonell m.v. De forpliktelser dette innebærer påhviler i første rekke kommunen der vedkommende anstalt er lokalisert, men får også betydning i forbindelse med kontakt med spesialisthelsetjenesten.”

Det må antas at en rett for innsatte til å benytte samisk i kontakt med helseinstitusjoner ville ha gjeldt også uten en henvisning, og at det ikke er det som er ment med bestemmelsen. I ordlyden vises det til at § 3-5 gjelder *tilsvarende* for innsatte. En naturlig tolkning av denne formuleringen er at en innsatt i en anstalt i Troms og Finnmark har en tilsvarende rett til å kunne benytte samisk språk for å ivareta egne interesser overfor fengselets ansatte, som en pasient har til å bli betjent på samisk overfor lokale og regionale helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet. Også begrunnelsen for bestemmelsen, som gjengis i forarbeidene, taler for denne tolkningen. Forståelsen er også lagt til grunn i St.meld. nr. 37 (2007-2008), *Kriminalomsorgsmeldingen*, kap. 11.3, hvor det uttales følgende:

”Bestemmelsene i loven innebærer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor kriminalomsorgen i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til å bli betjent på samisk.”

I 2001 ble Kriminalomsorg i frihet og Fengselsvesenet slått sammen i en ny etat, og det ble innført en modell med seks regionkontor som faglig og administrativt har ansvaret for underliggende fengsler og friomsorgskontor. Fengslene i Troms og Finnmark hørte tidligere inn under Nordre fengselsdistrikt. Etter regionaliseringen ble disse lagt inn under Kriminalomsorgen region nord, som omfatter det samme geografiske området og de samme anstalter som Nordre fengselsdistrikt.

I Kriminalomsorgsmeldingen uttales det i tillegg følgende:

”Etter Grunnloven § 110 a skal norske myndigheter legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Samtidig heter det i ILO-konvensjon 169 artikkel 10 at når det fastsettes straff med hjemmel i generell lovgivning overfor medlemmer av urfolk, skal det tas hensyn til folkegruppens økonomiske, sosiale og kulturelle særtrekk. Sameloven ivaretar rettigheter til samisktalende som skal gjennomføre straff. Bestemmelsene i loven innebærer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor kriminalomsorgen i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til å bli betjent på samisk.

ILO-konvensjonens bestemmelse om behandling av urfolk i strafferettssystemet retter seg først og fremst til domstolens valg av hensiktsmessige straffereaksjoner. Bestemmelsen gir også et signal om at kulturelle, økonomiske og språklige særtrekk er relevant i forbindelse med gjennomføring av straffen. Når det gjelder Grunnloven § 110 a, retter den seg mot statens virksomhet generelt. Dette innebærer at den omfatter hvordan straffgjennomføringsloven med underliggende regelverk praktiseres overfor samiske innsatte.

I kriminalomsorgens fengsler i Troms og Finnmark har innsatte rett til å bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende. Retten til å bruke samisk språk gjelder også ved gjennomføring av samfunnsstraff og deltakelse i promilleprogram. Innsatte og

⁹ SOMB-2009-59 (2009 s 238)

domfelte har også rett til å bruke samisk språk ved muntlige henvendelser til kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen må derfor ha tilsatte som behersker samisk og som har kunnskap om samisk kultur.

Samisktalende tilsatte er viktig både i fengsel og friomsorg. I fengslene kan det også brukes tolketjeneste, selv om dette ikke er noen ideell løsning. Å gjennomføre alle samtaler mellom friomsorgskontorene og domfelte ved bruk av tolk vil gå utover kvaliteten på kommunikasjonen i den grad at det ikke ansees som forsvarlig.”

Sivilombudsmannen har i sin årsmelding uttalt følgende om rett til bruk av samisk i fengsel¹⁰:

”De innsattes rett til å bruke samisk under fengselsoppholdet er nærmere presisert i Kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven m.v., hvor det blant annet er gitt bestemmelser om bruk av samisk i forbindelse med besøk til innsatte (pkt. 3.34) og telefonsamtaler til og fra innsatte (pkt. 3.35). Begge steder understrekes de innsattes rett til å bruke samisk. Av retningslinjene fremgår det også at « det forutsettes at disse fengslene har minst en tjenestemann som behersker samisk ». Dette vil imidlertid ikke i seg selv være tilstrekkelig til å oppfylle de innsattes rettigheter.

Kriminalomsorgen region nord har opplyst at Tromsø fengsel har problemer med å oppfylle samelovens bestemmelser om innsattes rett til å bruke samisk.

Regionen har også erkjent at situasjonen ikke er tilfredsstillende.

Det er problematisk at lovfestede rettigheter på dette området ikke etterlevs. Dette gjelder ikke minst fordi antallet samisktalende innsatte er lavt, og det dermed er desto større fare for isolasjon og en unødvendig tung soningssituasjon for dem dette gjelder. Jeg har merket meg at Tromsø fengsel på lokalt nivå har satt i gang tiltak for å forsøke å bedre situasjonen ved blant annet å gi flere fengselsbetjenter opplæring i samisk språk og kultur. Dette er et positivt tiltak, men vil formodentlig først få full effekt på ganske lang sikt, i alle fall hva gjelder den språklige delen. Jeg forutsetter derfor at også regionen arbeider aktivt for å bedre situasjonen, slik at samelovens rettigheter får en realitet for de innsatte. Eventuelle mangler ved ressursituasjonen kan vanskelig aksepteres som grunnlag for ikke å oppfylle samisktalende innsattes lovbestemte rettigheter.

Jeg har for øvrig merket meg informasjonen fra regionen og kommunen om at fengselet har besøk av en samisktalende lege en gang per uke eller ved behov, og at situasjonen i fengselshelsetjenesten derved antas å være tilfredsstillende med hensyn til muligheten for å bruke samisk språk.

Jeg vil fortsette å ha oppmerksomheten rettet mot samiske innsattes rett til å bruke samisk språk under opphold i fengselet og i hvilken grad fengselet for øvrig tilrettelegger for samiske innsatte.”

Bestemmelsene i sameloven § 3-4 tredje ledd gjelder for anstalter i Troms og Finnmark. Anstaltene som omfattes i dag, er Vadsø fengsel og Tromsø fengsel. Andre fengsel som ligger under Kriminalomsorgen region nord, men som ikke omfattes av sameloven, er Bodø fengsel, Bodø overgangsbolig, Møsjøen fengsel, Verdal fengsel og Trondheim fengsel. Forpliktelsene i sameloven § 3-4 gjelder også friomsorgskontor. Friomsorgen – i tillegg til å være ansvarlig for administrasjon og gjennomføring av samfunnsstraff og promilleprogram – er ansvarlig for blant annet gjennomføring av ubetinget fengselsstraff; i form av soning med elektronisk kontroll (EK).

¹⁰ SOMB-2009-59 (2009 s 238)

Den bestemmelsen som ligger til grunn for avgjørelsen av hvilken anstalt straffedømte skal settes inn i, er straffegjennomføringsloven § 11. Denne bestemmelsen lyder:

”Kriminalomsorgen skal sette domfelte direkte inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå hvis ikke annet er bestemt med hjemmel i denne loven. Domfelte bør så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig settes inn i nærheten av hjemstedet.

Dersom spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet, kan domfelte settes inn i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd.

Domfelte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon eller forvaring, bør settes inn i avdeling tilrettelagt for dette etter § 10 annet ledd.

Kriminalomsorgen skal vurdere om domfelte kan settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom det er idømt fengselsstraff på inntil 2 år. Slik innsettelse skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen. I særlige tilfeller kan domfelte settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når det er idømt fengselsstraff på mer enn 2 år.

Kriminalomsorgen skal alltid vurdere å innsette domfelte under 18 år i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig.”

Det følger av § 11 første ledd første punktum at domfelte som hovedregel skal settes inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Både Tromsø fengsel og Vadsø fengsel er fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Av § 11 annet ledd annet punktum følger det såkalte nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet tilsier at domfelte fra Finnmark som hovedregel blir innsatt ved Vadsø fengsel, og at domfelte fra Troms fylke som hovedregel blir innsatt i Tromsø fengsel. Bestemmelsen regulerer kun hvor de domfelte skal settes inn når de påbegynner straffegjennomføringen. Når en del av straffen er gjennomført, for eksempel ved en forvaringsanstalt, vil hensynet til tilbakeføringsarbeidet i de fleste tilfeller tilsi at domfelte overføres til en anstalt i nærheten av hjemstedet. En slik overføring til henholdsvis Vadsø og Tromsø fengsel må anses å være mer aktuelt nå enn da sameloven § 3-4 ble vedtatt, ettersom man nå har åpne avdelinger ved disse fengslene. Domfelte fra søndre del av Troms fylke som kan gjennomføre straff i avdeling med lavere sikkerhetsnivå, blir som hovedregel innsatt i Verdal fengsel. Det store flertallet av domfelte fra Troms og Finnmark innsettes i anstaltene som ligger i disse fylkene.

Når det gjelder forvaringsdømte, skal disse innsettes i en avdeling som er tilrettelagt for å møte de særlige behov de har når det gjelder rehabilitering og oppfølging. På landsbasis har man to anstalter som er tilrettelagt for mannlige forvaringsdømte. Dette er Trondheim fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt. Kvinnelige forvaringsdømte blir innsatt ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

Man har ingen kvinneavdeling ved Vadsø fengsel. Kvinnelige domfelte fra Finnmark blir derfor enten innsatt i kvinneavdelingen ved Tromsø fengsel (dersom de kan gjennomføre straffen i avdeling med lavere sikkerhetsnivå), eller i kvinneavdelingen i Trondheim fengsel, dersom det er nødvendig med innsettelse i avdeling med høyere sikkerhetsnivå. Kvinner med lange dommer fra de fem nordligste fylkene vil det i de aller fleste tilfeller bli innsatt ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

Kapasitetsmessige hensyn innebærer at nærhetsprinsippet ofte må vike, slik at også domfelte som er bosatt utenfor regionens grenser, vil kunne innsettes i disse anstaltene. På samme måte må ofte innsatte fra de fem nordligste fylkene settes inn i fengsler som ligger inn under andre regioner.

10.3 Folkerett

10.3.1 Språkrettigheter under rettergangen

10.3.1.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

EMK artikkel 6 nr. 1 fastsetter at enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov, for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse. *EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a* bestemmer at siktete straks skal bli underrettet om innholdet og begrunnelsen for siktelsen på et språk vedkommende forstår. Bestemmelsen setter krav både til underrettelsens innhold og form. Det sentrale når det gjelder språkkravet, er at underrettelsen forklares på en måte og på et språk som siktede forstår. Bestemmelsen oppstiller ikke en rettighet for den siktede til å få underrettelsen på sitt eget språk dersom vedkommende forstår prosessspråket i staten. Det er heller ikke noe absolutt krav om at underretningen må foreligge skriftlig på et språk vedkommende forstår, men etter omstendighetene kan dette likevel være nødvendig. Bestemmelsen må videre sees i sammenheng med artikkel 6 nr. 3 bokstav e om retten til vederlagsfri tolk.

Sameloven § 3-4 oppstiller ingen språklige rettigheter i forbindelse med underretning av siktelse. Derimot oppstiller straffeprosessloven og påtaleinstruksen regler om når en mistenkt får stilling som siktet og om underrettelse om siktelsens innhold.

Påtaleinstruksen § 8-1 inneholder regler om at før det foretas avhør av mistenkte, skal han gjøres kjent med hva saken gjelder, og med eventuell siktelse. Han skal også gjøres kjent med at han ikke har plikt til å forklare seg.

Oversettelse av tiltalebeslutningen skal etter påtaleinstruksen § 22-5 skje etter reglene i instruksens § 2-8 om oversettelse av påtalemyndighetens avgjørelse av påtalespørsmålet. Regelen fastsetter at dersom siktede ikke forstår norsk, skal påtalemyndighetens avgjørelse av påtalespørsmålet, eller rettsmiddelerklæring, oversettes til et språk vedkommende forstår. Oversettelsen bør normalt skje skriftlig, med mindre det anses ubetenkelig at innholdet i avgjørelsen blir muntlig oversatt når avgjørelsen blir forkynt eller meddelt siktede. Bestemmelsen gjelder også ved forkyning av dom, og ved meddelelse av kjennelser og andre rettslige beslutninger. For øvrig skal sakens dokumenter oversettes på det offentliges bekostning i den grad det anses påkrevd for å vareta siktedes interesser i saken.

EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e bestemmer at enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal ha rett til vederlagsfri bistand av en tolk hvis vedkommende ikke kan forstå eller tale det språk som blir brukt i retten. Etter EMDs praksis medfører bestemmelsen ikke bare en rett til bistand av tolk under rettsmøtene, men også generelt i forbindelse med straffesakens behandling. Som nevnt over innebærer dette at siktede kan ha krav på tolk ved underretning om siktelsen. Videre innebærer bestemmelsen en rett til tolk når siktede avhøres av politiet. Retten til tolk er imidlertid ikke til hinder for at avhør foretas uten tolk når den som foretar avhøret, forstår og taler vedkommende språk.

Tolkebistanden må være tilstrekkelig til at siktede kan gjøre seg kjent med saken og til å forsvare seg. Retten til tolkebistand gjelder ikke bare ved muntlig kommunikasjon, men også straffesakens dokumenter. Den siktede har imidlertid ikke rett til å få skriftlig oversettelse av samtlige skriftlige bevis eller øvrige dokumenter som inngår i saken. Det er heller ikke et krav at dommen oversettes skriftlig så lenge tiltalte på bakgrunn av muntlige forklaringer har tilstrekkelig forståelse for dommens resultat og begrunnelse. Konvensjonen setter således ikke krav til hvordan tolkebistanden skal skje.

EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e foreskriver at tolkebistanden skal være vederlagsfri. I dette ligger at siktede ikke kan pålegges å betale for å få tilgang til tolketjenesten, og at vedkommende ved en eventuell domfellelse ikke kan ilegges kostnadene for bruk av tolk.

Etter EMDs praksis innebærer bestemmelsen at myndighetene har en selvstendig plikt til å utpeke en tolk for siktede. Hvis omstendighetene tilsier det, kan myndighetene ha en plikt også til å foreta en kontroll med at tolkebistanden er tilstrekkelig til at siktede kan ivareta sitt forsvar. Når det gjelder bestemmelsens øvrige saklige, personelle og geografiske anvendelsesområde, vises det til ovenstående gjennomgang av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a.

Når det gjelder gjennomføringen av forpliktelsene i norsk rett, vises det til gjennomgangen av gjeldende rett ovenfor. Det sentrale i denne sammenheng er at sameloven § 3-4 gir enhver en rett til å bruke samisk overfor domstolene og muntlig i avhør på politiets eller påtalemyndighetens kontor, selv om vedkommende snakker eller forstår norsk. Etter departementets syn gir dermed sameloven § 3-4, innenfor sitt anvendelsesområde, en mer omfattende rett til bruk av samisk under rettergangen enn det som følger av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e.

EMK art. 6 nr. 3 bokstav a og e gjelder for enhver som blir siktet for en straffbar handling. Bestemmelsen oppstiller minimumsrettigheter for straffesaker og sikrer siktede en reell kontradiksjonsmulighet. Etter departementets syn er norsk rett i samsvar med de språklige forpliktelsene som følger av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a og bokstav e.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav a og f, FNs barnekonvensjon artikkel 40 nr. 2 romertall ii og vi og Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 10 nr. 3 inneholder tilsvarende bestemmelser som EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a og e.

Departementet antar tilsvarende at gjeldende rett på dette området er i samsvar også med disse bestemmelsene.

10.3.1.2 FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering

Artikkel 5 første ledd bokstav a i FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering lyder som følger:

”I samsvar med de grunnleggende forpliktelser som er angitt i artikkel 2 i denne konvensjon, forplikter konvensjonspartene seg til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og sikre alle rett til likhet for loven, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, særlig i forbindelse med følgende rettigheter:

- a) retten til lik behandling for domstolene og alle andre rettshåndhevingsorganer,”

I rasediskrimineringskomiteens rapport av 2011 om Norges gjennomføring av konvensjonen uttrykker komiteen bekymring for mangelen på kvalifiserte og profesjonelle tolker i samiske språk, spesielt innenfor justis- og helsesektoren.

10.3.1.3 Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk

Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk gir i del III artikkel 9 detaljerte bestemmelser om retten til bruk av regions- eller minoritetsspråk overfor domstolene. Norge har blant annet forpliktet seg til å sørge for, både i sivile og straffeprosessuelle saker, at rettsforhandlingene skal kunne føres på samisk dersom en av partene anmoder om det, at bevis og dokumenter skal kunne fremlegges på samisk, og at partene skal kunne forklare seg på samisk. I straffesaker skal bruk av tolk og oversettelser ikke medføre ekstra omkostninger for de berørte personene. Språkpaktens ekspertkomité konkluderte i sin rapport av 2012 om gjennomføringen av pakten i Norge, at forpliktelsene etter artikkel 9 var oppfylt. Departementet anser sameloven § 3-4 og øvrige relevante sivil- og straffeprosessuelle regler for å være i samsvar med forpliktelsene etter språkpaktens artikkel 9.

10.3.2 Språkrettigheter under frihetsberøvelse

10.3.2.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

EMK artikkel 5 nr. 2 bestemmer at enhver som blir pågrepet, straks skal bli underrettet på et språk han forstår, om grunnene til pågripelsen og om en eventuell siktelse mot ham. Bestemmelsen gir uttrykk for et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp og må sees i sammenheng med EMK artikkel 5 nr. 4 som gir enhver pågrepet eller frihetsberøvet person rett til å få prøvet lovligheten av frihetsberøvelsen ved en domstol. Informasjon om grunnene for pågripelsen gir den pågrepne et grunnlag for å vurdere hvorvidt pågripelsen skal prøves for domstolene. Etter EMDs praksis gjelder retten til underrettelse ved alle former for frihetsberøvelse som er omfattet av bestemmelsens nr. 1.

De språklige rettigheter som følger av EMK artikkel 5 nr. 2, er tilsvarende de rettighetene som følger av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Det vises til den nærmere beskrivelsen av denne bestemmelsen ovenfor.

EMK artikkel 5 nr. 2 kommer til anvendelse innenfor statens jurisdiksjon, det vil si både utenfor og innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, jf. EMK artikkel 1. Sameloven gir en utvidet rett til bruk av samiske språk overfor forvaltningsmyndigheter innen forvaltningsområdet for samisk språk. Innenfor sitt virkeområde vil samelovens regler også komme til anvendelse ved frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 nr. 2. Departementet antar på denne bakgrunn at norsk rett er i samsvar med EMK artikkel 5 nr. 2.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 nr. 2, FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav d og Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 10 nr. 3 oppstiller tilsvarende rettigheter som EMK artikkel 5 nr. 2. Departementet antar tilsvarende at gjeldende rett på dette området er i samsvar også med disse bestemmelsene.

