



Norges institusjon for
menneskerettigheter

En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge



Forkortelser

BK	FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)
CRPD	FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne
ECA	Den europeiske revisjonsrett (the European Court of Auditors)
ECRI	Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
ESC	Den europeiske sosialpakten
FRA	EUs byrå for grunnleggende rettigheter (EU Fundamental Rights Agency)
GDPR	EUs personvernforordning
ILO-konvensjon nr. 169	Den internasjonale arbeidsorganisasjonens konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater
Istanbulkonvensjonen	Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner
KDK	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OHCHR	FNs høykommissær for menneskerettigheter
RDK	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjon)
SAMINOR-studien	Den befolkningsbaserte studien om helse og levekår i den samiske og nordnorske distriktsbefolkningen
SDGs	FNs bærekraftsmål
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
SSB	Statistisk sentralbyrå
STN-området	Sametingets virkeområde for tilskudd til næringsutvikling
UNDRIP	FNs erklæring om urfolks rettigheter
UNPFII	FNs permanente forum for urfolkssaker
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Innhold

Forord	4
Terminologi og kjernekonsepter	7
1. Sammendrag	11
2. Anbefalinger	19
3. Forholdet mellom menneskerettigheter og statistikk	23
3.1 Gjennomføring av menneskerettigheter i norsk rett	23
3.2 Generelle menneskerettighetsforpliktelser	25
3.3 Spesifikke traktatforpliktelser vedrørende kategorisering/oppdeling av data	28
3.4 Rapportering til FNs traktatorganer	29
3.5 Norges forpliktelser i europeisk sammenheng	32
3.6 Norges forpliktelser i urfolkssammenheng	36
3.7 2030-agendaen for bærekraftig utvikling (bærekraftsmålene)	40
4. Indikatorer for menneskerettigheter	43
4.1 Typer indikatorer	43
4.2 Ulike typer datakilder	46
5. Samisk statistikk i Norge	49
5.1 Historisk perspektiv	49
5.2 Situasjonen i dag	56
5.3 Eksisterende kilder til statistiske data om den samiske befolkningen	59
5.4 Sametingets perspektiv	73
6. Eksempler på kunnskapshull	79
6.1 Samisk helse	80
6.2 Vold og overgrep i samiske samfunn	82
6.3 Diskriminering og hatefulle ytringer mot samer	83
6.4 Samer med nedsatt funksjonsevne	87
7. Risikoer og utfordringer knyttet til samisk statistikk	91
7.1 Menneskerettighetsvern	92
7.2 Utfordringer ved å kvantifisere urfolks og etniske gruppers representasjon	93
7.3 Personvern, konfidensialitet og databeskyttelse	96
7.4 Misbruk av statistiske data	100
8. Internasjonale eksempler på urfolksstatistikk	105
8.1 Global oversikt	105
8.2 Europa	107
8.3 Urfolksstatistikkprogrammer i sammenlignbare land	111
8.4 Australia	112
8.5 New Zealand	118
Referanseliste	123

Forord

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som mandat å «fremme og beskytte menneskerettighetene».¹ Dette inkluderer en plikt til å «bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene» i Norge ved å gi råd, samt ved overvåking, rapportering og gjennom å informere om menneskerettighetene.² Det betyr også at NIM bør påpeke eventuelle mangler i lovgivning, politikk eller praksis som øker risikoen for brudd på menneskerettighetene.³

Å styrke statlige myndigheters bevissthet om sine menneskerettighetsforpliktelser på bestemte områder er en viktig del av dette arbeidet. Ved å identifisere styrker og svakheter i myndighetenes innsats for å oppfylle disse forpliktelsene kan vi også identifisere områder der staten kan gjøre mer for å ivareta rettighetene og frihetene til menneskene innenfor statens jurisdiksjon.

I denne rapporten gjennomgår NIM menneskerettslige rammer for innsamling av samisk statistikk. Rapporten skisserer den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til urfolksstatistikk og forklarer hvorfor systematiserte data er viktig for gjennomføringen

av urfolks rettigheter, men også hvorfor tilstrekkelige sikkerhetstiltak må være på plass for å beskytte urfolksdata og forhindre misbruk.⁴

Rapporten tar også i betraktning den problematiske historien om samisk statistikk i Norge. Dette er viktig for bedre å forstå hvor sensitivt det er med innsamling av data basert på etnisitet. Rapporten undersøker datakildene som er tilgjengelige i Norge i dag, for å vurdere om disse kildene gir et tilstrekkelig faktabasert grunnlag til å overvåke menneskerettigheter, å forebygge diskriminering og å forbedre politikk og tjenestelevering i saker av betydning for samiske samfunn.

For å få et best mulig grunnlag for denne rapporten har NIM bedt relevante interessenter, herunder samiske organisasjoner, offentlige organer og forskningsmiljøer som arbeider på dette området, om å gi innspill til hvordan staten kan forbedre sin tilnærming til samisk statistikk. NIM har holdt møter med blant andre representanter fra Sameetinget, Faglig analysegruppe for samisk statistikk, Datatilsynet, Samisk høgskole,

¹ NIM-loven av 22. mai 2015 § 1.

² NIM-loven § 3.

³ Se for eksempel NIMs strategi på s. 7, hvor det heter at NIM skal «påvirke og bidra til et styrket menneskerettsvern».

⁴ På engelsk anvendes begrepet *disaggregate* om inndeling og systematisering av data. I denne rapporten brukes begrepene *systematisere*, *inndeling* og *oppdeling* som synonymer for denne termen.

Senter for samisk helseforskning, Kulturhistorisk museum, Senter for rettsinformatikk og Senter for medisinsk etikk. I arbeidet med rapporten har vi også rettet henvendelser til en rekke andre instanser og mottatt mange tilbakemeldinger. Ulike faglige inngangsvinkler til tematikken har vist en rekke ulike perspektiver på spørsmålene som rapporten reiser. Vårt mandat er ikke å gi alle svar på disse spørsmålene, men å legge menneskerettsbrikken i det komplekse puslespillet som urfolksstatistikk utgjør for å bidra til en videre diskusjon rundt dette.

NIM deltok også på Sametingets seminar 20. november 2019 med tittelen *Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, der vi fikk verdifulle innspill fra Sametingets representanter, samiske deltakere og andre sentrale interessenter. Vi ønsker å takke alle bidragsytere.

NIM erkjenner at innsamling av statistiske data om samisk etnisitet er et komplekst og følsomt tema, og at det finnes en rekke synspunkter i samiske samfunn om dette. Vår rolle er å gi et menneskerettighetsperspektiv på dette spørsmålet i samsvar med vårt mandat som en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Til syvende og sist er det samene selv, gjennom Sametinget som deres representative institusjon, som må avgjøre om fordelene ved dataoppdeling oppveier de potensielle risikoene, og om tilstrekkelige sikkerhetstiltak er på plass for å beskytte statistiske data om samer. Vi håper at denne rapporten vil være et nyttig bidrag til Sametingets overveielser om samisk statistikk.



Adele Mestad

Adele Matheson Mestad, direktør



Peter Dawson, rådgiver



Terminologi og kjernekonsepter

Statistiske data: *Statistiske data* viser til standardinformasjon samlet inn fra en folketelling, en offisiell undersøkelse eller en annen administrativ kilde for analyseformål, oftest foretatt av nasjonale statistikkontorer og/eller offentlige etater.

Dataoppdeling/systematisering (engelsk: data disaggregation): Refererer til systematisering eller oppdeling av statistiske data i komponenter eller mindre enheter for å identifisere og måle trender, mønstre og forskjeller mellom for eksempel befolkningsgrupper. Statistiske data om hele befolkningen kan bli oppdelt etter flere variabler, for eksempel geografisk område, alder, kjønn, funksjonshemming, sosioøkonomisk status eller, som omtalt i denne rapporten: etnisitet og urfolksstatus.

Etnisitet: Definisjoner av etnisitet varierer avhengig av nasjonale omstendigheter, men fokuserer generelt på en gruppes eller samfunnets felles forståelse av deres historie, territorielle opprinnelse, forfedre, kulturer, tradisjoner, språk og religioner.⁵ Etnisitet er et relasjonelt begrep idet det beskriver det sosiale forholdet *mellom* grupper som anser seg kulturelt forskjellig fra hverandre.⁶ Generelt legger definisjoner av etnisitet vekt på identitet eller kulturell tilhørighet og er forskjellig fra begrepet *rase*, som er utdatert fra et vitenskapelig, biologisk synspunkt, men som historisk la mer vekt på fysiske egenskaper. Etnisitet er også forskjellig fra *nasjonalitet*, som generelt legger mer vekt på en persons opprinnelsesland eller politiske forhold til staten. Det kan imidlertid være noe overlapping mellom disse begrepene.

Urfolk: Det finnes ingen universelt akseptert definisjon av urfolk, men FNs arbeidsdefinisjon og definisjonen i artikkel 1 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater omhandler folk som nedstammer fra folk som bebodde et land eller et geografisk

⁵ United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, UN Doc. ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, 2017, s. 204.

⁶ Se for eksempel Thomas Hylland Eriksen, *Ethnicity and Nationalism, Anthropological Perspectives*, London: Pluto Press, 2010 (3. utg.), s. 11–12.

område på det tidspunkt da erobring eller kolonisering eller etablering av nåværende statsgrenser fant sted, og som identifiserer seg som urfolk i samsvar med sin egen kulturelle praksis, sitt eget språk og sine egne sosiale institusjoner og juridiske og politiske systemer.⁷ Urfolk opprettholder gjerne sterke bånd til sine tradisjonelle landområder og territorier, som de ønsker å bevare, utvikle og overføre til fremtidige generasjoner som grunnlag for deres videre eksistens som eget folk. Urfolk er ofte ikke-dominerende grupper i samfunnet og har ofte blitt utsatt for en politikk preget av diskriminering og assimilering.