10.4 Vurderinger

10.4.1 Gjennomføringen

10.4.1.1 Domstolene

Indre Finnmark tingrett/Sis-Finnmárkku diggegoddi ble opprettet 1. januar 2004, for å ivareta hensynet til samisk språk og kultur. Domstolen har sete i Tana, og dekker kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana. Domstolen har hatt betydning for den praktiske gjennomføringen av sameloven § 3-4 i det daglige arbeidet i dette området. I tillegg til at opprettelsen var begrunnet i hensynet til samisk språk og kultur, er flere av de ansatte samisktalende og/eller har samisk bakgrunn.

En stor utfordring for gjennomføringen av sameloven § 3-4 er utviklingen av juridiske termer innenfor justissektoren generelt. Behovet har vært redegjort for på ulike måter i ulike rapporter. Det har i lang tid foregått et arbeid om å utvikle juridiske termer på nordsamisk i regi av en arbeidsgruppe i Tana kommune. Det foregår ikke noe slikt arbeid på sørsamisk eller lulesamisk som man er kjent med. Noen av termene utviklet på nordsamisk kan i en viss grad overføres til sør- og lulesamisk, men språkene er såpass forskjellige at det må gjøres et eget arbeid.

Også Sametinget har understreket behovet for utvikling av juridiske termer.

Domstoladministrasjonen opplyser at det går forholdsvis greit å få tak i tilstrekkelig kvalifiserte tolker på nordsamisk, mens det er vanskeligere for sør- og lulesamisk.

10.4.1.2 Politi- og påtalemyndigheter

Politidirektoratet opprettet i 2010 en referansegruppe bestående av polititjenestemenn med samisk bakgrunn. Formålet var å identifisere utfordringer knyttet til samelovens krav, og å øke bevisstheten i politiet om krav og rettigheter som følger av at samisk språk er sidestilt med norsk språk i kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Utfordringen er å rekruttere tilstrekkelig antall tjenestemenn- og kvinner med samisk språk- og kulturbakgrunn, slik at en dekker behovet i de distriktene og tjenestestedene som omfattes av språkreglene i sameloven § 3-4.

I retningslinjene for ansettelse til politiet i samiske områder står det blant annet at samisk språkkompetanse kan vektlegges i utlysningsteksten til politistillinger dersom arbeidsoppgavene tilsier det. Dersom det fremkommer i utlysningsteksten at man krever kunnskap i samisk språk og kultur, skal dette vektlegges. Det vil si at søkere uten denne kompetansen ikke er aktuelle kandidater til stillingen. Dette betyr at politiet skal foreta en behovsanalyse for å fastsette kriterier for stillinger. Hvis behovet er å dekke opp manglende kompetanse i samisk språk, kan stillingen utlyses med det som kriterium. Dette øker muligheten til å styrke den samiske språk- og kulturkompetansen i politiet.

For å ivareta rettighetene til samene i henhold til sameloven er det ellers viktig å øke bevisstheten og forståelsen for de krav og forventninger som stilles til politi- og lensmannsetaten. Det kan også være grunn til å se nærmere på begrepsbruken i § 3-4 annet ledd. Begrepene ”muntlig anmeldelse og rettsmiddelerklæring” kan være vanskelig å forstå og omsette i reelle situasjoner i kontakten mellom politiet og de som oppsøker eller innbringes til politiet.

10.4.1.3 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen opplever store utfordringer knyttet til å ivareta forpliktelsene etter sameloven § 3-4. I St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Kriminalomsorgsmeldingen* vises det til at Tromsø fengsel har én samisktalende ansatt, mens sju andre ansatte går på samisk språkkurs. Vadsø fengsel har to ansatte som behersker samisk, mens friomsorgskontoret i Finnmark har én samisktalende medarbeider. Ut over dette har Bodø fengsel, Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt og Ringerike fengsel én samisktalende medarbeider hver. Det er en utfordring å rekruttere nok betjenter til de to fengslene i Troms og Finnmark. Departementet har derfor tilrettelagt for at fengselsbetjentutdanningen kan gjennomføres desentralisert. Fra mai 2008 er det omtrent 15 aspiranter som gjennomfører utdanningen i tilknytning til fengslene i Tromsø og Vadsø, og det har vært lagt vekt på å rekruttere samisktalende aspiranter. Det er et friomsorgsunderkontor i Karasjok, men det er ikke permanent bemannet med fagpersonale.

I stortingsmeldingen vises det videre til at man kun har et fåtall betjenter som behersker samisk, noe som blant annet vanskeliggjør det kontrollarbeidet som fengslene er pålagt etter straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), som utdanner fengselsbetjenter, skal rekruttere samisktalende. Målet er at det hvert år tas opp et visst antall aspiranter som behersker samisk språk. Flere tjenestemenn har tatt utdanning i samisk språk, og ved opptak til etatsutdanningen ved Kriminalomsorgens utdanningscenter, har

søkere som behersker samisk fortrinnsrett. Det er foreslått å utarbeide en håndbok som skal omhandle de særlige spørsmål som straffegjennomføring for samer kan reise.

I Kriminalomsorgsmeldingen vises det videre til at kriminalomsorgens oppmerksomhet overfor samiske domfelte i hovedsak vært rettet mot tiltak for å ivareta muligheten til å benytte og bevare samisk språk. Grunnloven § 108 må imidlertid fortolkes slik at det påhviler myndighetene å tilrettelegge soningsforholdene slik at det, hvis det er praktisk mulig, tas hensyn til samisk kultur og samfunnsliv i videre forstand. På bakgrunn av dette ble det oppnevnt en arbeidsgruppe som ble bedt om å foreta en gjennomgang av soningsforholdene for samiske innsatte og domfelte. Arbeidsgruppen ble bedt om å kartlegge behovet for ressurser og spesielle tiltak for samiske domfelte utover tilrettelegging for bruk av samisk språk. Mandatet omfattet videre å vurdere om det innenfor kriminalomsorgens organisasjonsstruktur bør etableres et eget kriminalomsorgssenter med særlig kompetanse på samisk språk og kultur. Arbeidsgruppen leverte sin rapport den 31.12.2011. De tiltakene som er foreslått av arbeidsgruppen, er for tiden til vurdering i departementet.

Kriminalomsorgdirektoratet har utarbeidet en tiltaksplan for god og likeverdig straffegjennomføring for samiske innsatte og domfelte. Tiltaksplanen gjelder primært for forvaltningsområdet for samisk språk. For kriminalomsorgen innebærer dette at følgende enheter omfattes spesielt av tiltaksplanen: Tromsø fengsel og Vadsø fengsel samt friomsorgskontorene i Nord-Trøndelag (Snåsa og Røyrvik), Nordland (Tysfjord), Troms og Finnmark.

10.4.2 Eventuelle behov for presiseringer eller endringer

Forvaltningsområdet omfatter nå også kommuner i Sør-Troms, Nordland og Nord-Trøndelag. I henhold til nærhetsprinsippet skal domfelte fra disse kommunene som hovedregel sone i anstalter i Bodø, Mosjøen, Verdal eller Trondheim. En mindre prosentvis andel domfelte fra forvaltningsområdet enn tidligere vil derfor sone i anstalter i Troms og Finnmark, som sameloven § 3-4 tredje ledd gjelder for.

Det kan være behov for å se nærmere på hvordan det kan legges til rette for at domfelte også i fengsler utenfor Troms og Finnmark kan kommunisere på samisk. Vi viser i denne sammenheng til det pågående arbeidet med oppfølgingen av arbeidsgrupperapporten nevnt ovenfor.

11 Helse- og omsorgsinstitusjoner

11.1 Innledning

Det er en kjensgjerning at mennesker vender til sitt morsmål i stressende eller pressede situasjoner. Man formulerer seg som regel bedre, mer presist og lettere på sitt eget språk. Språkproblemer kan føre til at man for eksempel ikke får stilt rett diagnose, ikke får den rette faglige utredningen og ikke gis riktig behandling.

Rett til å bruke sitt samiske morsmål i samtaler med helsepersonell og ansatte innenfor helse- og omsorgstjenesten er derfor av avgjørende betydning for å sikre at den samiskspråklige pasienten/brukeren kan gjøre seg forstått og bli forstått, og at den samisktalende befolkningen får et trygt helse- og omsorgstilbud, som er likeverdig med tilbudet til den øvrige befolkningen.

En undersøkelse foretatt av Senter for samisk helseforskning (SAMINOR I), viser at samiske kvinner som lever utenfor de definerte samiske områdene, har dårligere selvopplevd helse enn både den norske populasjonen og populasjonen som lever innenfor de definerte samiske områdene. Det kan være grunn til å tro at rett til bruk av samisk i kontakt med helse- og omsorgstjenester har betydning for den enkeltes helse og mulighet til å få en kvalitativ god behandling.

Muligheten til å kunne kommunisere på samisk kan ha særskilt stor betydning for mange eldre samer. Det vil være spesielt viktig for samer som blir demente og etter hvert bare husker sitt opprinnelige språk, å bli betjent på samisk. Som en del av Omsorgsplan 2015 og Demensplan 2015 er det iverksatt egne satsinger for å heve kvaliteten og styrke kapasiteten i tjenestetilbudet til personer med demens som har en samisk kulturell og språklig identitet.

Det har vært store reformer på helse- og omsorgsfeltet siden bestemmelsen i samelovens språkregler ble gitt. Som eksempler kan nevnes innføringen av statlige helseforetak, fritt sykehusvalg, samhandlingsreformen og HVPU-reformen. Utviklingen reiser spørsmål om det bør gjøres endringer i dagens lovverk for å tilpasse reglene bedre til dagens situasjon, herunder om retten til å benytte samisk kan gjøres mer uavhengige av ulike måter å organisere helse- og omsorgstjenestene på.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Sameloven

Sameloven § 3-5 bestemmer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale- og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har rett til å bli betjent på samisk. De lokale og regionale offentlige organene som omfattes av denne bestemmelsen, vil også ha plikt til å bruke samisk etter reglene i § 3-3, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 60 (1989-90). Sammenlignet med § 3-3 er § 3-5 en spesialbestemmelse som gir en utvidet rett til å kunne henvende seg muntlig på samisk, og få muntlig svar på samisk fra helsepersonell ved regionale "helse- og sosialinstitusjoner".

Et sentralt spørsmål er hva som omfattes av begrepet "helse- og sosialtjenester" i sameloven § 3-5. Ved ikraftsetting av helse- og omsorgstjenesteloven 1. januar 2012 opphevet man samtidig lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven). Den nye helse- og omsorgstjenesteloven innebar en sammenslåing og harmonisering av de to nevnte lovene, og videreførte i all hovedsak de rettighetene og pliktene som tidligere fremgikk av disse to lovene. I den nye loven brukes begrepet "helse- og omsorgstjenester", og ikke "helse- og sosialtjenester".

I det følgende legger departementet til grunn at begrepet ”helse- og sosialtjenesten” dekker de tjenestene som nå betegnes som ”helse- og omsorgstjenesten” og er omfattet av den nye helse- og omsorgstjenesteloven. Som nevnt erstatter denne det som tidligere fulgte av kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven og dekker de tidligere samlede kommunehelsetjenestene og sosialtjenestene, blant annet institusjoner innenfor rusomsorgen og for personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg kan det tenkes at de tjenestene som ble trukket ut av lov om sosial omsorg og inn i en ny lov 18. desember 2009 nr. 131 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), omfattes av begrepet ”helse- og sosialtjenester” i sameloven § 3-5. Departementet antar at spørsmålet har liten praktisk betydning ved siden av bestemmelsen om retten til svar på samisk i § 3-3. I det følgende bruker derfor departementet begrepet ”helse- og omsorgstjenester” som ensbetydende med ”helse- og sosialtjener” i dagens bestemmelse i sameloven.

Sameloven § 3-5 har som hovedformål å sikre at klienters og pasienters interesser blir ivaretatt. Bestemmelsen gir derfor en rett for den som tar kontakt med en helse- og omsorgsinstitusjon, til å bruke samisk for å *ivareta egne interesser*. Det innebærer at man ikke har en tilsvarende rett ved henvendelser som gjelder andre, for eksempel når pårørende eller andre nærstående tar kontakt med institusjonen på vegne av en pasient. Den alminnelige regelen om rett til svar på samisk i § 3-3 vil imidlertid kunne gi en rett til å benytte samisk også i slike tilfeller.

Oppfyllelse av retten til å bli betjent på samisk krever fortrinnsvis at ansatte innen helse- og omsorgstjenesten kan kommunisere direkte med brukeren på samisk. Det understrekes i Ot.prp. nr. 60 (1989-90) at tolketjeneste er sekundært i forhold til at de tilsatte selv behersker samisk.

Som vist i kapittel 9 må retten til å bruke og bli betjent på samisk i denne sammenhengen knytte seg til *det samiske språket* som er dominerende i vedkommende kommune i forvaltningsområdet. En slik forståelse underbygges også av hensynet bak regelen, som er at man skal kunne kommunisere med helsepersonell, og både kunne forstå og bli forstått. For eksempel vil brukere og pasienter i en lulesamisk kommune ha rett til å bruke lulesamisk overfor lokale institusjoner som omfattes av bestemmelsen.

Særskilte spørsmål vil oppstå der pasienter behandles ved regionale institusjoner som omfattes av bestemmelsen, men som ligger innenfor området for et annet samisk språk. Slik lovbestemmelsen er formulert, og i tråd med formålet bak bestemmelsen, kan det argumenteres for at man har en rett til å bli betjent på sitt samiske språk også i institusjoner som ligger i regioner hvor andre samiske språk benyttes. På den annen side kan hensynet til at det kan være urimelig å pålegge et offentlig organ å kunne betjene pasienter på flere samiske språk, også ha vekt overfor helse- og omsorgsinstitusjoner, jf. kapittel 9 ovenfor. Her må det imidlertid bemerkes at situasjonen vil være annerledes for en samiskspråklig person som har valgt å bosette seg innenfor et annet samisk språkområde, enn for en pasient som på grunn av spesialisering sendes til et sykehus i et annet språkområde. Spørsmålet om hvordan sameloven skal tolkes, bør klargjøres.

Hvilke institusjoner som i dag omfattes av sameloven § 3-5, kan ha endret seg i stor grad siden sameloven ble innført, både på grunn av store omorganiseringer innenfor helsevesenet de siste 20 årene, slik som innføringen av statlige helseforetak, fritt sykehusvalg, samhandlingsreformen mv., og på grunn av utvidelsen av forvaltningsområdet for samisk språk.

Begrepet ”institusjon” er ikke definert i sameloven og er heller ikke nærmere omtalt i forarbeidene til språkreglene. Når det gjelder institusjoner i helse- og omsorgstjenesten, er begrepet ”institusjon” definert på følgende måte i helse- og omsorgstjenestelovens forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon:

”§ 1 Institusjon etter helse- og omsorgstjenesteloven

Som institusjon etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c regnes:

- a) Institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for tjenester (barnebolig), herunder avlastningsboliger
- b) Institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for rusmiddelavhengige
- c) Aldershjem
- d) Sykehjem
- e) Døgnplasser som kommunen oppretter for å sørge for tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp.

§ 2 Institusjon i den kommunale helse- og omsorgstjenesten etter helsepersonelloven

Som helseinstitusjon i den kommunale helse- og omsorgstjenesten etter helsepersonelloven § 3, regnes institusjon etter § 1 bokstavene d og e i forskriften her.”

Begrepet ”institusjon” er i forskriften definert snevert og omfatter bare helsetilbud som innebærer innleggelse. Dette innebærer at alle dagtilbud faller utenfor. Det fremkommer klart av forskriften at definisjonene formelt sett bare gjelder for henholdsvis helse- og omsorgstjenesteloven og helsepersonelloven.

Avgrensningen har også begrenset vekt for tolkningen av sameloven § 3-5 i og med at bestemmelsen er gitt i ettetid. I den grad definisjonene må anses for å gi uttrykk for en alminnelig forståelse av begrepets innhold, vil definisjonene imidlertid også være et moment i vurderingen av hvordan begrepet skal forstås i sameloven § 3-5.

Et spørsmål er om begrepet ”institusjon” i sameloven § 3-5 er ment å skulle omfatte dagbehandling som ikke medfører innleggelse. Ordlyden gir ikke noe entydig svar, og det er lite veiledning å hente i forarbeidene. Reelle hensyn tilsier at regelen ikke må tolkes for snevert. Ofte vil det være særskilt viktig at man kan gjøre seg forstått i det første møtet med helsepersonell. Videre har det vært en utvikling i organiseringen av helsetjenestene ved at mange tjenester som tidligere ble gitt ved sykehusinnleggelse, nå gis poliklinisk og ved dagbehandling. Det kan anses urimelig at en slik utvikling skal gå ut over den enkelte pasientens rett til å bruke samisk. Etter dette er det mye som taler for at offentlige legekontorer, poliklinikker mv. omfattes av bestemmelsen i sameloven.

Siden 1990, da språkreglene ble vedtatt, har det også skjedd en endring innenfor omsorgstjenestene ved at det nå i langt større grad benyttes tjenester i hjemmet, fremfor innleggelse i institusjon (for eksempel sykehjem). Dette reiser spørsmål

om hvilken rett man eventuelt har til å bli betjent på samisk ved helsetjenester i hjemmet.

Sameloven § 3-5 inneholder ingen tilsvarende begrensning som sameloven § 3-3 første ledd annet punktum, som fastsetter at retten til muntlig svar på samisk ikke gjelder ved muntlige henvendelser til tjenestemenn som utfører oppdrag utenfor organets kontor. På den annen side gjelder retten etter § 3-5 ”overfor” institusjoner, noe som kan tilsi at retten ikke gjelder utenfor selve institusjonen. Reelle hensyn, jf. ovenfor, taler derimot for at § 3-5 tolkes slik at man har en rett til å bli betjent på samisk når man mottar tjenester fra helsepersonell fra institusjoner som omfattes av bestemmelsen, uansett om det skjer i institusjonen eller i hjemmet. Det kan være grunn til å se nærmere på og klargjøre reglene på dette feltet, jf. kapittel 10.4 *Vurderinger* nedenfor.

Retten til å bli betjent på samisk gjelder bare overfor *offentlige* institusjoner. Det kan reises spørsmål om hva som er en offentlig institusjon. I dag leveres mange tjenester som tidligere ble levert av det offentlige, i stedet av private aktører som utfører tjenestene på vegne av offentlige organer og institusjoner. For eksempel er mange fastleger i dag privatpraktiserende leger som har inngått avtale med kommunehelsetjenesten. Det er klart at en privat legepraksis som sådan ikke utgjør en offentlig institusjon. Det kan imidlertid hevdes at kommunen uansett organisering av tjenestene bør ha et ansvar for å sørge for at det er mulig for pasientene i kommunen å bli betjent på samisk. Det er behov for å se nærmere på denne problemstillingen, se kapittel 10.4 *Vurderinger* nedenfor.

I avgjørelsen av hva som er *lokale og regionale* institusjoner, er det naturlig å ta utgangspunkt i lovens § 3-1, som definerer lokale og regionale offentlige organ. Dette betyr at en *lokale* offentlige helse- og omsorgsinstitusjoner vil være institusjoner med pasienter fra en kommune eller del av kommune i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. lovens § 3-1 nr. 3.

Samhandlingsreformen legger opp til mulig samarbeid mellom kommuner i gjennomføringen av oppgaver innenfor helse- og omsorgstjenestefeltet. En kommune i forvaltningsområdet vil imidlertid ikke kunne fraskrive seg ansvaret etter sameloven § 3-5 ved inngåelse av samarbeid med en annen kommune, eller ved inngåelse av avtale om oppgaveutførelse fra et annet forvaltningsnivå. Vertskommuner vil ha det samme ansvaret for å tilrettelegge tjenesten til samiskspråklige som det kommunen innenfor forvaltningsområdet har.

En *regional* helseinstitusjon vil i utgangspunktet være enhver institusjon som helt eller delvis har ansvaret for pasienter fra en eller flere av kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. samelovens § 3-5 sett i sammenheng med § 3-1 nr. 4. Dette betyr at regionale offentlige helse- og omsorgsinstitusjoner også omfatter institusjoner som ligger utenfor forvaltningsområdet, men som mottar pasienter fra forvaltningsområdet, f.eks. Universitetssykehuset i Nord-Norge. Departementet legger til grunn at retten til å bli betjent på samisk i tråd med dette vil gjelde alle pasienter ved disse institusjonene som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser, uavhengig av om pasienten kommer fra en kommune innenfor forvaltningsområdet. Se også Skogvang, Samerett 2009, side 216.

Departementet vil for øvrig bemerke at det ofte ikke lenger skilles mellom regionale og nasjonale helseinstitusjoner. Enkelte typer behandlinger og tjenester vil bare kunne utføres på enkelte sykehus. De regionale helseforetakene kan søke departementet om godkjenning av nasjonale tjenester, jf. *forskrift 17. desember 2010 nr. 1706 om godkjenning av sykehus, bruk av betegnelsen universitetssykehus og nasjonale tjenester i spesialisthelsetjenesten*. Det er på bakgrunn av dette uklart hvilke sykehus som i dag kan sies å være omfattet av sameloven § 3-5.

11.2.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 gir bestemmelser om at kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk skal sørge for at samiske pasienters eller 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.

I forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven understrekes det at landets kommuner generelt, og kommunenes helse- og omsorgstjeneste spesielt, vil være forpliktet til å etterleve samelovens bestemmelser, jf. Prop. 91 L (2010-2011) side 85. Dette gjelder både ved utformingen av den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og ved ytelse av konkrete helse- og omsorgstjenester som er omfattet av loven. Også for kommuner som ikke hører under det samiske forvaltningsområdet, men som har samisk befolkning, skal kommunene etter § 3-10 første og andre ledd sørge for at representanter for samiske brukere og pasienter blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste. Ved utforming av tjenestene må det etterspørres om valgte strategier og løsninger også gir et godt tilbud til samiske pasienter og brukere, eller om det er nødvendig med særskilte grep for å gi et godt tjenestetilbud.

11.2.3 Pasient- og brukerrettighetsloven

Retten til å bli betjent på samisk i helse- og omsorgssektoren er i henhold til *sameloven* i dag begrenset til forvaltningsområdet for samisk språk. Også utenfor forvaltningsområdet vil det imidlertid kunne være behov for tolk eller betjening på samisk, dersom det er nødvendig for å kunne gi nødvendig helsehjelp. Videre vil behovet for tolk mer generelt kunne strekke seg ut over de tilfellene som i dag faller inn under sameloven § 3-5.

Pasient- og brukerrettighetsloven har ingen spesifikke bestemmelser om samisk språk. Det følger imidlertid av § 3-5 i pasient- og brukerrettighetsloven at informasjonen til pasienten ”skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn”.

I merknaden til pasient- og brukerrettighetslovens § 3-5 er det understreket at det er den som yter helsehjelp, som har ansvaret for å tilrettelegge informasjonen, eller få dette gjort, jf. Ot.prp. nr. 12 (1998-1999) side 131. I de tilfeller hvor pasienten er minoritetsspråklig og det er avgjørende at han eller hun skjønner innholdet av

informasjonen, må det skaffes tolk. Dette vil også gjelde for den samisktalende delen av befolkningen. I forarbeidene fraråder departementet at pasientens pårørende brukes som tolk i slike tilfeller, blant annet fordi det vil være nødvendig med spesiell opplæring.

11.2.4 Helseforetaksloven og lov om spesialisttjenester

I helseforetaksloven § 35 er det understreket at regionalt helseforetak skal sørge for at den enkelte pasients utvidete rett til bruk av samisk språk i spesialisthelsetjenesten blir ivaretatt, jf. samelovens § 3-1 nr. 4 og § 3-5.

Lov om spesialisttjenester har ingen bestemmelser om samiske språk. I lovens forarbeider, Ot. prp. nr. 10 (1998-99), er det imidlertid slått fast at for at lovens samlede formål skal kunne oppfylles, må tjenestetilbudet også for den samiske befolkningen gis en utforming og en kvalitet som imøtekommer denne gruppens behov.

11.3 Folkerett

11.3.1 FNs rasediskrimineringskonvensjon

Retten til helse er en grunnleggende menneskerettighet som staten overfor samene er folkerettslig forpliktet til å sikre uten forskjellsbehandling på grunn av språk og etnisitet. Artikkel 5 i FNs rasediskrimineringskonvensjon forplikter statene til å sikre alle rett til likhet for loven, uten hensyn til blant annet rase eller etnisk opprinnelse, særlig i forbindelse med retten til offentlige helsetjenester, medisinsk behandling, trygd og sosiale ytelser.

I rasediskrimineringskomiteens rapport av 2011 om Norges gjennomføring av konvensjonen uttrykker komiteen bekymring for mangelen på kvalifiserte og profesjonelle tolker i samiske språk, spesielt innenfor justis- og helsesektoren. Komiteen anbefaler norske myndigheter blant annet å forbedre tilgjengeligheten og kvaliteten på tolketjenester innen helsesektoren. Videre anbefaler komiteen at det vedtas lovgivning som sikrer retten til profesjonell tolkebistand i offentlige tjenester, og som forbyr bruken av mindreårige og familie som tolker. Komiteen anbefaler videre at offentlige tjenesteytere mottar informasjon og veiledning i bruk av kvalifiserte tolker.

11.3.2 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) gir i artikkel 12 nr. 1 enhver rett til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk. For å realisere denne rettigheten skal statene skape vilkår som trygger alle legebehandling og pleie under sykdom, jf. artikkel 12 nr. 2 bokstav d.

Konvensjonen forplikter statene til å garantere at retten til helse blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av blant annet rase, språk eller status for øvrig, se artikkel 12 nr. 1 og nr. 2 jf. artikkel 2 nr. 2. ØSK-komiteen har i en generell kommentar til bestemmelsen uttalt at urfolk har rett til at det iverksettes

spesielle tiltak for å lette deres tilgang til pleie- og helsetjenester. Videre bør slike helsetjenester utføres på en måte som tar hensyn til urfolkenes kultur.

11.3.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 25 nr. 1 forplikter statene til å sikre at tilfredsstillende helsetjenester blir gjort tilgjengelig for urfolk, slik at de kan nyte godt av en høyest mulig fysisk og mental helsemessig standard. Artikkel 3 nr. 1 bestemmer at urfolkene skal nyte godt av menneskerettigheter og grunnleggende friheter, uten hinder eller diskriminering. Når det gjelder innholdet i helsetjenestene, følger det av artikkel 25 nr. 2 at tjenestene blant annet skal ta hensyn til urfolkenes sosiale og kulturelle forhold.

11.3.4 Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk

Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk (språkpakten) inneholder bestemmelser som regulerer bruk av språk både overfor tjenesteytende forvaltningsmyndigheter generelt, og omsorgsinstitusjoner spesielt. Artikkel 10 nr. 3 bokstav b i paktens del III forplikter statene, i samsvar med situasjonen for det aktuelle språk og så langt det er rimelig, å tillate brukerne av regions- eller minoritetsspråk å fremme en anmodning til og motta svar på disse språkene fra forvaltningsmyndigheter, eller personer som opptre på deres vegne, som yter offentlige tjenester. Virkeområdet for språkpakten er behandlet i kapittel 5.7. I den forklarende rapporten til språkpakten er det lagt til grunn at bestemmelsen gjelder henvendelser både til private og offentlige ytere av offentlige tjenester, så lenge tjenesteleverandørene er under offentlig kontroll. Som eksempel på offentlig tjeneste vises det blant annet til sykehus. Videre er statene forpliktet til å tilby oversettelse eller tolking etter behov for å oppfylle denne forpliktelsen, jf. artikkel 10 nr. 4 bokstav a.

Videre er statene etter artikkel 13 nr. 2 bokstav c forpliktet til, så vidt de offentlige myndigheter er kompetente, innen områder hvor regions- eller minoritetsspråket benyttes og så langt det er rimelig mulig, å sikre at sosiale omsorgsinstitusjoner, som sykehus, aldershjem mv. kan motta og behandle på deres eget språk personer som benytter regions- eller minoritetsspråk.

Flere av de organene som er satt til å overvåke norske myndigheters gjennomføring av de respektive konvensjonene, har påpekt mangler ved statens praktiske gjennomføring av de positive forpliktelsene som retten til helse innebærer. Flere av overvåkingsorganene har blant annet vist til mangelen på personell med språkkunnskaper og kulturkompetanse innen helse- og omsorgssektoren.

11.4 Vurderinger

11.4.1 Gjennomføringen

En hovedutfordring i gjennomføringen av retten til bruk av samisk i kontakt med helse- og omsorgstjenester i forvaltningsområdet for samisk språk er mangel på tilgang på personell med samiskkompetanse. Spesielt er dette en utfordring i områder utenfor Indre Finnmark hvor en forholdsvis mindre del av befolkningen snakker samisk. I sørsamiske og lulesamiske områder er dette en særlig utfordring.

En kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren foretatt av NORUT på oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) i 2012, viser til at kommunene og informanter fra brukersiden har ulike oppfatninger om i hvilken grad kommunene legger til rette for samiske pasienter, ved f.eks. å sørge for at personell med samisk kompetanse betjener samiske brukere. Flere kommuner er imidlertid i gang med et arbeid for å legge til rette for samiskkompetanse innenfor helse- og omsorgstjenester. Tysfjord kommune vurderer å opprette et tverrkulturelt helse- og omsorgssenter, med lulesamisk språk- og kulturkompetanse. Snåsa kommune kartlegger hva det innebærer å tilrettelegge for samiske brukere, både i hjemmetjenesten og i institusjoner.

Helseforetakene skal ivareta tolketjenester til pasienter med behov for tolkning på samisk, øke andel samisktalende personell og synliggjøre at virksomheten har en tverrkulturell befolkning.

I Helse Finnmark ved Hammerfest sykehus har 50 prosent av de ansatte gått igjennom et kurs i samisk språk og kultur tilrettelagt av SANKS. Samisk høyskole har i sitt studietilbud kurs til helse- og omsorgspersonell i samisk språk og kultur.

Helse Finnmark har fått i oppdrag å utvikle et tolkeprosjekt for den nordsamiske befolkningen i Finnmark. Som en del av dette prosjektet er det satt i gang et pilotprosjekt med videooverført tolkning til nordsamisk over Norsk helsenet. Det er ikke etablert tilsvarende ordninger i de øvrige helseregioner som er omfattet av forvaltningsområdet for samisk språk.

For å kunne gjennomføre retten til bruk av samisk i kontakt med helse- og omsorgstjenester i forvaltningsområdet for samisk språk, og gi et kvalitativt godt helse- og omsorgstilbud, er det nødvendig å skaffe personell med samiskkompetanse, eller eventuelt tolker/oversettere.

Slik situasjonen er i dag, er mangelen på samisktalende helsepersonell og tilgang til tolker fremdeles et problem mange steder. I FNs rasediskrimineringskomité's rapport fra 2011 ble det uttrykt bekymring for mangelen på kvalifiserte og profesjonelle tolker i samiske språk, spesielt innenfor justis- og helsesektoren. Komiteen anbefalte blant annet norske myndigheter å forbedre tilgjengeligheten og kvaliteten på tolketjenester innen helsesektoren.

For å oppfylle forpliktelsene til regionale og statlige organer innenfor helse- og omsorgssektoren i forvaltningsområdet, kan det være grunn til å vurdere nærmere om det er mulig å innføre tilsvarende ordninger for å sikre samisk språk- og

kulturkompetanse som i Finnmark. Det er viktig at man i denne sammenheng sikrer at språkkompetansen i regionale og statlige organer/institusjoner tilsvarende det/de samiske språkene som er dominerende i de aktuelle kommunene i forvaltningsområdet, dvs. sørsamisk i statlige og regionale organer som betjener pasienter/brukere fra Snåsa kommune og Røyrvik kommune i Nord-Trøndelag, lulesamisk i statlige og regionale organer som betjener pasienter/brukere fra Tysfjord kommune i Nordland, og nordsamisk i statlige og regionale organer som betjener pasienter/brukere fra kommunene Lavangen og Kåfjord i Troms.

For å imøtekomme problemet med mangel på samiskspråklig personell har også andre ulike tiltak vært foreslått.

Et tiltak som er foreslått for å løse problemet med manglende samisk helsepersonell/mangel på tolker, er et eget samisk helseforetak, hvor samisk kompetanse og ressurser samles (se bl.a.

<http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article6282545.ece> og <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article152388.ece>

Kommunene kan også vurdere om det vil være formålstjenlig å etablere et samiskspråklig helse- og omsorgstilbud, hvor samiskspråklige brukere kan henvende seg for å få hjelp videre i systemet og eventuelt et tilbud om tolk.

I Meld. St. 6 (2012-1013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap* har regjeringen varslet en gjennomgang av hvordan tolketjenesten bør organiseres. Det vil være naturlig at også tolking til og fra samisk språk omfattes av dette arbeidet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, kirke- og administrasjonsdepartementet arbeider sammen om dette.

11.4.2 Særskilt om digitale media og teknologiske løsninger

Ved Klinikk Hammerfest i Helse Finnmark er det blitt igangsatt et pilotprosjekt med bruk av fjerntolk, hvor det videotolkes til samisk, fra tolker som befinner seg et annet sted enn lege og pasient. Pilotprosjektet pågikk fra 1. oktober til 9. desember 2012, se <http://www.helse-finnmark.no/aktuelt/naa-faar-pasient-og-behandler-se-samisk-tolk-ansikt-til-ansikt-article97482-21.html>

11.4.3 Eventuelle behov for presiseringer eller endringer

11.4.3.1 Begrepsbruk

I sameloven § 3-5 brukes betegnelsene helse- og sosialsektoren og helse- og sosialinstitusjoner. I dag brukes betegnelsen helse- og omsorgstjenester i lovverk som regulerer tjenester innenfor helseområdet. Som drøftet ovenfor kan det være tvil om hva som omfattes av institusjonsbegrepet. Det vil på denne bakgrunn kunne være formålstjenlig gå gjennom hvilke tjenester og områder som i dag antas å omfattes av sameloven § 3-5, og sørge for at lovteksten er presis og i samsvar med dagens begrepsbruk innenfor helse- og omsorgstjenesten.

Hvis retten til å bruke samisk også i fremtiden skal være knyttet til institusjoner, bør det vurderes å finne et begrep som er mer presist og tilpasset dagens organisering av helse-, omsorgstjenesten.

11.4.3.2 Henvisningsbestemmelser

Henvisningsbestemmelser til sameloven § 3-5 i spesiallovene innenfor helse- og omsorgsfeltet vil i sterkere grad kunne sikre at de enkelte helse- og omsorgsinstitusjonene er kjent med de rettigheter som ligger i sameloven. I dag finnes slike bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven og helseforetaksloven. Det kan vurderes om man bør innføre tilsvarende henvisningsbestemmelser i andre lover på helse- og omsorgsfeltet.

11.4.3.3 Bør rettigheter være knyttet til institusjon, tjeneste eller pasient?

Siden sameloven ble vedtatt i 1990 er forvaltningsområdet for samisk språk utvidet, og det er foretatt en rekke endringer innenfor helse- og omsorgstjenesten. Det kan på denne bakgrunnen reises spørsmål ved om samelovens språkregler er tilpasset samfunnsutviklingen, og om bestemmelsen i sameloven § 3-5 omfatter de pasienter og brukere som har størst behov for å kunne bli betjent på samisk.

Helse- og omsorgsinstitusjoner som har ansvaret for pasienter fra kommuner fra forvaltningsområdet for samisk språk, er i dag omfattet av bestemmelsen i sameloven § 3-5. Det må legges til grunn at alle pasienter ved disse institusjonene, uavhengig av hvilken kommune de kommer fra, vil ha rett til å bli betjent på samisk for å ivareta egne interesser. På grunn av utvidelsen av forvaltningsområdet er flere helseinstitusjoner i dag omfattet av bestemmelsen i sameloven § 3-5 enn hva situasjonen var i 1990, da samelovens språkkapittel ble vedtatt.

På den annen side er sykehusene i dag mer spesialisert, og man har rett til fritt sykehusvalg. Dette innebærer at pasienter fra forvaltningskommunene for samisk språk ofte vil kunne være pasienter ved sykehus som ikke omfattes av sameloven.

I dag benyttes i langt større grad også tjenester i hjemmet, fremfor innleggelse i institusjon (for eksempel hjemmehjelp/hjemmesykepleier i stedet for innleggelse på sykehjem). I tillegg blir mange tjenester som tidligere ble gitt ved sykehusinnleggelse, nå gitt poliklinisk og ved dagbehandling. Som påpekt ovenfor er det også uklart hvor langt institusjonsbegrepet strekker seg.

På denne bakgrunnen kan det være grunn til å se nærmere på retten til bruk av samisk i helse- og omsorgstjenesten. Det bør blant annet vurderes om retten fortsatt skal være avhengig av at man forholder seg til en "institusjon", eller om retten i større grad enn i dag bør følge pasienten eller tjenesten.

11.4.3.4 Private ytere av offentlige tjenester

I henhold til språkpakten artikkel 10 nr. 3 b skal staten tillate at det fremmes anmodninger til og mottas svar på samisk fra forvaltningsmyndigheter som yter offentlige tjenester, *eller andre personer som opptrer på deres vegne*, så langt det

er rimelig mulig. Staten plikter i slike tilfeller også å sørge for oversettelse og tolking etter behov, jf. artikkel 10 nr. 4 a.

Samelovens rett til å få svar på samisk og bli betjent på samisk i helse- og omsorgsinstitusjoner gjelder overfor *offentlige* organer/institusjoner. I dag leveres imidlertid offentlige tjenester av private aktører i langt større utstrekning enn da sameloven ble vedtatt, herunder gjennom fastlegeordningen. Dette gjelder også utenfor omsorgsfeltet.

Det kan i lys av bestemmelsene i språkpakten være grunn til å vurdere nærmere samelovens regler om rett til bruk av samisk i § 3-3 og § 3-5, herunder om det bør presiseres hvordan bestemmelsene skal anvendes overfor private aktører som leverer offentlige tjenester på vegne av offentlige organer og institusjoner.