Samene: Samer er urfolk hvis tradisjonelle territorium (Sápmi) strekker seg over de nordlige og midtre delene av Norge, Sverige og Finland samt Kolahalvøya i Russland. Samene har sine egne språk, som tilhører den finsk-ugriske språkgruppen, sin egen kultur, sine egne tradisjoner og kunnskapssystemer og sitt tradisjonelle levesett, som inkluderer fiske, jakt og reindrift. Mens relativt få samer lever av reindrift og fiske i dag, er disse praksisene fortsatt sentrale for samisk kultur og identitet. Historisk sett har den største andelen av samene bodd i Norge, selv om den eksakte størrelsen på den samiske befolkningen i dag er ukjent. I Norge omfatter det samiske territoriet tradisjonelt noen kommuner der flertallet av befolkningen er samer, men i de fleste områder, spesielt langs kysten, utgjør samer et mindretall. Mange samer bor også utenfor Sápmi i de sørlige delene av Norge, inkludert byene Oslo, Bergen og Stavanger.

Etniske minoriteter, nasjonale minoriteter og urfolk: Etniske grupper som er i mindretall i befolkningen, og som er i en ikke-dominerende posisjon, kan betraktes som *etniske minoriteter*.⁸ Begrepene *nasjonale minoriteter* og *urfolk* har et mer begrenset innhold. I Europarådets medlemsstater kan minoriteter med langvarige bånd til et land defineres som nasjonale minoriteter i samsvar med Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Urfolk har gjerne en lang historisk tilknytning til landområder, ofte fra før invasjoner eller kolonisering av deres territorier. Urfolks identitet er ofte basert på andre typer krav og andre relasjoner til staten enn det som er tilfellet for andre etniske minoriteter. Dette gjelder spesielt i forhold til deres tradisjonelle territorier.⁹ Mens urfolk kan betraktes som etniske minoriteter, er ikke alle etniske minoriteter urfolk.

⁷ ILO-konvensjon nr. 169, art. 1; José Martínez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, 1986, avsn. 379; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), *Hvem er urfolk?*, 13. februar 2020.

⁸ Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 1977, s. 96.

⁹ Se for eksempel Meaghan Williams og Robert Schertzer, «Is Indigeneity like Ethnicity? Theorizing and Assessing Models of Indigenous Political Representation» *Canadian Journal of Political Science* 52, nr. 4 (2019) s. 677–696.

NIM vil i denne rapporten ikke foreta noen analyse av den akademiske litteraturen om definisjoner av etniske minoriteter, nasjonale minoriteter og urfolk. For NIMs formål er det tilstrekkelig å merke seg at det finnes ulike etniske minoritetsgrupper i Norge, inkludert, men ikke begrenset til samene (som i Norge har status som urfolk). Da Norge ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, ble jøder, kvener/norskfinner, skogfinner, rom og tatere/romanifolk anerkjent som nasjonale minoriteter i Norge.¹⁰

Merk: Selv om systematiserte data er relevant for alle etniske minoritetsgrupper i Norge, fokuserer denne rapporten på samisk statistikk og behandler i all hovedsak ikke situasjonen for nasjonale minoriteter eller andre etniske grupper.¹¹ Spørsmålet om statistiske data for nasjonale minoriteter og andre etniske grupper kan vurderes på et senere tidspunkt og i samråd med de berørte gruppene.

¹⁰ Samene ønsket ikke å bli regnet med i denne definisjonen fordi de alt hadde status som urfolk.

¹¹ Det er en viss overlapping mellom den historiske innsamlingen av data knyttet til det samiske folket og data som angår nasjonale minoriteter i Norge, som kort diskuteres i punkt 5.1.



1. Sammendrag

Med denne rapporten søker NIM å øke bevisstheten om den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til urfolksstatistikk og å klargjøre hvilken betydning dette har for samisk statistikk i Norge.

Innsamling, oppdeling og systematisering av statistiske data om urfolk er blant annet i FN og Europarådet ansett som en viktig del av oppfyllelsen av staters menneskerettsforpliktelser. Til tross for dette samler ikke Norge inn statistiske data etter etnisitet eller urfolksstatus. Dette begrunnes med vanskeligheter med å kvantifisere etnisk grupperepresentasjon samt bekymringer knyttet til personvern, databeskyttelse og potensialet for misbruk av data (spesielt i lys av historisk misbruk). De få tilgjengelige datakildene i Norge som spesifikt gjelder samene, er fragmenterte. De gir derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for effektiv menneskerettighetsovervåking for å forebygge diskriminering eller for å forbedre politikk og tjenestelevering i spørsmål av betydning for det samiske samfunnet.

I denne rapporten brukes flere begreper synonymt med den mer tekniske termen *disaggregere* eller *disaggregert*, som brukes om å dele inn, systematisere eller kategorisere innsamlet data. Dette sammendraget er **kapittel 1**.