12 Samiskopplæring og læreplaner

12.1 Innledning

Grunn- og videregående opplæring og voksenopplæring er viktige arenaer for opplæring i samisk. Opplæring i samisk i skole og i voksenopplæringen er av stor betydning for å gjøre barn, unge og voksne i stand til å kunne snakke samisk, lese samisk og bruke det samiske språket skriftlig.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Sameloven § 3-8 – Rett til voksenopplæring

Sameloven § 3-8 slår fast at enhver har rett til opplæring i samisk. Retten gjelder for alle, både samer og ikke-samer, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 60 side 49. I proposisjonens punkt 4.14.2 uttales det følgende om bakgrunnen for bestemmelsen:

”Departementet mener at retten til opplæring i sitt språk står i samme prinsipielle stilling som retten til å bruke språket.

Formålet med en regel om rett til samiskopplæring er først og fremst å gi de samer som av ulike grunner ikke har fått en elementær samiskopplæring i skoleverket, en mulighet til å lære det språket som er knyttet til deres kultur. Departementet legger også vekt på formålet med lovforslaget, som i videste forstand er å sikre og å bevare det samiske språket. Det bør derfor være en rett for alle, samer og ikke-samer, å lære samisk.

I tråd med dette mener departementet at det viktigste er å etablere en vid adgang til samiskopplæring på et grunnleggende nivå. Departementet mener derfor at det ikke bør fastsettes strenge vilkår for hvem som kan få en minimumsopplæring i samisk, og at utvalgets kriterier for hvem som er same, vil innebære en byråkratisk og lite ønskelig begrensning av opplæringsretten.”

I merknadene til § 3-8 vises det til at bestemmelsen retter seg mot dem som på grunn av alder, bosted mv. ikke omfattes av annet regelverk som gir rett til opplæring i samisk. Videre uttales det på s. 35 i proposisjonen at det ”bør

lovfestes en rett som innebærer at alle kan kreve å få gjennomgå voksenopplæringskurs i samisk som fremmedspråk eller morsmål". Bestemmelsen gir i henhold til forarbeidene ikke noen automatisk rett til organisert opplæring i klassesammenheng, uten når dette kan gjennomføres etter reglene for voksenopplæring.

I proposisjonens punkt 4.14.2 vises det videre til at "Denne opplæringen skjer innenfor voksenopplæringens system og dekkes over dette budsjettet." Det vises for øvrig til at retten til samiskopplæring foreløpig begrenses til grunnskolenivå.

Sameloven § 3-8 annet ledd bestemmer at for opplæring i og på samisk gjelder reglene i og i medhold av lov om grunnskolen og den videregående opplæringen. Bestemmelsen omtales i forarbeidene som en ren henvisningsbestemmelse. Se nærmere om denne bestemmelsen, og reglene for opplæring i samisk grunnskolen og videregående skole, i pkt. 12.2.2 nedenfor.

Retten til opplæring i samisk for voksne er nærmere fastlagt i forskriften til sameloven av 31. mars 1992 nr. 204, og opplæringslova kapittel 4 a.

I samelovens forskrift er det presisert at opplæring i samisk for voksne etter sameloven § 3-8 første ledd skal følge de til enhver tid gjeldende regler i lov om voksenopplæring og lov om brevskoler (opphevet) med tilhørende forskrifter. Retten til slik voksenopplæring i samisk følges også opp i de årlige statsbudsjettene. Av forskriften følger at opplæring i samisk skal være arrangert av tilskuddsberettiget opplysningsorganisasjon/ studieforbund og/eller tilskuddsberettiget fjernundervisningsinstitusjon. Vox - nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk forvalter denne ordningen. Til fullført kurs på grunnskolenivå skal staten yte 100 prosent tilskudd. Det er lagt inn hjemmel for å utbetale refusjonen i Prop 1 S under kapittel 254 post 70 "Tilskudd til studieforbund", hvor det står følgende:

"Ein mindre del av tilskottet vil bli nytta til å refundere kostnader i samband med opplæring i samisk språk som blir gjennomført av godkjende studieforbund eller nettskolar, jf samelovas forskrift om rett til opplæring i samisk. "

I praksis utgjør dette ca 100- 200 000 kr i året.

Lov om voksenopplæring har bestemmelser om godkjenning og statstilskudd til godkjente studieforbund og godkjente nettskoler. Loven er en ren tilskuddslov og regulerer ikke hvilken rett voksne har til samiskopplæring.

I tillegg til disse bestemmelsene gjelder det også bestemmelser om voksnes rett til *grunnskoleopplæring og videregående opplæring*. Tidligere var denne retten hjemlet i lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven). Fra 1. august 1999 ble bestemmelsene om grunnopplæring for voksne tatt inn i opplæringslova kapittel 4A.

Lovens § 4A-1 fastsetter at de som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Det slås fast at retten til opplæring omfatter til

vanlig de fag en trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Videre heter det i § 4A-3 at voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, etter søknad har rett til videregående opplæring.

I Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) kapittel 2.1.1.2 uttales det:

”Tilpassa undervisningsopplegg vil mellom anna kunne omfatte målform, opplæring i og på teiknspråk, i punktskrift, i og på samisk og på finsk, samt tilbod for dei som treng lese- og skriveopplæring. Dette gjeld berre i den grad det er nødvendig for at den vaksne kan få forsvarleg opplæring. På denne bakgrunnen vil vaksne som hører til desse gruppene, ikkje få tilboda regulerte gjennom meir presise reglar, slik som elevar i opplæringspliktig alder. Det er lagt opp til å føre vidare dagens ordning med opplæring i norsk”

I Utdanningsdirektoratets rundskriv *Udir-3-2012 – Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A* sies det følgende om bestemmelsen:

”Samer som har rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 har rett til opplæring i eller på samisk i den grad dette er nødvendig for at den voksne kan få en forsvarlig opplæring. Kommunen må vurdere i det enkelte tilfellet om opplæring i eller på samisk er nødvendig for at opplæringen skal bli forsvarlig. For å vurdere om den voksne har rett må det avgjøres om vedkommende oppfyller vilkårene for å være same, og om vedkommende er bosatt i eller utenfor samisk distrikt. For voksne bosatt utenfor samisk distrikt vil det være tilsvarende vurderinger som i opplæringsloven § 6-2 når det gjelder om den voksne har rett til opplæring på samisk eller kun opplæring i samisk.”

Det følger av dette at voksne i grunnskoleopplæringen ikke har tilsvarende rett til opplæring i og på samisk som elever i grunnskolealder, men at dette i større grad vil bygge på en forsvarlighetsvurdering. Sameloven § 3-8 avgrenses mot bestemmelsene i opplæringslova. Da sameloven ble vedtatt, var ikke voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring en del av opplæringslova. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvordan disse bestemmelsene skal forstås.

12.2.2 Grunn- og videregående skole

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) ble vedtatt 17. juli 1998. Lovens kapittel 6 fastsetter bestemmelser om rett til opplæring i og på samisk for elever i grunnskolen og videregående skole.

Med opplæring *i samisk* menes opplæring i samisk som et eget fag. Med opplæring i og på samisk menes at opplæringen følger Læreplanverket for Kunnskapsløftet - Samisk

I *grunnskolen* har alle elever i samiske distrikt, både samer og ikke-samer, en rett til opplæring både i samisk og på samisk, jf. opplæringslova § 6-2. Med samisk distrikt menes det samiske forvaltningsområdet, pluss eventuelt andre kommuner eller deler av kommuner etter forskrifter gitt av Kongen i statsråd, jf. opplæringslova § 6-1.

Utenfor samiske distrikt er det bare *samer* i grunnskolealder som har en individuell rett til opplæring i samisk, jf. opplæringslova § 6-2 femte ledd. Utenfor samiske

distrikt har norske og samiske elever som utgjør minst ti elever i en kommune, rett til opplæring i og på samisk, så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen, jf. § 6-2 annet ledd.

I *videregående skole* har samiske elever rett til opplæring i samisk. Norske elever har i henhold til loven ikke rett til opplæring i eller på samisk verken innenfor eller utenfor samiske distrikt. Heller ikke samiske elever har rett til opplæring på samisk.

Samisk defineres i opplæringslova som nordsamisk, lulesamisk eller sørsamisk, jf. § 6-1. De tre samiske språkene er således anerkjent som likeverdige språk i opplæringslovas forstand. Når det gjelder bakgrunnen for definisjonen av samisk i opplæringslova, vises det til Opplæringsutvalgets vurderinger i NOU 1995: 18. Utvalget fant grunn til å presisere at samisk i Norge omfatter tre dialekter som er så ulike at de i praksis i stor grad blir, og fortsatt bør bli, regnet som likestilte språk.

Det er ikke i loven gitt noen ytterligere presisering av hvilke vilkår som ligger til grunn for hvilket av de tre språkene som det skal gis opplæring i og på. Den praktiske gjennomføringen av retten til opplæring i og på samisk betyr at man fortrinnsvis gir opplæring i nordsamisk i nordsamiske områder, lulesamisk i lulesamiske områder og sørsamisk i sørsamiske områder. Opplæringslova gir imidlertid rettigheter til opplæring i alle de tre språkene over hele landet, og elevene velger selv hvilket samisk språk de skal ha opplæring i.

12.2.3 Sammenhengen mellom sameloven § 3-8 og opplæringslova

Det kan stilles spørsmål ved om sameloven § 3-8 skal tolkes slik at det direkte fra denne bestemmelsen kan utledes en rett til opplæring i samisk også for elever i grunnskolen og videregående skole. Spørsmålet vil ha praktisk betydning for elever som ikke har en rett til opplæring i samisk språk i medhold av opplæringslova.

Samelovens § 3-8 annet ledd viser til at for opplæring i og på samisk gjelder reglene i og i medhold av lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Det uttales følgende i forarbeidene:

”Bestemmelsen anses gjennomført for dem som allerede har eller har hatt opplæring i samisk i medhold av reglene i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring, og den foreslåtte retten er avgrenset i forhold til skolelovenes virkeområde. Bestemmelsen retter seg mot dem som på grunn av alder, bosted m.v. ikke omfattes av annet regelverk som i praksis gir rett til opplæring i samisk.”

Det følger klart av dette at elever som har eller har hatt en rett til opplæring i samisk på grunnskolen eller i videregående skole, ikke kan kreve en rett til en ytterligere samiskopplæring i medhold av sameloven § 3-8. Spørsmålet er om elever som *ikke* har eller har hatt en slik individuell rett til å lære samisk, vil kunne utlede en rett direkte fra § 3-8. Dette vil etter dagens regelverk gjelde norske elever i videregående skole og norske elever i grunnskolen utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Uttalelsen i merknadene til § 3-8 første ledd om at bestemmelsen retter seg mot dem som på grunn av alder, *bosted* mv. ikke omfattes av annet regelverk som i praksis gir rett til opplæring i samisk, kan tolkes som at f.eks. også elever som bor utenfor forvaltningsområdet, vil kunne ha en rett til opplæring direkte i medhold av § 3-8. I tillegg kan merknaden til § 3-8 første ledd om at ”retten anses gjennomført for dem som allerede har eller har hatt opplæring i samisk i medhold av reglene i grunnskoleloven eller lov om videregående opplæring” (nå opplæringslova), også motsetningsvis tolkes som at retten ikke er gjennomført for elever som ikke har hatt opplæring i medhold av opplæringslova.

I departementets proposisjonsutkast ble det lagt til grunn at det bør være en rett for alle, både samer og ikke-samer, å lære samisk, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) pkt. 4.14.2. I denne drøftingen fremgår det heller ikke at denne retten var ment å skulle være begrenset til voksenopplæring.

På den annen side vises det i departementets merknader til § 3-8 i Ot.prp. nr. 60 (1989-90) pkt. 4.14.2 til at ”opplæringen skjer innenfor voksenopplæringens system og dekkes over dette budsjett”. Dette tyder på at ”enhver” bare retter seg mot voksne som ikke har fått opplæring i samisk i skolen, og at barn i skolepliktig alder bare er omfattet av bestemmelsene i opplæringslova.

Også sammenhengen mellom sameloven § 3-8 første og annet ledd og opplæringslova tyder på at sameloven § 3-8 annet ledd må leses slik at opplæringslova uttømmende regulerer hvilke rettigheter elever i grunnskolen og videregående skole har til opplæring i samisk. Detaljerte bestemmelser i opplæringslova om rett til opplæring i samisk vil være uten innhold dersom en allmenn rett for alle elever til opplæring i samisk følger direkte av sameloven § 3-8 første ledd.

Uttalelsen i merknadene til § 3-8 om at ”den foreslåtte retten er avgrenset i forhold til skolelovenes virkeområde” må også naturlig forstås slik at retten til opplæring i samisk for elever i grunnskolen og videregående skole er uttømmende regulert i opplæringslova.

Denne forståelsen ser også ut til å ha vært lagt til grunn i praksis, jf. Skogvang, *Samerett* (2008), side 212.

Departementet legger ut fra dette til grunn at retten til opplæring i samisk i grunnskolen og videregående skole er uttømmende regulert i opplæringslova. Derimot vil personer som ikke har hatt rett til opplæring i samisk i grunnskolen og videregående skole, senere kunne ha rett til voksenopplæring i samisk i tråd med sameloven § 3-8. Også personer som ikke har hatt rett til voksenopplæring i samisk i henhold til opplæringslova kapittel 4A, vil kunne ha en rett til voksenopplæring i samisk i medhold av sameloven § 3-8.

12.2.4 Læreplanverket Kunnskapsløftet - Samisk

Egne fagplaner i andre fag enn samisk ble for første gang innført i 1987 i sammenheng med mønsterplan for grunnskolen M87. Ved opplæringsreformen i 1997 ble det innført et eget samisk læreplanverk for grunnskolen - LK97 Samisk. I den gjeldende opplæringsreformen fra 2006 – Kunnskapsløftet, ble det for første gang laget et felles samisk læreplanverk for grunnskolen og videregående skole. Det samiske læreplanverket Kunnskapsløftet – samisk inneholder læreplaner for faget samisk, og læreplaner i fag hvor det er utarbeidet egne samiske parallelle læreplaner for grunnskolen, for gjennomgående fag og for fellesfag i den videregående opplæringen.

Et viktig mål med innføring av det samiske læreplanverket LK06S er å øke kunnskapen om samisk kultur og samfunnsforhold hos alle elever i kommunen. En slik mer omfattende opplæring om samiske forhold for både samiske og ikke-samiske elever i forvaltningsområdet vil bidra til økt kunnskap, bevissthet og holdningsskapning rundt den samiske tilstedeværelsen i kommunen og i samfunnet forøvrig. Det vil videre kunne bidra til å sette samisk kultur og samfunnsforhold på dagsorden i skolen.

I forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav b er det slått fast at elever i samiske distrikt skal ha opplæring i samsvar med Kunnskapsløftet – samisk. Dette betyr at alle elever i grunnskolen i forvaltningsområdet for samisk språk skal ha opplæring etter LK06S Kunnskapsløftet – samisk (samisk læreplanverk).

Kunnskapsløftet - samisk er likeverdig med opplæring etter det nasjonale læreplanverket LK06. Dette innebærer at elevene fritt kan flytte til en annen kommune og fortsette sin opplæring etter den nasjonale læreplanen. Opplæring etter Kunnskapsløftet - samisk gir også samme muligheter til videre utdanning som opplæring etter Kunnskapsløftet - det nasjonale læreplanverket. Opplæring etter Kunnskapsløftet - samisk setter ikke krav om opplæring i eller på samisk. Opplæring i norsk som førstespråk kan gis etter læreplanene i norsk i Kunnskapsløftet - det nasjonale læreplanverket.

Også utenfor samiske distrikt skal elever ha opplæring i samsvar med Kunnskapsløftet – samisk når de får opplæring i og på samisk, jf. forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav b og c. Den øvrige undervisningen tar utgangspunkt i Kunnskapsløftet - det nasjonale læreplanverket.

Læreplanverket Kunnskapsløftet – Samisk inneholder læreplaner for faget samisk og læreplaner for fag hvor det er utarbeidet egne samiske parallelle læreplaner for grunnskolen, for gjennomgående fag og for fellesfag og programfag i videregående opplæring. I fag hvor det ikke er utarbeidet egne parallelle samiske læreplaner, gjelder læreplanene i LK06 også for elever som mottar opplæring i og på samisk.

Bruk av LK06-s i samisk distrikt innebærer at elevene får opplæring etter de likeverdige parallelle samiske læreplaner i fagene samfunnsfag, musikk, mat og helse, duodji, naturfag, RLE og norsk for elever med samisk som førstespråk.

Skoleeiere skal sørge for at alle skoler har tilgang på nødvendige læremidler, men kommunene har ikke plikt til å utarbeide nye læremidler.

12.3 Folkerett

12.3.1 FN-konvensjonen om økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter

Artikkel 13 i FN-konvensjonen om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) forplikter statene til å anerkjenne retten for enhver til utdanning. Denne rettigheten skal statene sikre at utøves uten forskjellsbehandling av noe slag på grunnlag av blant annet rase og språk, jf. artikkel 2 nr. 2. FNs ØSK-komité har i sin generelle kommentar nr. 13 av 1999 til bestemmelsen uttalt at staten må iverksette positive tiltak for å sikre at utdanningen tar hensyn til urfolks kultur.

Artikkel 15 nr. 1 bokstav a forplikter statene til å anerkjenne retten for enhver til å delta i det kulturelle liv. ØSK-komiteen kommer i sin generelle kommentar nr. 21 fra 2009 nærmere inn på bestemmelsens betydning for utdanning. Den peker på at statenes utdanningsprogrammer bør inneholde kunnskap om urfolkens historie, kunnskap og teknologier, samt deres sosiale, økonomiske og kulturelle verdier og ambisjoner. Slike programmer bør inngå i skolepensum for alle, ikke bare for urfolkene. Statene bør videre sørge for at utdanningsprogrammer for urfolkene bør gis på eller i deres eget språk, under hensyntagen til urfolkens eget ønske og øvrige menneskerettstandarder på området.

Komiteen har ikke tatt opp spørsmål knyttet til språklige rettigheter under utdanning og krav til utdanningens innhold i sine rapporter om Norges gjennomføring av konvensjonen.

12.3.2 FN-konvensjonen om barnets rettigheter

Artikkel 29 nr. 1 bokstav a i FNs barnekonvensjon forplikter statene til å la barnets utdanning ta sikte på å utvikle respekt blant annet for barnets kulturelle identitet, språk og verdier. Videre skal utdanningen ta sikte på å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen. Konvensjonens artikkel 2 nr. 1 fastsetter at statene skal sikre rettighetene i konvensjonen for ethvert barn uten diskriminering av noe slag og uavhengig blant annet av barnets språk og etniske opprinnelse.

I sin generelle kommentar nr. 1 av 2001 om artikkel 29 peker FNs komité for barnets rettigheter på at utdannelsen både må ivareta hensynet til barnets egenart og opprinnelse og fremme forsoning mellom ulike verdier gjennom dialog og respekt for ulikhet. Komiteen fremhever også at bestemmelsen må sees i sammenheng med kampen mot rasisme, rasistisk diskriminering, fremmedfrykt og intoleranse.

I komiteens rapport av 2010 om Norges gjennomføring av konvensjonen viser komiteen blant annet til informasjon om at barn av urfolk opplever stigmatisering

og mishandling. Komiteen anbefaler at det treffes tiltak for å bekjempe diskriminering av urfolksbarn. Videre anbefaler komiteen at staten tar grep for å sikre at barn av urfolk kan nyte barnets rettigheter på lik linje med andre barn, inkludert retten til tilgang til utdanning.

12.3.3 FN-konvensjonen mot alle former for rasediskriminering

FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 5 bokstave romertall v forplikter statene til å sikre alle rett til likhet for loven uten hensyn til blant annet rase og etnisk opprinnelse, særlig i forbindelse med blant annet retten til utdanning og opplæring. Konvensjonens artikkel 7 pålegger statene å treffe øyeblikkelige og effektive tiltak, særlig på områdene undervisning og kultur m.fl., med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering, og å fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom grupper med en bestemt rasemessig eller etnisk tilhørighet.

I sin rapport av 2011 om Norges gjennomføring av rasediskrimineringskonvensjonen, uttrykker FN's rasediskrimineringskomité bekymring for den vedvarende diskrimineringen av det samiske samfunnet. Videre er komiteen bekymret for den manglende gjennomføringen av opplæring i samiske språk, inkludert mangelen på læremidler og personell. På denne bakgrunn anbefaler komiteen at staten overvåker og imøtegår alle former for diskriminering mot samene. Videre anbefaler komiteen at staten vedtar en utdanningspolitikk som ivaretar det samiske samfunnets krav på morsmålsopplæring.

12.3.4 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 inneholder flere bestemmelser angående urfolkens rett til utdanning, rett til å lære eget språk, rett til å utvikle og drifte utdanningsprogrammer for urfolk og rett til opprettelse av egne utdanningsinstitusjoner, jf. artikkel 26 til 29. Når det gjelder retten til å lære sitt eget språk, bestemmer artikkel 28 nr. 1 at urfolksbarn skal, når det er praktisk mulig, lære å lese og skrive på sitt eget språk eller det språk som er mest brukt av den gruppen de hører til. Videre skal det treffes tiltak for å bevare og fremme utvikling og bruk av urfolkens språk, jf. artikkel 28. nr. 3. Staten er videre forpliktet til å treffe tiltak for å sikre at urfolk har mulighet til å lære å uttrykke seg flytende på nasjonalspråket.

Når det gjelder opplæring om samiske forhold, pålegger konvensjonen staten å sette i gang opplæringstiltak i alle sektorer av samfunnet, og særlig blant de grupper som er mest i direkte kontakt med urfolkene, for å fjerne eventuelle fordommer overfor disse folk, jf. artikkel 31. For å oppnå dette skal det settes inn ressurser for å sikre at lærebøker i historie og øvrige læremidler gir et rettferdig, korrekt og informativt bilde av disse folks samfunn og kultur.

ILOs overvåkingskomité etterspurte i sine direkte forespørsler av 1993 og 1995 informasjon om henholdsvis tiltak for å øke kunnskapen om samiske samfunnsforhold og kultur, og tiltak for å legge til rette for opplæring i samisk. Temaene har ikke blitt tatt opp i senere uttalelser fra komiteen.

12.3.5 Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon artikkel 14 forplikter statene til å erkjenne at enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til å lære sitt eget språk. I områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av nasjonale minoriteter, skal statene, dersom det er tilstrekkelig etterspørsel, så langt som mulig og innenfor rammen av sitt utdanningssystem, søke å sikre personer som tilhører de nasjonale minoritetene, tilfredsstillende muligheter for opplæring i eller på minoritetsspråket.

Videre pålegger rammekonvensjonen artikkel 12 statene, der det er aktuelt, å treffe tiltak på utdannings- og forskningsfeltet for å fremme kunnskap om så vel de nasjonale minoritetenes så vel som majoritetens kultur, historie, språk og religion. I denne forbindelse skal statene blant annet sørge for tilfredsstillende muligheter for lærerutdanning og tilgang til lærebøker. Videre forplikter artikkel 12 statene til å fremme like muligheter for tilgang til utdanning på alle nivåer for personer som tilhører nasjonale minoriteter.

Rammekonvensjonen artikkel 13 gir uttrykk for den rett personer som tilhører de nasjonale minoritetene har til å opprette og drive sine egne private utdannings- og opplæringsinstitusjoner, innenfor rammen av statens utdanningssystem.

I rammekonvensjonens rådgivende komités tematiske rapport om språk av 2012 presiseres komiteens forståelse av retten til opplæring i og på minoritetsspråkene. Komiteen peker på at selv om artikkel 14 nr. 2 pålegger staten å søke å sikre muligheter for opplæring i eller på minoritetsspråket i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av de nasjonale minoritetene, bør statene ta særlig hensyn til at språk som bare tales av et lite antall personer, kan ha et særlig behov for revitalisering. De ulike språkenes funksjon og språkbrukernes behov må vurderes når det skal tas stilling til om det foreligger ”etterspørsel” for opplæring i eller på språket. Videre ønsker komiteen velkommen tiltak som strekker seg ut over de forpliktelsene som følger av artikkel 14 nr. 2. Komiteen understreker at spesiell oppmerksomhet må gis til mindre minoritetsgruppers språk, slik som tilfellet kan være for urfolk, da disse språkene ofte er spesielt truet. Videre bør statene være lydhøre for lokal etterspørsel etter opplæring i og på språkene, og statene bør oppfordre til slik etterspørsel.

Den rådgivende komiteen viser til at måten det tilrettelegges for opplæring i minoritetsspråkene, kan variere ut fra de konkrete forholdene. Komiteen anbefaler at opplæring i minoritetsspråkene, også de som snakkes av et lite antall, inkluderes i det offentlige skolesystemet og inntas som en del av obligatorisk pensum. Videre uttaler komiteen at muligheten for opplæring i og på minoritetsspråk kan vanskeligjøres av for få undervisningstimer, at språkundervisningen legges til etter normal skoletid, strenge vilkår for å opprette språkklasser, mangel på lærere og nedleggelse av skoler. Slike forhold kan ifølge komiteen utgjøre krenkelse av artikkel 14 nr. 2.

Videre peker komiteen på at kvaliteten på opplæring i og på minoritetsspråkene er avhengig av tilgjengelige læremidler og kvalifiserte lærere. Forskning på minoritetsspråk spiller også en særlig rolle i utviklingen av pedagogikk og læremidler. Statene anbefales å legge til rette for studier av og på minoritetsspråk.

Avslutningsvis kommer komiteen inn på at behovet for undervisningen i skolene bør reflektere det språklige og kulturelle mangfoldet i samfunnet og derigjennom fremme toleranse, interkulturell dialog og gjensidig respekt. Komiteen anbefaler derfor at også utenfor områder som tradisjonelt er bebodd av minoritetene, bør deres historie og bidrag til kulturelt mangfold i samfunnet være obligatorisk i pensum. Dette for å sikre at kunnskap og respekt for språklig mangfold fremmes for alle landets elever i en tidlig alder.

I den rådgivende komiteens rapport av 2001 om Norges gjennomføring av rammekonvensjonen vises det til at det i de forutgående årene har vært en sterk økning i opplæring i og på samisk. Komiteen peker på at det likevel finnes rom for forbedringer, blant annet når det gjelder skoler utenfor de områdene som defineres som samiske distrikt (forvaltningsområdet for samisk språk). Komiteen kommer ikke tilbake til denne tematikken i de øvrige rapportene, på samme måte som den i liten grad kommer inn på statens etterlevelse av de andre forpliktelsene i rammekonvensjonen overfor samene.

12.3.6 Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk

Den europeiske språkpakten del II fastsetter en rekke generelle mål og prinsipper for statenes politikk, lovgivning og praksis for opplæring i, på og om regions- eller minoritetsspråk. Dette gjelder fremskaffelse av egnede former og midler for undervisning og studier på alle passende nivåer, tilbud om språkopplæring for personer som ikke snakker språket, og som bor innenfor områder hvor språkene brukes, og fremme av studier og forskning i språkene ved universiteter eller lignende institusjoner, jf. artikkel 7 nr. 1 f, g, og h. Videre er statene forpliktet til å fremme gjensidig forståelse mellom alle landets språkgrupper, og især respekt, forståelse og toleranse for regions- eller minoritetsspråk, blant opplæringsmålene, jf. artikkel 7 nr. 3.

Språkpaktens del III artikkel 8 inneholder mer detaljerte bestemmelser for retten til og innholdet i opplæring i, på og om minoritets- eller regionsspråk. Under artikkel 8 nr. 1 har Norge forpliktet seg til, innenfor det området hvor slike språk brukes, å gjennomføre en rekke tiltak i samsvar med situasjonen for det enkelte språket. Anvendelsesområdet for språkpaktens del III er drøftet under kapittel 5.7.

For det første er Norge forpliktet til å gjøre førskoleutdannelsen, eller en vesentlig del av den, tilgjengelig på de relevante regions- eller minoritetsspråkene. Videre er Norge forpliktet til å gjøre grunnskoleutdannelsen, eller en vesentlig del av den, tilgjengelig på relevante språk, eventuelt å sørge for at undervisning i slike språk inngår som en integrert del av pensumet. Tilsvarende forpliktelse har Norge påtatt seg når det gjelder videregående opplæring, teknisk utdanning og yrkesutdanning. Disse tiltakene skal i det minste gjennomføres for elever som anmoder om det, og hvis antall anses tilstrekkelig, jf artikkel 8 nr. 1 bokstav a

romertall iii, bokstav b romertall iv, bokstav c romertall iv og bokstav d romertall iv.

Videre har Norge forpliktet seg til å sørge for muligheter for studier av disse språkene innen høyere utdanning samt tilby voksenopplæring og etterutdanning i slike språk, jf. artikkel 8 nr. 1 bokstav e romertall ii og bokstav f romertall ii.

Når det gjelder opplæring om samiske forhold, har Norge under språkpakten forpliktet seg til å sikre at det undervises i den historie og kultur som er reflektert i regions- eller minoritetsspråket, jf. artikkel 8 nr. 1 bokstav g. Videre har Norge forpliktet seg til å sørge for utdanning av lærere som er nødvendig for å gjennomføre forpliktelsene under artikkel 8 nr. 1 som nevnt i avsnittene ovenfor.

På andre områder enn der hvor regions- eller minoritetsspråk tradisjonelt brukes, har Norge forpliktet seg, dersom antall språkbrukere rettferdiggjør det, til å tillate, oppmuntre eller sørge for undervisning på eller i regions- eller minoritetsspråket på alle passende nivåer, jf. artikkel 8 nr. 2.

I ekspertkomiteens rapport av 2012 om Norges gjennomføring av språkpakten, konkluderer komiteen, når det gjelder oppfyllelsen av forpliktelsene under del II artikkel 7 nr. 1, med at det fremdeles er behov for resolutt handling for å øke andelen språkkompetente lærere samt utvikling og produksjon av undervisnings- og læremidler. Komiteen viser også til informasjon fra Sametinget om utifredsstillende organisering av fjernundervisning i samiske språk, at elevene i skolen må velge mellom samiskundervisning og obligatoriske fag, og den høye andelen av frafall i samisk undervisningen mellom barne- og ungdomsskolen.

Når det gjelder forpliktelsene under del III artikkel 8 nr. 1 bokstav e romertall ii og nr. 2, konkluderer komiteen med at Norge oppfyller kravene som følger av pakten. Den kommer ikke inn på de øvrige forpliktelsene som følger av paktens artikkel 8.

12.3.7 FN-erklæringen for urfolks rettigheter

FNs urfolkserklæring gir i artikkel 14 nr. 2 uttrykk for at individer tilhørende urfolk, særlig barn, har rett til alle nivåer av og former for statlig utdanning, uten diskriminering. Videre følger det av artikkel 14 nr. 3 at statene skal, sammen med urfolk, treffe effektive tiltak slik at individer tilhørende urfolk, særlig barn, herunder de som lever utenfor sine egne lokalsamfunn, har tilgang til opplæring i sin egen kultur og på sitt eget språk, når det er mulig.

Artikkel 14 nr. 1 erklærer at urfolk har rett til å opprette og ha kontroll over sitt eget utdanningssystem og institusjoner som gir opplæring på deres eget språk, på en måte som svarer til undervisnings- og læringsmetodene i deres egen kultur.

Når det gjelder opplæring i samiske forhold, følger det av erklæringens artikkel 15 at urfolk har rett til at verdigheten og mangfoldet i deres kultur, historie, tradisjoner og ambisjoner respekteres og kommer behørig til uttrykk i all utdanning og offentlig informasjon. Videre skal statene, gjennom konsultasjoner og i samarbeid med vedkommende urfolk, treffe effektive tiltak for å bekjempe

fordommer og eliminere diskriminering og fremme toleranse, forståelse og gode forbindelser mellom urfolk og de øvrige delene av samfunnet, jf. artikkel 15 nr. 2.

12.3.8 Oppsummering

Departementet vil bemerke at det følger klart av de folkerettslige konvensjonene som Norge har forpliktet seg til, at samene har rett til å lære å skrive og lese sitt eget språk. Denne retten må sees i sammenheng med statens plikt til å bevare og fremme utvikling og bruk av samenes språk. I områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av samer, følger det av folkeretten at Norge er forpliktet til å gi samene mulighet til å motta undervisning på deres eget språk, så langt det er rimelig. Den europeiske språkpakten pålegger Norge forpliktelser som innebærer et særlig vern om samiske språk. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å vise til de merknadene som internasjonale overvåkingsorganer har kommet med angående mangelen på både språkkompetente lærere og egnede læremidler for øvrig. Norge er videre folkerettslig forpliktet til å anerkjenne den retten samene har til å opprette og drive egne utdanningsinstitusjoner og utdanningsordninger. Det bør vurderes nærmere hvordan denne plikten kan ivaretas.

12.4 Vurderinger

12.4.1 Gjennomføringen

Opplæringslova slår fast at kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for å sørge for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, herunder bl.a. ansvaret for at samiske barn får opplæring i samisk. Samiske barn i grunn- og videregående skole er med andre ord sikret rett til samiskopplæring også utenfor forvaltningsområdet. På grunn av stor mangel på lærere med kompetanse i samisk språk er det imidlertid ved flere skoler vanskelig å få undervisningspersonale som kan undervise i og på samisk. Utfordringen må antas å være størst i sørsamiske og lulesamiske områder, og i nordsamiske områder som ligger utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Også på større tettsteder og i byer kan det være en utfordring å få tak i personale som kan undervise i og på samisk. Spesielt gjelder dette i de tilfeller hvor enkelte elever har rett til å få opplæring i et annet samisk språk enn det samiske språket som er mest utbredt i området. Dersom det ikke er muligheter for å rekruttere personale med kompetanse i det aktuelle språket, kan fjernundervisning være en løsning.

Målsetningen må være å sørge for at opplæringen i samisk skal ha god kvalitet, og at elevene får mulighet til å praktisere sitt samiske språk med jevnaldrene elever enten på skolen, gjennom hospitering på en skole i det samiske språkområdet og/ eller på språkleire. I kommuner hvor den samiske befolkningen bor spredt vil et samiskspråklig og et samisk kulturelt miljø på skolen kunne være av stor betydning for utviklingen av samisk språk og samisk identitet.

12.4.2 Eventuelle behov for presiseringer eller endringer

Det følger av forskrift om rett til opplæring i samisk, fra 1992, hjemlet i sameloven § 3-8, at retten til opplæring i samisk skal følge de til enhver tid gjeldende regler i lov om voksenopplæring og lov om brevskoler (opphevet) med tilhørende forskrifter. Staten yter full refusjon til fullførte kurs på grunnskolens område, så lenge disse arrangeres av tilskuddsberettiget opplysningsorganisasjon, studieforbund eller tilskuddsberettiget fjernundervisningsinstitusjon.

Når det gjelder gjennomføringen av retten, bør situasjonen på voksenopplæringsfeltet vurderes nærmere, herunder om det finnes tilstrekkelige tilbud, f.eks. nettkurs, som tilbyr voksenopplæring i samisk.

12.4.3 Læreplanverket Kunnskapsløftet – Samisk

I enkelte kommuner som har vurdert innlemmelse i forvaltningsområdet, har spørsmålet om hvilken læreplan som eventuelt skal gjelde, vært mye debattert. Det kan være grunn til å tro at mange først og fremst har reagert på det symbolske i begrepet samisk læreplanverk og i mindre grad på læreplanverkets innhold. Enkelte oppfatter at begrepet ”det samiske læreplanverket” fører til en slags indirekte omdefinering av skolen fra en norsk skole til en samisk skole.

Etter hvert som forvaltningsområdet for samisk språk omfatter flere kommuner med en begrenset andel samisk befolkning, kan det være grunn til å vurdere bestemmelsene om bruk av det samiske læreplanverket. Dersom enkelte større byer og tettsteder, eller andre kommuner hvor samene utgjør en relativt liten andel av befolkningen, skal bli en del av forvaltningsområdet, kan det vurderes å legge til rette for å gi kommunene en noe større valgfrihet enn hva de har i dag til å bestemme hvilke læreplaner som skal gjelde hvor. Det vil i så fall være behov for å endre § 1-1 i forskrift til opplæringslova.

Samisk læreplanverk kan f.eks. innføres for én eller et fåtall skoler, som vil ha ansvaret for opplæring i og på samisk i kommunen. Dette kan muligens gjøres ved at *deler* av kommunen ved forskrift innlemmes i samiske distrikt, jf. opplæringslova § 6-1 tredje strekpunkt punkt 2. På denne eller disse skolene bør det i så fall tilbys opplæring i og på det samiske språket som er mest utbredt i den aktuelle kommunen. Opplæring i andre samiske språk bør også tilbys dersom det er aktuelt. Det kan også vurderes om det er mulig å innføre samisk læreplan i enkelte klasser.

En valgfrihet for kommunene bør ikke innebære en adgang til å vedta at en kommune i forvaltningsområdet kun skal følge norsk læreplan. Departementet vil også bemerke at det er viktig å formidle kunnskap om hva en samisk læreplan er, og at dette begrepet, som populært brukes, kan være misvisende. Det formelle navnet på planen er ”Læreplanverket Kunnskapsløftet – Samisk”, forkortet til LK06-s. Læreplanen innebærer at det legges særskilt vekt på det samiske i fagene samfunnsfag, musikk, mat og helse, duodji, naturfag og RLE. Planen inneholder ikke krav til opplæring i eller på samisk.

13 Rett til utdanningspermisjon

13.1 Innledning

En hovedutfordring for mange kommuner i gjennomføringen av samelovens språkregler er mangel på tilgang på kompetanse i samisk. Rett til utdanningspermisjon med lønn for ansatte i kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor i forvaltningsområdet er en sentral bestemmelse for at ansatte ved offentlige organer skal kunne gi svar på samisk til personer som henvender seg på samisk til organets kontorer. Tilsvarende er det viktig at helsepersonell skal være i stand til å betjene pasienter på samisk.

13.2 Gjeldende rett

Samelovens § 3-7 lyder som følger:

”Tilsatte i et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet har rett til permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk når organet har behov for slik kunnskap. Retten kan gjøres avhengig av at den tilsatte forplikter seg til å arbeide for organet en viss tid etter utdanningen. Kongen gir nærmere regler om gjennomføringen av disse bestemmelsene.”