I **kapittel 2** gis anbefalinger til Sametinget, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Datatilsynet. Anbefalingene tar sikte på å fremme en

faktabasert dialog mellom alle relevante interessenter om behovet for å forbedre kvaliteten og representativiteten til samisk statistikk samt behovet for å beskytte slike data og forhindre misbruk, i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser. NIM anbefaler ikke spesifikke datainnsamlingsmetoder eller sikkerhetstiltak, men foreslår at ulike alternativer vurderes i lys av menneskerettighetsrammeverket som er skissert i denne rapporten, og at alle interessenter fremmer denne diskusjonen innenfor sine kompetanseområder.

Kapittel 3 omhandler forholdet mellom menneskerettigheter og statistikk og drøfter relevante anbefalinger fra internasjonale menneskerettighetsorganer. Spesielt fremheves viktigheten av å systematisere statistiske data for å måle og vurdere ulikheter i hvordan menneskerettighetene og forbudet mot diskriminering respekteres for ulike etniske grupper, herunder urfolk. Slike data er også viktige for å gjøre urfolk i stand til å utøve sine egne kollektive rettigheter i henhold til avtaler og sedvane, inkludert retten til selvbestemmelse samt rettigheter til land, ressurser, kulturer og språk. Uten slike data er det vanskelig for urfolk å måle de endringene som skjer i deres lokalsamfunn

når det gjelder for eksempel egne informerte beslutningsprosesser, selvstyreordninger og utviklingsplanlegging.

Statene har ingen eksplisitt menneskerettslig forpliktelse til å samle inn eller systematisere statistiske data etter etnisitet eller urfolksstatus, men det er svært vanskelig for stater å oppfylle sine menneskerettsforpliktelser uten slike data. De fleste av FNs traktatororganer har anbefalt, både i sine retningslinjer for rapportering og i *generelle kommentarer*, at stater bør systematisere offisiell statistikk etter etnisitet og/eller urfolksstatus. Flere av FNs traktatororganer har også kommet med konkrete anbefalinger til Norge om dette temaet og bemerket at fraværet av slike data hindrer Norge i å overvåke samiske rettigheter og minoritetsrettigheter, måle diskriminering og utvikle tiltak for å bekjempe diskriminering. I tillegg til disse anbefalingene finnes det mer spesifikke traktatorforpliktelser vedrørende datainndeling i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

Behovet for systematisering av data på grunnlag av etnisitet har også blitt understreket av en rekke menneskerettsorganer i både Europarådet og EU, som European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) og European Commission's High-Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity. Andre menneskerettsorganer og eksperter, herunder FNs permanente forum for urfolksspørsmål og FNs spesialrapportør for urfolks rettig-

heter, har oppfordret stater til å sikre innsamling og inndeling av data på grunnlag av kriterier som urfolksstatus. Det er kommet lignende anbefalinger fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Data er også et sentralt element i FNs agenda for bærekraftig utvikling i 2030. Statene, inkludert Norge, har forpliktet seg til å inndele statistiske data etter etnisitet og urfolksstatus under bærekraftsmål 17 (*Sustainable Development Goal 17*).

I **kapittel 4** vurderer NIM hvilke typer statistiske indikatorer som kreves for overvåking av menneskerettigheter. FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) har utviklet et omfattende rammeverk for utformingen av menneskerettsindikatorer samt metodikk for bruk og analyse av slike indikatorer. Dette rammeverket understreker at menneskerettsindikatorer krever data som er systematisert etter de forbudte diskrimineringsgrunnlagene, herunder etnisitet og urfolksstatus. Hvis ikke dette gjøres, vil det ikke være mulig å få synliggjort den spesielle situasjonen for dem som er mest sårbare for menneskerettsbrudd. Dette rammeverket understreker også at ulike datakilder bør kombineres for å gi mer omfattende og troverdig overvåking av menneskerettigheter, herunder data fra administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser. I tillegg til å systematisere data i henhold til generelle menneskerettsindikatorer er det også nødvendig å utvikle spesielle indikatorer for urfolks egne kollektive rettigheter, herunder rettigheter knyttet til urfolks landområder og territorier, kulturer, språk og tradisjonelle økonomiske aktiviteter.

I **kapittel 5** diskuteres historien til samisk statistikk i Norge, situasjonen i dag og eksisterende kilder til statistiske data om samer. Sentrale utviklingstrekk i den samiske statistikkens historie i Norge vurderes, herunder informasjon fra offisielle folketellinger fra midten av 1800-tallet til midten av det tjuende århundre og rollen disse folketellingene spilte i å begrunne assimileringspolitik og diskriminerende praksis og forskning. NIM diskuterer også den økende etterspørselen, i løpet av de siste 30 årene, etter samisk statistikk med siktemål å overvåke levekår og å gi faktabasert informasjon til beslutningstakere. Videre diskuteres det hvordan dette har ført til bruk av geografisk basert samisk statistikk samt til etablering av Senter for samisk helseforskning og Faglig analysegruppe for samisk statistikk.