I forarbeidene til samelovens språkregler er det understreket at det i utgangspunktet bør være arbeidsgivers plikt å sørge for at de ansatte har den kompetansen i samisk som det er behov for. Det foreslås på denne bakgrunn at tilsatte i organer som er forpliktet til å gi svar på samisk, får rett til permisjon med lønn for å lære samisk når organet har behov slik kunnskap, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) side 30. Retten må vurderes i forhold til organets behov for styrket kunnskap i samisk. Det vises videre til at de som får slik permisjon, også bør pålegges tjenesteplikt i organet etter endt permisjon. I tillegg uttales det at ettersom det ikke foreligger noen lovpålagt plikt til å besvare henvendelser på samisk i offentlige organ utenfor forvaltningsområdet, er det ikke naturlig å innføre en rett til permisjon med lønn for disse. Offentlige organer som har kontakt med samisktalende, oppfordres til å skaffe seg kompetanse i samisk gjennom opplæringstiltak eller gjennom nytilsetninger.

I merknadene til paragrafen vises det til at paragrafens andre ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere regler om gjennomføring av rett til permisjon. Det vises bl.a. til at dersom gjeldende organer innfører organisert utdanning i samisk, eller der flere organer samarbeider om opplæringen, kan en viss avgrensning av permisjonsretten gjøres gjeldende.

13.3 Vurderinger

Retten til utdanningspermisjon med lønn er en viktig bestemmelse med hensyn til å legge til rette for at lokale og regionale organer i forvaltningsområdet kan foreta en helhetlig planlegging av hvordan organet kan utvikle sin samiskkompetanse. Det foreligger ingen systematisk oppdatert kunnskap om hvor mange kommuner som tilbyr slik permisjonsordning til sine ansatte, eller hvor mange som ønsker slik utdanningspermisjon.

I evalueringen av samelovens språkregler fra 2007 kommer det frem at man i kommunene har gjort ulike erfaringer med hensyn til bestemmelsen om rett til utdanningspermisjon. I noen etater har det vært vanskelig å få permisjon, mens man i andre etater har erfart at det ikke er interesse for å gjøre bruk av denne retten. Enkelte ansatte har trukket frem at retten til ansatte med delferdigheter i samisk bør oppmuntres, og at de ansatte bør stimuleres til å søke permisjon for å utvikle sine språkkunnskaper. Videre understrekes det at retten til utdanningspermisjon bør brukes som en ressurs i en systematisk oppbygging av språkkompetanse innenfor et virkeområde.

Sametingets språkundersøkelse fra 2008 viser at kun 2 % av de institusjonene som undersøkelsen gjelder, har kompetanse i samisk, mens 98 % ikke forstår samisk. Institusjonene viser imidlertid til at de som ønsker å gå på samiskkurs, ser ut til å få permisjon med lønn for å gå slike kurs, eller de har samiskkurs i arbeidstiden. Institusjonene som var med i undersøkelsen, omfattet de områdene hvor samisk brukes, og var ikke avgrenset til forvaltningsområdet.

Det er i dag ingen oversikt over hvor mange av kommunene i forvaltningsområdet som tilbyr sine ansatte utdanningspermisjon med lønn, eller hvor mange som har tatt slik permisjon. Sametingets språkundersøkelse fra 2004 viste imidlertid at i alt 11 ansatte ved institusjonene undersøkelsen omfattet, hadde hatt permisjon for å lese samisk.

Enkelte kommuner har funnet gode løsninger for å øke samiskkompetansen blant sine ansatte. Et eksempel her er Tana kommune, der de har gjort et forsøk med å gi støtte til helsefagutdanning til personer som har kunnskap i samisk. Lavangen kommune arrangerer samiskopplæring i samarbeid med Universitetet i Tromsø. De ansatte i kommunen tilbys studiepermisjon med lønn for å ta denne opplæringen. Snåsa kommune gjennomførte i sammenheng med innlemmelsen i forvaltningsområdet språkkurs for ansatte i kommunen. Kurset var obligatorisk for ansatte i førstelinjefunksjoner og ledelsen i de forskjellige enhetene. 40 ansatte deltok på kurset.

Kommunene i forvaltningsområdet som har inngått samarbeidsavtale med Sametinget, har påtatt seg å tilby sine ansatte språkkurs i samisk.

Sameloven § 3-7 knytter retten til utdanningspermisjon til hvorvidt organet har behov for slik kunnskap. En av hovedgrunnene som oppgis fra kommunene for ikke fullt ut å kunne oppfylle forpliktelsene i samelovens språkregler, er mangel på tilgang på personer med kompetanse i samisk. Rett til utdanningspermisjon med lønn er ment å bøte på denne mangelen på rekrutteringsgrunnlag. Departementet er kjent med at det for mange små regionale og lokale organer kan være vanskelig å gi ansatte permisjon med lønn fordi dette kan gå ut over organets mulighet til å utøve sine oppgaver overfor befolkningen. Erfaringen har imidlertid vist at enkelte kommuner og organer har klart å gi sine ansatte mulighet til å lære samisk gjennom en langsiktig planlegging for hvordan man kan utvikle samiskkompetansen. Enkelte har løst dette med å sende alle sine ansatte på kurs i samisk språk, andre ved å gi enkeltansatte permisjon til å lære samisk.

Det er viktig å understreke at det er et krav i sameloven at lokale, regionale og statlige organer i forvaltningsområdet skal kunne betjene sine brukere/ pasienter på samisk. De organene som ikke besitter samiskkompetanse, har derfor behov for slik kompetanse for å oppfylle lovens bestemmelser. Organene må selv ta ansvar for å planlegge hvordan det kan tilegne seg den nødvendige samiskkompetansen, enten gjennom rekruttering eller ved å tilby sine ansatte kurs/ utdanning i samisk.

14 Barnehage

14.1 Innledning

Barnehagen har en viktig rolle i barns språklige utvikling. Bruk av samisk i barnehagen vil kunne gi samiske barn et sikkert grunnlag for å utvikle språklige ferdigheter i samisk.

14.2 Gjeldende rett

Barnehageloven regulerer kommunens ansvar for å tilrettelegge barnehagetilbudet for samiske barn i samiske distrikter og i landets øvrige kommuner. Barnehageloven gir ikke en plikt for kommunen til å gi opplæring i samisk i barnehagen, og da heller ikke en individuell rett for de samiske barna til opplæring i samisk. I Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) vises det til at det med samiske barn menes barn av foreldre eller forelder som kan skrives inn i samemantallet, jf. sameloven § 2-6. Med samisk distrikt menes forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven § 3-1.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur, jf. barnehageloven § 8 tredje ledd første punktum. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur, jf. § 8 tredje ledd andre punktum. Barnehageloven krever ikke at det skal være samisktalende personale i disse barnehagene, men at det legges til rette for at samiske barn kan møte samisk språk og kultur i en egnet form. Hva som er praktisk mulig, vil måtte bero på de lokale forhold. I områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men med tradisjonell samisk bosetting, vil man kunne forvente at det er lettere å få tak i personale som kjenner til det samiske språk og den samiske kultur. I kommuner som er i en fase med revitalisering, bør det kunne forventes at kommunen tar særlig hensyn til at samiske barn får møte samisk språk og kultur.

I forarbeidene er det understreket at det er viktig å bidra til at samiske barn får oppleve sin kultur og bevare og utvikle sitt språk, og at dette bør gjelde uansett hvor i landet de bor, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005). Barnehageloven fastslår også at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur, jf. lovens § 2.

14.3 Vurderinger

Det er ikke rett til opplæring i samisk for barn i barnehagen. Som vist ovenfor inneholder barnehageloven bestemmelser om samisk språk og kultur som retter

seg mot alle kommuner i landet. Forpliktelsene utenfor samiske distrikt er vagt utformet, og tilbudet vil til en viss grad avhenge av praktiske hensyn. All erfaring tilsier at det er viktig å legge grunnlaget for språkopplæring allerede før skolealder. På steder hvor den samiske befolkningen er i klart mindretall vil det kunne være vanskelig å gjøre språket til en naturlig del av barnas hverdag. Barnehage og skole vil være viktige arenaer i så måte.

Dersom forvaltningsområdet for samisk språk utvides til å omfatte kommuner der samene er få, vil det også kunne by på særskilte utfordringer å etablere egne barnehager eller avdelinger, og å finne samisktalende personale. Dette vil kunne være et større problem på små steder enn i større byer og tettsteder hvor det finnes et visst antall samiske barn. I Oslo og Tromsø finnes det i dag egne samiske barnehager.

15 Kirkelige tjenester

15.1 Innledning

Kirken har hatt og har fremdeles en viktig rolle i bevaringen og utviklingen av de samiske språkene. Bruk av samisk i Kirken har bidratt til å opprettholde de samiske språkene, også under fornorskingsperioden. Oversettelser av Bibelen, salmer og liturgier har bidratt til å utvikle terminologi, og å styrke bruken av samiske språk i kirkelige sammenhenger.

Mange har lettere for å kunne fortelle om ting, og uttrykke nyanser, på sitt eget morsmål. Det er derfor viktig at den som ønsker å motta sjelesorg fra kirken, kan kommunisere på sitt eget språk. Det vil også ofte ha stor verdi for den enkelte same at høytidelige seremonier, slik som dåp, vigsel og begravelser, kan utføres på samisk.

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Individuelle kirkelige tjenester

Spørsmålet om bruk av samisk i kirken ble drøftet av Samekulturutvalget. Ut fra en helhetlig vurdering av kirkens eget ansvar for bruk av samisk i kirken forutsatte utvalget at en vesentlig del av de praktiske retningslinjene for kirkens virksomhet må utformes av Kirken selv. Det ble imidlertid lagt til grunn at det var behov for en lovbestemmelse som sikret den enkelte rett til bruk av samisk ved individuelle kirkelige tjenester, jf. NOU 1985:14 og NOU 1987:34.

Sameloven § 3-6 fastsetter at i forvaltningsområdet for samisk språk har enhver rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter. I forarbeidene vises det til at individuelle kirkelige tjenester først og fremst betyr en rett til sjelesorg på samisk. I tillegg omfatter uttrykket bl.a. dåp, vigsel og nattverd. Regelen skal forstås slik med hensyn til den siste typen tjenester at ingen har krav på at kirkelige tjenester skal gis på samisk i sammenhenger som er åpne

for alle, f.eks. vanlige gudstjenester. Dersom presten er villig til å gi slike tjenester i et lukket arrangement, kan man imidlertid kreve at det skjer på samisk, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90).

Selv om bruk av samisk i gudstjenesten ikke er regulert i sameloven, er det ikke noe i veien for at man i en gudstjeneste som ellers foregår på norsk, holder et vielsesrituale, dåpsrituale o.l. på samisk. Departementet er også kjent med at dette gjøres i praksis.

Begrepet ”rett til individuelle tjenester på samisk” betyr ikke at man med hjemmel i denne bestemmelsen kan kreve en rett til å motta individuelle kirkelige tjenester. Retten innebærer at når slike tjenester tilbys, kan man kreve at de skal tilbys på samisk.

15.2.2 Gudstjenester

Kirkemøtet vedtar liturgier mv. til bruk i Den norske kirke. Det er innarbeidet sentrale liturgiske ledd på nord-, sør- og lulesamisk i den nye norske ordningen for hovedgudstjenesten. I *Alminnelige bestemmelser for Ordning for hovedgudstjeneste* er det fastsatt at menigheter som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk, er forpliktet til å ivareta samisk språk i sitt gudstjenesteliv.

Kirkemøtet vedtok i 2011 *Strategiplan for samisk kirkeliv*, som skal bidra til en mer systematisk ivaretagelse og inkludering av samisk kirkeliv. Planen peker på en rekke hovedutfordringer, blant annet ivaretagelse og bruk av alle de tre samiske språkene i Kirken. I arbeidet med strategiplanen har Samisk kirkeråd vektlagt samordning med andre reformer i Den norske kirke, blant annet gudstjenestereformen.

Strategiplanen foreslår at menigheter i Den norske kirke hvert år skal ta i bruk samiske salmer/liturgiledd i gudstjenesten og gi tilbud om salme eller liturgideler på samisk der samisk familie er involvert i dåp, konfirmasjon, vigsel eller begravelse. Neste utgave av ny norsk salmebok for Den norske kirke vil inneholde 15 salmer på hvert av de tre offisielle samiske språkene. Det har gjennom lang tid også pågått et arbeid i regi av Det norske Bibelselskap med å oversette og revidere bibelske tekster på samisk. Tilskudd til dette arbeidet er fra 2012 overført fra departementet til Kirkerådet.

15.2.3 Rett til bruk av samisk i kontakt med kirkelige organer

Sameloven § 3-3 slår fast at den som henvender seg på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til svar på samisk. Den som henvender seg skriftlig på samisk til et regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til skriftlig svar på samisk. I den grad Den norske kirkes organer omfattes av § 3-3, vil de også ha plikt til å bruke samisk etter reglene i bestemmelsen.

Den norske kirkes organer kan ikke uten videre sies å være ”et organ for stat og kommune”, jf. sameloven § 3-1 nr. 2. På regionalt nivå er bispedømmeråd, biskop og prosteembetet offentlige organer, og de må følgelig kunne gi skriftlig svar på

samisk innenfor forvaltningsområdet, jf. sameloven § 3–3 annet ledd. Ut fra en analogisk anvendelse av bestemmelsen om hva som er å regne som et offentlig organ, legger departementet til grunn at kirkelige fellesråd og menighetsråd i forvaltningsområdet må kunne gi muntlig og skriftlig svar på samisk etter sameloven § 3–3 første ledd. Utgifter for lokale og regionale kirkelige organer til å svare på samisk forutsettes omfattet av midlene som forvaltes av Sametinget til tospråklighet i kommunene og fylkeskommunene.

15.3 Folkerett

Det følger av Norges folkerettslige forpliktelser at samene, som alle andre og i kraft av å være et urfolk, har rett til religionsfrihet, inkludert frihet til alene eller sammen med andre, privat og offentlig, å utøve sin religion eller tro ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse, jf. for eksempel FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 og artikkel 27, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 9. FNs menneskerettighetskomité har i sin generelle kommentar av 1993 til SP artikkel 18 uttalt at friheten til religionsutøvelse også inkluderer bruk av språk som tradisjonelt snakkes av en gruppe. SP artikkel 27 gir et særlig vern om samenes rett som urfolk til å utøve sin religion og til å bruke sitt språk.

Det kan neppe utledes en positiv plikt for staten til å legge til rette for at religiøse samfunn åpner for at religion kan utøves på et bestemt språk. Det er trolig mer nærliggende å se på statens plikt i denne forbindelsen som en plikt til ikke å legge hindringer i veien for bruk av eget språk i religionsutøvelsen.

15.4 Vurderinger

15.4.1 Gjennomføringen

For å kunne oppfylle kravene i sameloven § 3–6 må presten ha kunnskaper i samisk. Kvalifikasjonskrav til prestestillinger fastsettes av bispedømmerrådet som tilsettingsmyndighet. Ved utlysning av prestestillinger vurderer bispedømmerrådet behovet for samiskkompetanse. Det søkes så langt det er mulig å tilsette samisktalende prester i samiske områder, og det legges til rette for at prester som ikke behersker samisk, får anledning til å studere språket. For å sikre at prestene kan tilstrekkelig samisk til å oppfylle sameloven § 3-6, er det tidligere gjennomført kurs i nordsamisk ved Samisk Høgskole. Det samarbeides også med Sverige angående opplæring i lulesamisk, og det er gjennomført kurs i sørsamisk område. Prester i forvaltningsområdet som ikke behersker samisk, får tilbud om studiepermisjon. Slike permisjoner har ikke blitt knyttet opp mot sameloven § 3-7.

I den grad presten ikke selv kan utføre individuelle kirkelige handlinger på samisk, ivaretas kravet ved hjelp av kirketolker. Ved en eventuell mangel på prester som behersker samisk i nye kommuner som innlemmes i forvaltningsområdet, vil det kunne være en løsning at samisktalende prester/diakoner kan betjene samisktalende fra flere menigheter.

15.4.2 Eventuelle behov for endringer

Sametinget, Nord-Hålogaland biskop, Sør-Hålogaland biskop og Samisk kirkeråd har ved flere anledninger uttrykt ønske om at sameloven også skal omfatte en rett til å bruke samisk i kirkens fellesskapshandlinger i kirkerommet. Presters kompetanse i samisk var tidligere forutsatt sikret gjennom kgl. res. 24. februar 1848. Denne ble opphevet ved kgl. res. 8. juni 2012 i forbindelse med endringen av Grunnloven § 16.

Departementet viser til at Kongens liturgimyndighet ble delegert til Kirkemøtet i 1990, I forbindelse med at Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ble endret i mai 2012, ble Kirkemøtets myndighet på området videreført ved den nye bestemmelsen i kirkeloven § 24 annet ledd annet punktum, som lyder: ”*Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i Kirken*”.

Det er et grunnleggende prinsipp at indre forhold i Den norske kirke ikke skal reguleres i lovs form, men av regelverk vedtatt av kirkelige instanser. Gudstjenestelivet er forutsatt å være et område som Den norske kirkes organer skal bestemme over, herunder valg av språk i gudstjenesten. En eventuell regulering i sameloven eller annen kirkelig lovgivning om bruk av samisk i gudstjenesten vil, etter departementets vurdering, gripe inn i kirkens indre forhold, og slik bryte med viktige prinsipper i forholdet mellom Den norske kirke og staten.

Departementet legger derfor til grunn at det bør være opp til Kirken selv å avgjøre spørsmålet om bruk av samisk språk i gudstjenesten.

16 Bruk av samisk innen forvaltningen og i politiske organer

16.1 Innledning

Spørsmålet om bruk av samisk i politiske offentlige organer, og da særlig kommunestyre, er et tema som med jevne mellomrom har skapt debatt.

16.2 Gjeldende rett

I sameloven § 3-9 slås det fast at kommunestyret kan bestemme at samisk skal være likestilt med norsk i hele eller deler av den kommunale forvaltning. Bestemmelsen er generell og gjelder ikke bare for forvaltningsområdet. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 60 (1989-90) sies det følgende om bestemmelsen:

”Etter forslaget skal kommunestyret kunne bestemme at samisk blir likestilt med norsk i den kommunale forvaltning.

Bestemmelsen innebærer at saksbehandling internt i kommunen skal kunne skje på samisk. Bestemmelsen regulerer ikke språkvalg i korrespondanse til og fra en kommune. En kommune kan derfor ikke med hjemmel i denne paragrafen kreve at andre offentlige organer skal benytte samisk i skriv til kommunen. Regelen gir heller ikke kommunen noen rett til å benytte samisk i skriv til andre offentlige organer.

Likestillingen med norsk innebærer at tilsatte som ikke behersker samisk, har anledning til å benytte norsk i saksbehandlingen. Skriftlig materiale som skal være tilgjengelig for offentligheten, vil imidlertid måtte foreligge både på norsk og samisk, dersom kommunestyret har gjort vedtak etter paragrafen.

Kommunen kan innføre likestilling mellom samisk og norsk i deler av den kommunale forvaltning. Kommunen kan ha behov for en gradvis innføring av likestillingen. Det kan også være deler av kommuneadministrasjonen hvor det er et sterkere behov for slik likestilling enn innen resten av administrasjonen.

Denne bestemmelsen vil gjelde for hele landet. Selv om departementet antar at svært få kommuner vil gjøre slikt vedtak, tilsier likevel hensynet til det kommunale selvstyre at enhver kommune bør gis anledning til å gjøre vedtak om språklig likestilling i den kommunale administrasjonen.”

Reglene i sameloven kapittel 3 forplikter ikke statlige, fylkeskommunale eller lokale politiske offentlige organ til å legge til rette for bruk av samiske språk i organet, selv ikke innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. I utgangspunktet er det norsk som er språket som brukes i slike organer, med mindre organet selv har bestemt noe annet. Etter samelovens § 3-9 er det opp til kommunene å bestemme om samiske språk skal være likestilt med norsk i hele eller deler av den interne kommunale forvaltning.

16.3 Folkerett

16.3.1 Bruk av samisk internt i forvaltningen

Språkpaktens del III artikkel 10 nr. 1 bokstav c pålegger staten, så langt det er mulig og i samsvar med situasjonen for hvert språk, å tillate statlige administrative forvaltningsmyndigheter å utarbeide dokumenter på et regions- eller minoritetsspråk. Videre pålegger paktens artikkel 10 nr. 2 bokstav a staten å tillate og/eller oppmuntre bruken av regions- eller minoritetsspråk innen rammen av den regionale eller lokale myndighet, hvor antallet språkbrukere rettferdiggjør det.

Språkpaktens ekspertkomité har i samtlige av sine rapporter hvor gjennomføringen av paktens artikkel 10 nr. 1 bokstav c og nr. 2 bokstav a har blitt kommentert, konkludert med at Norge oppfyller forpliktelsene som følger av bestemmelsen. I komiteens rapport av 2009 berømmes myndighetene for, og oppfordres til å videreføre, de tiltak som har blitt iverksatt for å øke språkkompetansen i offentlig forvaltning.

16.3.2 Bruk av samisk språk i politiske organer

Den europeiske språkpakten artikkel 10 nr. 2 bokstav e og f forplikter staten til å tillate og/eller oppmuntre til lokale og regionale myndigheters bruk av regions- eller minoritetsspråk i debatter i sine forsamlinger, likevel uten å utelukke bruken av statens offisielle språk.

I ekspertkomiteen for språkpaktens rapport av 2006 om Norges gjennomføring av paktens forpliktelser bemerket komiteen den varierende bruken av samisk språk i lokale og regionale politiske organer. Komiteen viste til at det i kommunene Nesseby, Karasjok og Tana jevnlig ble holdt tospråklige møter, at samisk

hovedsakelig ble brukt i Karasjok, mens det i Kåfjord, Porsanger samt fylkestinget i Troms bare ble brukt norsk. Også i ekspertkomiteens rapport av 2009 ble det vist til den varierende praksisen. Samtidig som komiteen i de to rapportene konkluderte med at forpliktelsene under artikkel 10 nr. 2 e og f var oppfylt, etterlyste den forbedringer.

16.4 Vurderinger

Økt bruk av samiske språk internt i forvaltning og i politiske organer vil kunne bidra til å synliggjøre og styrke språkernes status i samsvar med målsetningen for regjeringens Handlingsplan for samiske språk. Etter departementets syn kan det være grunn til å se nærmere på om det bør iverksettes tiltak for å øke bruken av samiske språk internt i forvaltningen, inkludert i lokale og regionale politiske organer. Dette må ses i sammenheng med øvrige tiltak for å øke kompetansen i samisk og forbedre gjennomføringen av plikten til gi svar på samisk.

17 Samiske stedsnavn og bruk av samisk på skilt, kart og i register

17.1 Innledning

Synliggjøring av samisk språk i det offentlige rom er med på å øke språkets status og bevisstgjøre befolkningen i kommunen om den samiske tilstedeværelsen. Bruk av samiske stedsnavn på skilt er av stor betydning i så måte. Stedsnavn definerer hvor folk bor. Stedsnavn bidrar også for mange til å definere hvem de er, og hvilken kultur de tilhører. Samiske stedsnavn vil slik spille en viktig rolle for den samiske befolkningens identitet, og vil være viktige for å signalisere samisk tilhørighet til stedet, og til tradisjoner og historie knyttet til stedet. Skilting på samisk på offentlige bygg vil også kunne være en måte å gjøre språket synlig i dagliglivet på.

17.2 Gjeldende rett

Stadnamnlova § 9 andre ledd slår fast at samiske og finske stedsnavn som blir ”nyttå blant folk som bur fast på eller har næringsmessig tilknytning til på staden” til vanlig, skal brukes av det offentlige på kart, skilt, i register m.m. sammen med eventuell norsk navneform. I forskrift 1. juni 2007 nr. 592 om skrivemåten av stadnamn § 7 tredje ledd heter det at i forvaltningsområdet for samisk språk skal rekkefølgen på skilt, kart o.l. være samisk, norsk, kvensk. Stadnamnlova § 9 bidrar til å sikre bruk og registrering av samiske stedsnavn i det offentlige rom.

Stadnamnlova ble evaluert i 2001. Et av forslagene fra Arbeidsgruppe for evaluering av stadnamnlova var at § 3-2 tredje ledd i forskriften skulle gi en bestemmelse om at i forvaltningsområdet for samisk språk skal rekkefølgen til vanlig være samisk, norsk, finsk. Dette forslaget er ikke omtalt i forarbeidene til revisjon av stadnamnlova, jf. Ot.prp. nr. 42 (2004-2005). Etter konsultasjon med Sametinget ble imidlertid forskriftens § 7 tredje ledd endret slik at ”I forvaltningsområdet for samisk språk skal rekkefølgen være samisk, norsk, kvensk”.

En sak som har fått fornyet aktualitet, er spørsmålet om hvorvidt en kommune kan vedta tospråklige veinavn og skilte kommunale veier både på norsk og samisk. Spørsmålet blir satt på spissen når det gjelder fastsettelse av navn på og skilting av nye veier, og når nye navn gis til eksisterende veier.

Det kan reises spørsmål ved om matrikkelloven og matrikkelforskriften skal forstås slik at nye veier kun kan skiltes med ett navn på ett språk. Matrikkelforskriften bestemmer at kommunen skal vedta entydige veinavn basert på reglene om skrivemåte i stadnamnlova. Stadnamnlova åpner for bruk av stedsnavn på både kvensk og samisk i tillegg til norsk, ut fra hensynet til kulturminnevern og språklig mangfold. Matrikkelloven på sin side foreskriver at kommunene skal tildele gater og veier entydige navn ut fra det hensyn at veier og bygninger skal være lette å identifisere (adressefunksjon). Et hensyn bak denne regelen er behovet for entydige og unike navn og adresser, for eksempel ved nødssituasjoner. Det er blitt påpekt som et problem ved innføring av tospråklige veinavn at dette vil kunne medføre behov for nye tekniske løsninger og kostnader. Det er også blitt vist til at kulturminnevernet ikke har samme vekt ved nye navn.

Stadnamnlova inneholder regler om både skrivemåte og bruk av stedsnavn, inkludert skilting av veier. Ifølge stadnamnlova § 1 er formålet å ta vare på stedsnavn som kulturminner, gi dem en skriftform som er praktisk og tjenelig, og medvirke til kjennskap og bruk av navnene. Videre skal loven sikre hensynet til samiske og kvenske stedsnavn i samsvar med nasjonalt lovverk og internasjonale avtaler og konvensjoner.

Det er kommunene som fastsetter skrivemåten for navn på kommunale veier, og kommunene skal av eget tiltak bruke den skrivemåten som er fastsatt i samsvar med loven, jf. § 5 andre ledd og 9 første ledd.

Videre bestemmer § 9 andre ledd at samiske og kvenske stedsnavn som blir benyttet blant folk som bor fast eller har næringsmessig tilknytning til stedet, til vanlig brukes av det offentlige, for eksempel på kart og skilt sammen med eventuelt norsk navn. I merknadene til bestemmelsen på side 19 i Ot.prp. nr. 66 (1988-1989) gis det uttrykk for at regelen er en spesialregel for bruk av fastsatte skriftformer i områder med to eller flere språk. Proposisjonen viser til at språklige minoriteter vanligvis bør ha rett til å få sine egne stedsnavn tatt i bruk, dersom ikke særlige praktiske eller tekniske vanskeligheter taler mot det.

Forkrift om skrivemåten av stadnamn inneholder nærmere presiseringer om både skrivemåten og bruken av stedsnavn. Forskriften § 7 gir utfyllende regler når det gjelder bruk av flerspråklige navn. Det følger av første ledd at dersom et navneobjekt har samisk og/eller kvensk navn i tillegg til et norskspråklig navn, og navneformene er i bruk blant folk flest som bor fast eller har næringsmessig tilknytning til stedet, skal begge eller alle navnene brukes. Videre heter det i bestemmelsens tredje ledd at der flere navn brukes på skilt, kart og lignende skal vedtaksorganet, i dette tilfellet kommunen, fastsette rekkefølgen på navnene ut i fra hensynet til språkbruken på stedet. For forvaltningsområdet for samisk språk er det uttrykkelig regulert at rekkefølgen skal være samisk, norsk, kvensk.

Unntaksvis kan ett navn velges der det av praktiske årsaker er vanskelig å bruke flere navn, jf. § 7 fjerde ledd.

Både stadnamnlova § 9 andre ledd og forskriften § 7 uttaler at kommunene som hovedregel skal bruke den kvenske og samiske navneformen, eventuelt sammen med norsk navn, når disse er i bruk blant fastboende eller næringer med tilknytning til stedet. Slik departementet forstår regelverket, utelukker ikke dette at kommunene kan velge å tildele og skilte med parallelle navn i andre tilfeller, og vedta flerspråklige veinavn på både norsk, kvensk og samisk.

Miljøverndepartementet har opplyst at forslag til endringer i matrikkelforskriften skal sendes på høring, og at matrikkelforskriftens forhold til stadnamnlova vil bli vurdert i den forbindelse.

Når det gjelder *navn på kommuner*, har kommuneloven § 3 første ledd nr. 3 bestemmelser som berører eventuell bruk av samisk navn på kommuner. Ifølge bestemmelsen skal en endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen. Før navnespørsmålet avgjøres skal uttalelse innhentes fra den eller de berørte kommuner. Dette betyr at kommunene selv må vedta et samisk og/eller kvensk kommunenavn i tillegg til det norske og deretter søke Kongen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å få endre kommunenavnet. Kommuneloven har ingen bestemmelser som pålegger kommuner i forvaltningsområdet å ha tospråklig norsk-samisk navn.

17.3 Folkerett

17.3.1 Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter

Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 11 nr. 3 lyder som følger:

”I områder som tradisjonelt er bebodd av et betydelig antall personer som tilhører en nasjonal minoritet, skal Partene innenfor rammen av sitt rettssystem, herunder avtaler med andre stater der det er aktuelt, og under hensyn til sine særegne forhold, søke å fremvise tradisjonelle stedsnavn, gatenavn og andre topografiske angivelser beregnet på allmennheten, også på minoritetsspråket når det er tilstrekkelig etterspørsel etter slike angivelser.”

I den rådgivende komiteens tematiske rapport av 2012 om språk, oppfordrer komiteen statene til ikke å tolke kvalifiseringen av anvendelsesområdet til ”områder som tradisjonelt er bebodd av et betydelig antall personer som tilhører en nasjonal minoritet”, for strengt. Videre peker komiteen på at artikkel 11 nr. 3 krever at skilting av stedsnavn mv. på minoritetsspråk må gis klar og utvetydig forankring i lov. Hensynet til trafikksikkerhet og bruk av flere alfabeter er ifølge komiteen ikke legitime argumenter mot flerspråklige veiskilt. Bruk av flerspråklige veiskilt bør fremmes da de synliggjør ulike gruppers harmoniske sameksistens i et område.

I forbindelse med Norges rapporteringer om gjennomføringen av rammekonvensjonen har Europarådets ministerkomité gjentatte ganger anbefalt

Norge å iverksette nødvendige tiltak for å sikre en effektiv gjennomføring av stedsnavnlovgivningen på lokalt og regionalt nivå.

17.3.2 Europarådets pakt for regions- eller minoritetsspråk

Artikkel 10 nr. 2 bokstav g i Europarådets pakt for regions- eller minoritetsspråk lyder som følger:

”Med hensyn til de lokale og regionale myndigheter på hvis område antallet innbyggere som benytter regions- eller minoritetsspråk er slik at det rettferdiggjør de tiltak som spesifiserer nedenunder, forplikter partene seg til å tillate og/eller oppmuntre bruken eller innføringen av, om nødvendig sammen med navnet på de(t) offisielle språk, tradisjonelle og korrekte former av stedsnavn på regions- eller minoritetsspråk.”

I ekspertkomiteens rapport av 2009 om Norges gjennomføring av språkpakten uttrykte komiteen glede over at Troms fylke hadde fått tospråklig navn (Troms – Romssa). Videre refererte komiteen til endringene i stadnamnlova, inkludert formålsparagrafen, som fastslår en særlig plikt til å sikre samiske stedsnavn i samsvar med nasjonal lovgivning og internasjonale traktater. Komiteen anså, som i sine tidligere rapporter, statens forpliktelser under artikkel 10 nr. 2 bokstav g som oppfylt.

17.4 Vurderinger

Bestemmelsen i forskrift til stadnamnlova § 7 om rekkefølgen av språkene på skilt o.l. er knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. Bestemmelsen får virkning for alle innbyggere i kommunen, og kan få betydning i kommunenes vurdering av om de ønsker å søke seg inn i forvaltningsområdet. Bestemmelsen har vært omdiskutert og har ført til debatter og konflikter enkelte steder. Mange oppfatter at rekkefølgen på navnene på stedsnavnskilt definerer stedet som samisk eller norsk. Diskusjonen rundt rekkefølgen på skiltene knyttes derfor til befolkningens identitet.

I forbindelse med Tromsø kommune sin søknad om innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk var det en forutsetning for kommunen at det ble gitt dispensasjon til å skilte med det norske navnet først. Det var også en debatt rundt dette i media. I debatten uttalte Sametingspresidenten at det viktigste for Sametinget var å sikre språklige rettigheter for samisktalende, og ikke hvilket navn som står øverst på skilt.

Det kan på denne bakgrunnen vurderes om kommunene bør få større frihet til å velge rekkefølgen på språkene på flerspråklige skilt, jf. også kapittel 7.5.

18 Sametingets rolle i arbeidet med samiske språk – tilsyn og kontroll

18.1 Innledning

Kulturdepartementet har det overordnede og grunnleggende språkpolitiske ansvaret for å utforme, tolke og fremme språkpolitiske mål i Norge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har forvaltningsansvaret for samelovens språkkapittel, og en sentral rolle i arbeidet med å sikre og utvikle de samiske språkene som en del av den overordnede samepolitikken. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for rett til opplæring i samisk og på samisk i grunnskolen, videregående skole, og i høyere utdanning.

Sametinget skal arbeide for vern og videre utvikling av samiske språk i Norge, og spiller en avgjørende rolle for de samiske språkenes utvikling. Sametinget har blant annet ansvar for fordeling av midler til språksentre, og for utvikling av samisk språk og samisk terminologi. Sametinget forvalter i dag en rekke midler til samiske språk, og kan gjøre sine egne prioriteringer innenfor disse midlene.

Sametinget har også ansvar for tildelingen av tospråklighetstilskudd til kommunene. Som en del av dette arbeidet inngår Sametinget samarbeidsavtaler med kommunen og fylkeskommunene i forvaltningsområdet.

Sametinget har tatt opp spørsmålet om Sametinget bør få en klarere rolle i arbeidet med samisk språk og oppfølgingen av samelovens språkregler.

Undersøkelser med gjennomføringen av samelovens språkregler har vist at det i stor grad varierer i hvilken utstrekning kommunene følger opp samelovens språkregler. Mange enkeltpersoner opplever at deres rettigheter ikke blir oppfylt i kontakt med offentlige organer og tjenester i forvaltningsområdet.

Det finnes også i liten grad oversikt over hvordan kommunene løser sine oppgaver, hva språkmidlene brukes til, hvilke planer kommunene har for å styrke bruken av samisk i kommunen, og hva som er utfordringene i oppfølgingen av loven. Sametinget har i sin melding om samisk språk fra 2012 understreket at Sametinget ikke har noen formell myndighet når det gjelder språkspørsmål. Sametinget uttaler:

Samisk språk er et av grunnelementene i det samiske samfunnet og Sametinget skal som samenes folkevalgte organ være en tydelig aktør i språkpolitikken og ha langt større myndighet i språkspørsmål enn tilfellet er i dag. Det er et klart behov for at noen har et overordnet ansvar for samisk språkutvikling, og koordinering av tiltak. I dag har mange aktører ulike oppgaver og ansvarsområder innenfor samisk språk, men ingen har ansvar for koordinering av de ulike språktiltakene. Sametinget ser behovet for at ansvar for koordinering og samordning av tiltak innenfor de ulike språkområdene blir formalisert. Det er naturlig at Sametinget har det overordnede ansvaret for koordinering og ansvarsfordeling av språktiltak.

18.2 Gjeldende rett

18.2.1 Sametingets arbeid med samisk språk

Samelovens § 2-1 *Sametingets arbeidsområde og myndighet* lyder som følger:

”Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v.

Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning.

Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte.”

Sameloven § 3-12 ble endret ved lov av 13. desember 2002 nr. 81. Bestemmelsen lyder:

”Sametinget skal arbeide for vern og videre utvikling av samiske språk i Norge. Sametinget utarbeider hvert fjerde år en rapport til Kongen om situasjonen for samiske språk i Norge.”

I forarbeidene til endring av sameloven § 3-12 er det presisert at bestemmelsen er ment å innebære at Sametinget skal arbeide for vern og utvikling av samiske språk i Norge, og at Sametinget selv kan få avgjøre hvordan de nærmere vil organisere dette arbeidet. Forarbeidene slår videre fast at departementet ikke finner det naturlig å presisere nærmere i lovteksten hva dette språkarbeidet skal omfatte, eller hvordan dette arbeidet skal organiseres innenfor de rammene lovforslaget setter, jf. Ot.prp. nr. 114 (2001-2002) side 10.

Sametinget har i Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011, definert sine oppgaver med samiske språk som følger:

- Undersøkelse om samisk språk hvert 4. år
- Fordeling av tospråklighetstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet
- Fordeling av tilskudd til samiske språksentre
- Søkerbaserte ordninger for samiske språk
- Godkjenning av samisk terminologi gjennom det nordiske samarbeidsorganet Samisk språknemnd
- Termbanken Risten.no
- 5-årig språkprogram i samarbeid med Samisk høgskole
- Stipendordninger for elever med samisk i fagkretsen
- Navnekonsulenttjeneste for samiske stedsnavn i henhold til stadnamnlova (Nord-, lule- og sørsamisk)

Sametinget har videre ansvar for å gi forskrifter om læreplaner for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i den videregående opplæringen, innenfor omfangs-

og ressursrammer fastsatt av departementet, utvikling av samiske læremidler, og tildeling av midler til samiske barnehager og barnehager med samiske barn.

I henhold til konsultasjonsavtalen med Sametinget har Sametinget også en rett til å bli konsultert i spørsmål som berører samisk språk.