Roller til SSB og det norske statistikkssystemet, herunder bruk av administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser i utarbeidelsen av offisiell statistikk, blir omtalt. Videre drøftes de fire hoveddatakildene som i dag brukes eller kan brukes til å produsere samisk statistikk i Norge: data fra STN-området, SAMINOR-studien, Sametingets valgmannstall og registrerte brukere av samisk språk i Folkeregisteret. Disse datakildenes styrker og svakheter drøftes i lys av menneskerettighetsrammeverket som er skissert tidligere.

Til slutt omtaler dette kapittelet Sametingets nylige forslag om å innføre en samisk etnisetsvariabel i Folkeregisteret. Som utgangspunkt ser det ut til å være bred enighet i Sametinget om at dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge er util-

strekkelig, og at forslag til forbedring bør vurderes. Mens noen samiske politikere har støttet innsamling av data om samisk etnisitet i administrative registre, har andre vært mer skeptiske. Misbruk av statistiske data historisk sett, og den mistillit til datainnsamling blant samer som det medførte, er fortsatt et sentralt tema. Videre er det bekymringer knyttet til personvern, databeskyttelse og potensialet for misbruk av data. Noen mener at disse bekymringene kan løses gjennom institusjonelle, juridiske og tekniske sikkerhetstiltak, mens andre motsetter seg enhver form for offisiell registrering av samisk etnisitet.

Det finnes altså legitime bekymringer angående forslag om å samle inn data om samisk etnisitet i administrative registre, hvorav de fleste skyldes historisk misbruk av slike data. Det finnes imidlertid også noen misoppfatninger og en generell mangel på bevissthet om begrunnelsen for og metoder for datainnsamling om etnisitet i dag. Dette gjelder også menneskerettslige garantier som må være på plass som en forutsetning for datainnsamling. Derfor er det avgjørende at arbeidet med å fremme en faktabasert dialog om samisk statistikk fortsetter, både internt i Sametinget og i samiske samfunn og eksternt overfor norske myndigheter.

Kapittel 6 omhandler menneskerettighets spørsmål som berører samer i dag, og som det er vanskelig å håndtere effektivt på grunn av hull i tilgjengelige statistiske data. NIM foretar ikke i denne rapporten noen detaljert analyse av alle temaer og de tilknyttede kunnskapshullene, men fremhever fire

områder som eksempler på tema det etter vårt syn er betydelige kunnskapshull sett i et menneskerettighetsperspektiv: (i) helse, (ii) vold og overgrep, (iii) diskriminering og hatefulle ytringer samt (iv) funksjonshemninger.

Innenfor hvert av disse områdene er det svært få administrative data tilgjengelig om samene, og de selvrapporterte undersøkelsesdataene som er tilgjengelige, er geografisk begrenset, har relativt få deltakere i utvalget og samles bare inn hvert 8.–10. år. Mens mindre forskningsstudier til en viss grad kaster lys over disse menneskerettighetsspørsmålene, er de tilgjengelige statistiske dataene utilstrekkelige fra et menneskerettighetsperspektiv. Uten en etnisitetsvariabel i administrative registre er det ingen pålitelige nasjonale tall på den samiske befolkningens tilgang til og samhandling med offentlige tjenester som er sammenlignbare med de tallene som er tilgjengelige for den bredere norske befolkningen og for innvandrergupper. Dette gjør det vanskelig å fordype seg i problemene som er identifisert i akademisk forskning, å utvikle hensiktsmessige svar på og policyer for hvordan tjenester bør tilpasses, og å vurdere effektiviteten av disse løsningene over tid.

Risikoene og utfordringene forbundet med samisk statistikk, samt hvilke menneskerettighetsgarantier som må være på plass for å minimere dem, diskuteres i **kapittel 7**. Spesielt behandler NIM vanskelighetene med å kvantifisere urfolks og etniske gruppers representasjon, bekymringer om personvern og behandling av sensitive personopplysninger samt bekymringer om mulig misbruk av data om etnisitet.

Å utarbeide spørsmål om etnisk identitet eller urfolksidentitet for bruk i offisielle statistiske samlinger er komplisert og varierer mellom land, men flere internasjonale menneskerettighetsorganer har gitt detaljert veiledning om dette temaet. Ifølge den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til data bør identifisering av urfolk og etniske minoriteter i offisielle statistiske samlinger være basert på selvidentifisering fra de berørte personene, som også bør ha mulighet til å indikere flere etniske tilknytninger eller ingen etnisk tilknytning. Videre er de samiske etnisitetskriteriene som brukes i Sametingets valgmannntall og SAMINOR-studien i samsvar med disse internasjonale anbefalingene og er nå allment akseptert i Norge som standarddrammeverk for å fastsette samisk etnisitet.

Flere interessenter i Norge har også uttrykt legitime bekymringer for personvernet og konfidensialiteten til de enkelte registrerte dersom det innføres en etnisitetsvariabel i offisielle statistiske samlinger. Det er imidlertid en rekke rettslige sikkerhetsgarantier på plass for å beskytte retten til personvern og for å sikre overholdelse av forskrifter om databeskyttelse i Norge, som alle gjelder for aktivitetene til nasjonale statistikkontorer. Disse sikkerhetstiltakene diskuteres nærmere i dette kapitlet.

I tillegg til generelle personvern- og personvernsikringstiltak er det avgjørende at samer utøver kollektiv kontroll over sine egne statistiske data i samsvar med internasjonale menneskerettigheter og prinsippet om urfolks datasuverenitet (*data sovereignty*). Datainnsamlingsprosesser bør

være basert på deltakelse, samtykke og selvidentifisering av registrerte. Statistiske data bør også gjenspeile prioriteringene og målene til urfolk selv, og urfolks representative institusjoner bør delta som likeverdige partnere i alle stadier av dataplanlegging, -innsamling, -analyse og -formidling.

Det har også blitt reist spørsmål i Norge om hvorvidt innsamling av etnisitetsdata i seg selv vil være i strid med personvernlovgivningen. Flere europeiske menneskerettsorganer har imidlertid bekreftet at EUs personvernforordning fastsetter vilkår der innsamling og behandling av etnisitetsdata er tillatt. Datatilsynets direktør har også bekreftet at norsk personvernlovgivning åpner for innsamling av etnisitetsdata, forutsatt at egnede sikkerhetsgarantier er på plass.

Det er viktig å være oppmerksom på faren for misbruk av statistiske data, da historien viser at når etiske og menneskerettslige garantier ikke er på plass, kan etnisitetsbaserte data misbrukes til diskriminerende formål. I dag er det forbudt i henhold til både internasjonal og norsk lov å bruke statistiske data til å diskriminere urfolk og andre minoritetsgrupper, og det er flere institusjonelle sikkerhetstiltak på plass for å hindre at dette skjer. Det kan imidlertid fortsatt være tilfeller der misbruk av statistiske data for å stigmatisere en sårbar gruppe ikke overstiger terskelen for ulovlig diskriminering. Både FNs grunnleggende prinsipper for offisiell statistikk og Det internasjonale statistiske institutts erklæring om faglig etikk understreker at nasjonale statistikkbyråer bør iverksette tiltak for å forhindre

forutsigbar feiltolkning eller misbruk av data i denne forbindelse.

Potensialet for misbruk av urfolks data kan også reduseres ved å respektere prinsippet om urfolks datasuverenitet (*data sovereignty*). Dette inkluderer å sikre at urfolk deltar i innsamling, analyse og formidling av data om sine lokalsamfunn, og at datastyringsmyndigheter er ansvarlige overfor urfolks representative institusjoner. Spesifikke tiltak bør også vedtas for å sikre at begrunnelsen for og metoder for etnisitetsdatainnsamling tydelig kommuniseres til samiske samfunn på en kulturelt trygg og ansvarlig måte.

Det er viktig å merke seg at diskusjoner om de potensielle risikoene og utfordringene ved å samle inn data om samisk etnisitet i Norge ofte er basert på en feilaktig antakelse om at ingen slike data samles inn i dag. Det finnes imidlertid flere eksisterende datakilder som inkluderer samiske identifikatorer, for eksempel SAMINOR-studien, Sametingets valgmanntall og det nye samiske språkregisteret. Data om de antatt mest politisk aktive samer i Norge (de som er registrert i Sametingets valgmanntall) er allerede knyttet til Folkeregisteret, gjort tilgjengelig for valgforskning og vises offentlig før valg til Sametinget. Disse dataene brukes imidlertid ikke til generelle statistiske formål.

De fleste risikoer og utfordringer knyttet til data basert på etnisitet finnes allerede i Norge, herunder potensialet for brudd på personvern eller konfidensialitet eller for misbruk av data til diskriminerende formål. Spørsmålet er derfor egentlig ikke om data

om samisk etnisitet skal samles inn i Norge, men heller om dataene som allerede er samlet inn, oppfyller standardene for kvalitet og representativitet som kreves for menneskerettighetsovervåking, og om tilstrekkelige sikkerhetstiltak er på plass for å beskytte slike data. Hvis den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen blir anvendt, kan statistiske data være et kraftfullt verktøy for å gi samer mulighet til å kreve og utøve sine rettigheter og til å holde staten ansvarlig for sine menneskerettighetsforpliktelser.

Til slutt, i **kapittel 8**, vurderer NIM internasjonale eksempler på urfolksstatistikk. Det gis en generell oversikt over etnisitets- og urfolksbasert datainnsamling globalt, samt en mer detaljert undersøkelse av situasjonen i Europa og av urfolksstatistikkprogrammer i to sammenlignbare land: Australia og New Zealand.