18.2.2 Klage

Sameloven § 3-11 lyder:

”Dersom et offentlig organ ikke følger bestemmelsene i dette kapitlet, kan den som saken direkte gjelder, klage til det organet som er nærmest overordnet det organet klagen angår. Fylkesmannen er klageinstans når klagen angår kommunale eller fylkeskommunale organ.

Også landsomfattende samiske organisasjoner og landsomfattende offentlige organer med oppgaver av særlig betydning for hele eller deler av den samiske befolkningen, har klagerett i slike saker. Det samme gjelder i saker hvor ingen enkeltperson er særskilt berørt.”

I forarbeidene til sameloven er det i merknadene til § 3-11 uttrykt at klagereglene er i samsvar med klagereglene i målloven for så vidt gjelder statlige organ, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90). Privatpersoner har klagerett i saker som direkte gjelder dem. Landsomfattende samiske organisasjoner og landsomfattende offentlige organ, med oppgaver av særlig betydning for hele eller deler av den samiske befolkning, har en utvidet klageadgang.

I forarbeidene vises det videre til at det med landsomfattende offentlige organ særlig menes organ som Sametinget, Samisk utdanningsråd, Samisk høyskole, Reindriftsadministrasjonen og Samisk språkråd.

Gjeldende klageordning gir klagerett både til individer og til organisasjoner og offentlige organer. Departementet har fått opplyst at de aktuelle fylkesmennene har mottatt få klager på kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av samelovens språkregler. Tilbakemeldingen fra mange har vært at den enkelte språkbruker ikke vet hvilken instans man skal rette klagen til.

18.3 Sametingets tildeling av tospråklighetsmidler mv.

Sametinget ble i 1999 organisert som en virksomhet med særskilte fullmakter (nettobudsjettert) for å imøtekomme målsetningen om at Sametinget skal ha stor frihet og mulighet til å foreta egne prioriteringer for den samiske kulturs og det samiske samfunnslivs fremtid. Som nettobudsjettert virksomhet tildeles Sametinget de årlige bevilgningene fra FAD, KUD, KD, HOD og MD over 50-poster. Sametinget gis på denne måten et særlig selvstendig ansvar og frihet til selv å fordele bevilgningene etter egne prioriteringer.

Sametinget fordelte i 2011 46 mill. kroner i tospråklighetstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet for samelovens språkregler. Kommunene fikk mellom 3 mill. kroner og 7,5 mill. kroner i tilskudd, mens fylkeskommunene fikk opp til 1,4 mill. kroner. Tospråklighetsmidlene inngår i bevilgningen som overføres til

Sametinget over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettkapittel 560, post 50 Sametinget.

Sametinget gjennomførte i 2010 en evaluering av tospråklighetstilskuddet. Evalueringen skulle være en del av grunnlaget for vurdering av blant annet beregningsregler og rapporteringskrav for tilskuddet. Sametinget vedtok under plenum i mars 2011 nye tildelingskriterier for tildeling av tospråklighetsmidlene. Vedtaket inneholder noen hovedprinsipper om tospråklighetsarbeid, i tillegg til den konkrete beregningsmodellen for tospråklighetstilskuddet både for kommuner og fylkeskommuner.

Sametingets beregningsmodell for kommuner består nå av tre komponenter:

- En basisdel som er flatt tilskudd for alle kommuner. Basisdelen utgjør 35 % av det totale tilskuddet for tospråklighetsarbeid.
- En utviklingsdel utgjør 25 % av det totale tilskuddet.
- En betjeningsdel som utgjør 40 % av den totale overføringen til tospråklighetskommunene.

I plenumsvedtaket fra Sametinget fremgår en vektingsregel for hvilke hensyn som skal ha mest relevans ved vurderingen av betjeningsdelens ramme.

Vurderingsmomentene er:

- Antall elever med samisk som førstespråk i grunnskolen (vektes 44 %)
- Antall elever med samisk som andrespråk i grunnskolen (vektes 25 %)
- Antall innmeldte i Sametingets valgmanntall i kommunen (vektes 31 %)

For fylkeskommunene i forvaltningsområdet for samisk språk er fordelingsmodellen todelt, og består av en basis- og betjeningsdel samt en utviklingsdel.

Sametinget fordeler også midler til 13 språksentre (7,8 mill. kroner i 2013) og til språkprosjekter etter søknad (til sammen 8,8 mill. kroner i 2013). I tillegg gir Sametinget tilskudd til opplæring – dvs. læremidler, barnehager og stipend, noe som er svært viktige virkemidler for å nå de målene som er satt for utviklingen av samiske språk. Sametinget gir også tilskudd til museer, kultursentre og kulturhus, og tilskudd til tiltak innen helseområdet, som også har stor betydning for å skape de beste rammevilkårene for samisk språk.

18.4 Samarbeidsavtaler mellom Sametinget og kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet

Sametingets regler for tildeling av tospråklighetsmidler forutsetter at det blir laget en individuell samarbeidsavtale med alle kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet. Sametinget har i denne sammenheng inngått en individuell samarbeidsavtale om bruken av tospråklighetsmidlene med alle kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet for perioden 2012 - 2014.

Formålet med samarbeidsavtalene er å utarbeide felles mål for gjennomføringen av kommunenes forpliktelser i henhold til samelovens språkregler, og å samarbeide for å oppnå bedre kompetanse og oppgaveløsning i kommunene.

Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å utarbeide aktivitetsplaner, samt å rapportere til Sametinget om oppnåelse av målene som er satt for basis-, betjenings- og utviklingsdelen i samarbeidsavtalen.

Oppfølgingen av samarbeidsavtalene skal behandles årlig på politisk nivå. I tillegg skal partene møtes årlig på administrativt nivå for å gjennomgå avtalenes oppfølging og status.

18.5 Folkerett

18.5.1 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige artikkel 6 forplikter statene til å konsultere med samene når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Videre bestemmer artikkel 7 at urfolk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer når det gjelder utvikling av blant annet liv, institusjoner og åndelige velvære, og til så langt som mulig å utøve kontroll blant annet med sine egen kulturelle utvikling.

Artikkel 27 i konvensjonen slår fast at utdanningsprogrammer og utdanningstilbud for urfolk skal utvikles og gjennomføres i samarbeid med dem for å kunne møte deres særlige behov. Statene skal sikre at samene deltar i utforming og gjennomføring av utdanningsprogrammer med sikte på gradvis og hensiktsmessig overføring av ansvaret for driften av slike programmer til samene.

ILOs overvåkingskomité har ikke knyttet merknader til organiseringen av arbeidet for samiske språk i sine direkte forespørsler og uttalelser om Norges gjennomføring av konvensjonen.

18.5.2 Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk
Språkpakten del II artikkel 7 nr. 4 pålegger statene, når de fastsetter sin politikk overfor regions- eller minoritetsspråk, å ta i betraktning de behov og ønsker som er uttrykt av de gruppene som bruker slike språk. De oppmuntres til å etablere organer, om nødvendig, i den hensikt å bistå myndighetene med råd i alle saker vedrørende regions- eller minoritetsspråk.

Språkpaktens del III artikkel 8 nr. 1 bokstav i pålegger statene å opprette overvåkingsorgan som er ansvarlige for å overvåke de tiltak som er truffet, og den fremgang som er oppnådd, med etableringen eller utviklingen av undervisning av regions- eller minoritetsspråk.

I ekspertkomiteens rapport av 2001 og 2003 om Norges gjennomføring av pakten konkluderte komiteen under henvisning til Samisk språkråds oppgaver og arbeid med at forpliktelsene under artikkel 8 nr. 1 bokstav i var oppfylt.

Samisk språkråd ble lagt inn under Sametingets språkavdeling i 2002.

I ekspertkomiteens rapport av 2012 om Norges gjennomføring av språkpakten, ble det vist til uttalelser fra Sametinget om at det ikke finnes et organ for klager på anvendelsen av sameloven og kvaliteten på samiskundervisningen, og at et særskilt organ for språksaker, for eksempel en ombudsinstitusjon, kunne etableres. Komiteen oppmuntret myndighetene til å fortsette dialogen med representanter fra minoritetsspråkene i saker som gjelder språkene deres.

Spørsmål vedrørende oppfølging og kontroll med gjennomføringen av samelovens språkregler vurderes under kapittel 18.6.2.

18.5.3 FN-erklæringen for urfolks rettigheter

FNs urfolkserklæring artikkel 3 gir uttrykk for at urfolk, i kraft av deres rett til selvbestemmelse, fritt bestemmer blant annet sin egen kulturelle utvikling. I følge artikkel 13 har urfolkene rett til blant annet å utvikle sitt språk og skriftsystem.

18.6 Vurderinger

18.6.1 Sametingets rolle i arbeidet med samisk språk

Kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, direktorater, departementer, Sametinget og regjeringen har ulike roller i arbeidet med samiske språk. I Sametingets melding om samisk språk fra 2012 understrekes det at det vil være behov for en klargjøring av Sametingets rolle og myndighet i språkspørsmål. Sametinget reiser bl.a. spørsmål om Sametinget bør ha et nasjonalt koordinerings- og samordningsansvar for tiltak innenfor samisk språk. Det vises til at Sametingets kompetanse og kunnskap om samisk språk er verdifull og bør gjenspeiles i ansvars- og myndighetsområde.

Både sameloven § 3-12 og forarbeidene til lovendringen av denne paragrafen tar utgangspunkt i at Sametinget selv fritt skal kunne definere sin rolle i arbeidet med samiske språk. Verken loven eller forarbeidene spesifiserer imidlertid hvilken myndighet Sametinget skal ha i arbeidet med samiske språk. Spørsmålet om Sametingets oppgaver og myndighet er særlig aktuelt for språktiltak som departementene har ansvaret for innenfor sine sektorområder, slik som helse og omsorg, politi, opplæring, kirken mv.

Slik arbeidet med samisk språk er organisert, har hvert departement ansvaret for å følge opp bestemmelser, og eventuelt tildele midler, på sitt område. En overføring av ansvaret til Sametinget for koordinering og samordning av tiltak knyttet til lovbestemmelser på de forskjellige sektorområdene, vil kunne svekke sammenhengen mellom lovverk og tiltak, bl.a. når det gjelder den budsjettmessige oppfølgingen av lovpålagte oppgaver. Dersom Sametinget skal få et større ansvar for koordinering og samordning av språktiltak, må det vurderes nærmere hvordan en eventuell ansvarsutvidelse for Sametinget kan gjennomføres, samtidig som det enkelte departementet har ansvaret for lovverket og den budsjettmessige oppfølgingen på sitt område.

Det kan vurderes hvorvidt Sametinget bør ha et koordinerings- og samordningsansvar for tiltak for samiske språk som ikke er knyttet til lovpålagte oppgaver, som for eksempel midler til oppfølging av Handlingsplan for samiske språk.

18.6.2 Tilsyn og veiledning

Det har vært stilt spørsmål ved om det er behov for en bedre oppfølging eller kontroll med kommunene og fylkeskommunenes gjennomføring av samelovens språkregler enn gjeldende klageordning. Sametinget stiller i Sametingets melding om samisk språk i 2012 spørsmål om funksjonen som tilsyns- og klageorgan bør overføres Sametinget, eller om Sametinget bør forvalte et tilsyns- og klageorgan for samelovens språkregler.

Ulike hensyn må vurderes i spørsmålet om innføring av tilsyn med kommunenes gjennomføring av samelovens språkregler. Spørsmål om behovet for sterkere styring fra statens side når det gjelder hensynet til urfolk er blant annet tatt opp i Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel. I meldingen uttrykkes det at:

”Staten har eit legitimt behov for å styre også på ein måte som avgrensar handlefridomen til kommunar og fylkeskommunar. Det er akseptert at når kommunane løyser viktige velferdsoppgåver på vegner av staten, må staten setje premissar for den kommunale verksemda. Nasjonale mål om rettstryggleik, likskap og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar, samfunnstryggleik, ei berekraftig utvikling og omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar kan gje grunnlag for sterkare statleg styring etter ei særskilt vurdering. Særleg har målet om likeverdige tenester og rettstryggleik gjeve argument for at staten kan ta i bruk sterkare styringsverkemiddel. I vurderingar om bruk av statlege styringsverkemiddel må det balanserast mot omsynet til kommunal handlefridom”.

I meldingen sies det videre følgende om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, jf. kapittel 6.2.2:

”Kommunelova kapittel 10 A inneheld det generelle regelverket for statleg tilsyn med kommunar og fylkeskommunar. Kapitlet tok til å gjelde frå 1. mars 2007 og baserer seg på framlegget frå departementet i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Desse lovføresegnene dreier seg om sams reglar for rammer, prosedyrar og verkemiddel for statleg tilsyn med kommunesektoren. Reglane har som mål å gjere det statlege tilsynet med kommunane meir oversiktleg, einsarta og føreseieleg.

Reglane om tilsyn i kommunelova gjeld for plikter/oppgåver som det berre er kommunane/fylkeskommunane som har fått gjennom lov, dei såkalla «kommunepliktene». Kommunelova kapittel 10 A gjeld ikkje for tilsyn med korleis kommunane eller fylkeskommunane etterlever reglar som omfattar alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste, dei såkalla «aktørpliktene». Denne avgrensinga gjeld likevel ikkje den lovfesta samordningsrolla som fylkesmennene har når det gjeld statleg tilsyn. Slik samordning skal skje både ved tilsyn med kommuneplikter og ved tilsyn med aktørplikter. Kommunelova slår fast at det berre er høve til å føre tilsyn med om kommunar og fylkeskommunar etterlever fastsette lover og forskrifter, såkalla lovlegtilsyn («lovligheitstilsyn»). Det inneber at statlege tilsynsorgan ikkje skal føre tilsyn med det frie skjønnet i kommunale og fylkeskommunale vedtak.

Sjølve heimelsgrunnlaget for at statleg organ skal kunne føre tilsyn, finn ein ikkje i kommunelova, men i dei ulike særlovene. Slike heimlar finst i alle lover som styrer velferdstenestene i kommunar og fylkeskommunar, og i tillegg i andre typar lovverk som forureiningslova, hamne- og farvasslova og brann- og eksplosjonsvernlova.”

Statlig tilsyn har som formål å kontrollere at tjenestene i kommunen er i samsvar med lovkravene. I Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel understrekes det at et godt innrettet statlig tilsyn kan medvirke til mer langsiktig læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Et system for tilsyn med kommunenes gjennomføring av samelovens språkregler ville kunne stimulere kommunene til en planmessig oppfølging av forpliktelsene, og være et viktig instrument for å sikre samene i forvaltningskommunene en best mulig betjening på samisk. Det er samtidig flere spørsmål som vil måtte vurderes nærmere, dersom det skal innføres et statlig tilsyn med gjennomføringen av samelovens språkregler.

Statlig tilsyn med kommunene utføres normalt av fylkesmannen eller departementenes underliggende organer. Dersom det skulle vurderes å gi Sametinget en tilsynsrolle, slik Sametinget foreslår, ville en rekke særskilte problemstillinger måtte sees nærmere på.

Sametinget er en spesiell institusjon i det norske forvaltningssystemet, og ikke en ordinær etat eller et underliggende organ for regjeringen. Det er fast praksis og aksept for at Sametinget ikke instrueres av departementene i faglige eller politiske spørsmål.

Sameloven sier ikke noe direkte om tilknytningsforholdet mellom Sametinget og Kongen/departementene. I forarbeidene til sameloven er det sagt at Sametingets myndighetsområde skal være dynamisk i den forstand at det ikke fastlegges en gang for alle. Prinsippet er uttrykt som en målsetting i samepolitikken om å sikre Sametinget som politisk organ og forvaltningsorgan større frihet, innflytelse og økt myndighet, jf. årlig omtale i budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger om Sametingets virksomhet. Dersom Sametinget skal pålegges å utføre tilsyn, vil det måtte skje gjennom lov og budsjettvedtak.

En overføring av et ansvar for tilsyn med kommunenes gjennomføring av språkreglene til Sametinget ville derfor reise flere spørsmål som ville måtte utredes nærmere. Det vil blant annet være uklart hvordan eventuelle brudd på samelovens språkregler skal kunne følges opp, særlig i tilfeller der årsaken til at kravene ikke oppfylles, er at de lokale og regionale myndighetene ikke får tak i samisktalende personale. Et annet spørsmål som reiser seg, er hvordan en eventuell overføring av tilsynsmyndighet til Sametinget kan balanseres mot at det fortsatt vil være staten som er ansvarlig for gjennomføringen av de aktuelle folkerettslige forpliktelsene.

Fylkesmennene har, i tillegg til å være tilsyns- og klageorgan, en viktig veiledningsfunksjon overfor kommunene. I St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* signaliserte den daværende regjeringen at fylkesmannens veiledningsrolle overfor kommunene når det gjelder samiske forhold skulle bli vurdert. Fylkesmannen i Nordland har over flere år opparbeidet seg erfaringer

knyttet til sin veiledningsrolle overfor kommuner med samiske brukere. Fylkesmannen i Nordland igangsatte i 2011 et pilotprosjekt hvor målet bl.a. er å få mer kunnskap om samiske saker i kommuner med samisk befolkning. Pilotprosjektet skal i første omgang avgrenses til barn og unges oppvekstvilkår, samisk språk, helse- og omsorgstilbud og reindrift og arealpolitikk. Prosjektet finansieres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Erfaringer fra prosjektet vil kunne danne et viktig grunnlag for fylkesmennesenes utvikling av sin veiledningsrolle overfor kommunene når det gjelder samiske forhold.

18.6.3 Samarbeidsavtaler

For å få en bedre kontroll med hvordan samelovens språkregler følges opp, kan en annen mulig løsning være å styrke ordningen med de allerede etablerte samarbeidsavtalene mellom Sametinget og kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet.

Samarbeidsavtalene sier ikke noe om konsekvenser for kommunene dersom ikke avtalen overholdes. I Sametingets samarbeidsavtaler er det imidlertid lagt inn en utviklingsdel som har som mål å gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta sitt ansvar overfor sin samisktalende befolkning. En videreføring av samarbeidsavtalene vil derfor kunne være et positivt insitament for å få kommunene til å forbedre sin gjennomføring av samelovens språkregler.

Siden det er frivillig for kommunene og fylkeskommunene å inngå samarbeidsavtaler, er dette et forholdsvis svakt virkemiddel for styring og kontroll. Det kan derfor vurderes om det bør være en forutsetning for å motta tospråklighetsmidler at kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet inngår samarbeidsavtaler med Sametinget om gjennomføringen av samelovens bestemmelser. Det må også antas at Sametinget innenfor dagens system for tildeling av tospråklighetsmidler kan trekke tilbake deler av tospråklighetsmidlene dersom kommunene ikke overholder samelovens språkregler og samarbeidsavtalene.

18.6.4 Oppsummering

Departementet anbefaler at det vurderes nærmere hvordan Sametinget gjennom samarbeidsavtalene og forvaltningen av tospråklighetsmidlene på en bedre måte enn i dag kan følge opp gjennomføringen av samelovens språkregler. Et eventuelt spørsmål om behov for tilsyn vil kunne vurderes etter at man har vunnet erfaring med hvordan kommunene følger opp samarbeidsavtalene med Sametinget.