Studier tyder på at omtrent 66 prosent av verdens land inkluderer en eller annen form for etnisitetsvariabel i sine offisielle statistiske samlinger. Regionene der en etnisitetsvariabel er mest vanlig, er Oseania (84 prosent), Nord-Amerika (83 prosent), Sør-Amerika (82 prosent), etterfulgt av Asia (64 prosent) og Europa (50 prosent), mens land i Afrika (41 prosent) er de som i minst grad samler inn data om etnisitet. Av de 90 landene som er kjent for å ha urfolk, identifiserer omtrent halvparten (51 prosent) urfolk separat i sine nasjonale statistiske samlinger.

Ingen andre europeiske land som har urfolk, inkluderer urfolksstatus i offisiell statistikk. Derfor kommer de mest relevante eksemplene på dataoppdeling for våre formål fra land som Australia og New Zealand, som begge har robuste urfolksstatistikkprogrammer, og som har en rekke politiske, juridiske, sosiale og kulturelle likheter med Norge. Begge disse landene samler inn statistiske data om urfolk gjennom selvidentifiserings-spørsmål i sine nasjonale folketellinger, administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser og har dedikerte urfolksstatistikkprogrammer utviklet og forvaltet i samarbeid med urfolk. Som et resultat av dette har de detaljert statistikk av høy kvalitet om den demografiske sammensetningen og levestandarden til urfolk i Australia og New Zealand. I begge land har oppdelte data om urfolk vært avgjørende i menneskerettighetsovervåking, antidiskrimineringsinitiativer, politikktutvikling og reform samt for urfolks egne beslutningsprosesser.

Det er viktig å merke seg at det er historiske og sosiokulturelle forskjeller mellom urfolk rundt om i verden, og man kan derfor ikke anta at alle aspekter av urfolksstatistikkprogrammene i Australia og New Zealand er direkte anvendelige for situasjonen til samer i Norge. Urfolk deler imidlertid mange felles erfaringer og utfordringer knyttet til statistiske data, og det er mange likheter mellom Norge, Australia og New Zealand i denne forbindelse. Det kan være nyttig å lære av tilnærmingene til andre land som har samlet inn urfolksdata på en trygg og ansvarlig måte i flere tiår.

I motsetning til Australia og New Zealand gjennomfører ikke Norge lenger en tradisjonell spørreskjemabasert folketelling. Dette bør imidlertid ikke betraktes som en barriere for sammenlignbarhet av urfolksstatistikkprogrammer i hvert land. Mange av landene som inkluderer urfolksidentifikatorer i sine folketellingsspørreskjemaer, som Australia og New Zealand, inkluderer også de samme spørsmålene i administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser, som begge brukes i Norge. Australia og New Zealand beveger seg også i retning av å ville bruke administrative folketellinger i fremtiden.

NIM erkjenner at innsamlingen av data om samisk etnisitet er et komplekst og sensitivt tema, og at flere interessenter har legitime bekymringer angående personvern, databeskyttelse og behovet for å sikre samisk kontroll av data. Samtidig gjør den nåværende tilnærmingen til samisk statistikk i Norge det svært vanskelig å utvikle faktabasert respons på menneskerettighets-spørsmål som berører samiske individer og lokalsamfunn. Som NIM viser i denne rapporten, trenger ikke samer å velge mellom statistikk av god kvalitet på den ene siden og å ivareta sine rettigheter til selvbestemmelse, personvern og databeskyttelse på den andre.

Menneskerettighetsrammeverket som er skissert i denne rapporten, gir detaljert veiledning om begrunnelsen for og metodikken for innsamling av urfolksdata samt om menneskerettighetsgarantiene som må være på plass for å beskytte urfolks data. Implementering av dette rammeverket i

Norge vil kreve samarbeid mellom flere institusjoner med ulike mandater og kompetanse, og det vil kreve bevisstgjøringsarbeid. Av denne grunn er NIMs anbefalinger rettet mot å fremme samarbeid og bevisstgjøring, ikke bare når det gjelder behovet for høyere kvalitet for samisk statistikk, men også når det gjelder sikkerhetstiltakene som kreves for å beskytte samiske folks data.



2. Anbefalinger

Selv om det ikke er noen eksplisitt menneskerettighetsforpliktelse å systematisere statistiske data etter etnisitet eller urfolksstatus, mener NIM at dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge ikke gir et tilstrekkelig empirisk grunnlag til å overvåke gjennomføringen av statens menneskerettighetsforpliktelser overfor samene. Derfor kommer NIM med følgende anbefalinger:

Anbefaling 1

Sametinget bør øke sin innsats for å fremme dialog i samiske samfunn, mellom samiske politiske partier og med norske myndigheter om behovet for bedre statistiske data om samer, og om hvilke garantier som må være på plass for å beskytte slike data. Spesielt bør det legges vekt på

- å øke den offentlige bevisstheten om den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til data og beste praksis-modeller internasjonalt
- å vurdere mulige alternativer for å forbedre kvaliteten på og representativiteten til samisk statistikk
- å drøfte eventuelle bekymringer for begrunnelser og metoder for datainnsamling basert på etnisitet

Anbefaling 2

Datatilsynet bør vurdere å gi Sametinget innspill til og en vurdering av den nåværende tilnærmingen til samisk statistikk i Norge samt eventuelt foreslå innføring av nye datakilder eller innsamlingsmetoder, for å vurdere om disse kildene eller metodene overholder kravene i privatlivs- og personvernlovgivningen. Man bør særlig vurdere

- institusjonelle, juridiske og tekniske sikkerhetstiltak for å sikre personvernet og konfidensialiteten i tilknytning til alle statistiske data knyttet til samer
- datastyringsordninger for å sikre effektiv deltakelse av Sametinget i alle stadier av dataplanlegging, -innsamling, -analyse og -formidling

Anbefaling 3

Statistisk sentralbyrå (SSB) bør vurdere å gi Sametinget innspill til alternativer for å forbedre kvaliteten på og representativiteten til samisk statistikk i Norge, med sikte på å sikre at slik statistikk kan brukes til å overvåke relevante menneskerettighetsindikatorer. Vurderingen bør gjøres i samråd med relevante interessenter, blant annet Faglig analysegruppe for samisk statistikk og Senter for samisk helseforskning. Alternativer for å forbedre både register- og undersøkelsesdata bør vurderes, inkludert

- å vurdere å innføre spørsmål i administrative registre som tillater folk frivillig å identifisere seg som samisk
- å vurdere å anvende Sametingets valgmanntall for statistiske formål
- å vurdere å utvide omfanget av SAMINOR-studien til å omfatte et geografisk representativt utvalg av den samiske befolkningen i Norge
- å vurdere å etablere nye befolkningsbaserte undersøkelser om samiske tema, herunder selvidentifiseringsspørsmål for samiske respondenter i SSBs eksisterende undersøkelser der det er hensiktsmessig
- å vurdere å gi samiske institusjoner verktøy og kapasitet til å samle sine egne statistiske data om spørsmål som er viktige for deres lokalsamfunn





3. Forholdet mellom menneskerettigheter og statistikk

Statistiske data av høy kvalitet kan være et effektivt verktøy for å gi enkeltpersoner og grupper mulighet til å kreve og å utøve sine rettigheter samt til å holde stater ansvarlige for sine menneskerettsforpliktelser.

Menneskerettigheter er universelle juridiske standarder nedfelt i internasjonal og nasjonal lovgivning som beskytter alle menneskers grunnleggende friheter og rettigheter. Det er en stor utfordring å sikre gjennomføring i praksis av disse standardene. Å tette det såkalte implementeringsgapet, eller forskjellen mellom internasjonale forpliktelser og nasjonal etterlevelse, avhenger delvis av tilgjengeligheten av passende verktøy for å evaluere menneskerettighetssituasjonen i et gitt land. Statistiske data er et slikt verktøy.

Generelt er ideen om å bruke statistiske data for å overvåke gjennomføringen av menneskerettighetene inspirert av ideen om at «det som måles, blir gjort», eller sagt på en annen måte: «Ingen data, ingen problemer, ingen handling.»¹² Når statistiske data brukes riktig, kan de gi en konkret opp-

følgingsmetodikk og skape en kultur for ansvarlighet og åpenhet hos myndighetene.

3.1 Gjennomføring av menneskerettigheter i norsk rett

Norge er part i de fleste av de viktigste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som er vedtatt av FN og Europarådet, og norske domstoler følger et generelt prinsipp om at nasjonal rett skal tolkes i samsvar med folkeretten. For at internasjonale konvensjoner skal få virkning i norsk nasjonal rett, må de innarbeides særskilt, for eksempel ved å bli inkorporert i norsk lov.

21. mai 1999 vedtok Stortinget menneskerettsloven, som inkorporerer fem viktige menneskerettighetskonvensjoner: Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK),

¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, UN Doc. HR/PUB/12/5, 2012.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (KDK) og FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK). I henhold til menneskerettsloven § 3 har disse konvensjonene forrang fremfor annen norsk lovgivning hvis det skulle oppstå regelkonflikt.

I forbindelse med tohundreårsjubileet for Grunnloven i 2014 ble det vedtatt et nytt kapittel E, med overskriften «Menneskerettigheter», i Grunnloven. En rekke nye menneskerettighetsbestemmelser ble med dette inkludert, med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang. Menneskerettighetskapitlet i Grunnloven omfatter retten til liv, likestilling, privatliv, en rettferdig rettergang, religionsfrihet, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet samt rettigheter knyttet til barn, arbeid, miljø og den samiske befolkningen. I henhold til Grunnloven § 92 må alle offentlige organer respektere og ivareta rettighetene som er nedfelt i Grunnloven og i menneskerettslige konvensjoner som Norge er part i. Høyesterett fastslo i *Holship-saken*

at denne bestemmelsen ikke kan tolkes som en inkorporasjonsbestemmelse, men må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivået de er gjennomført i norsk rett.¹³

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK) er inkorporert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

SP artikkel 27 er en av de viktigste internasjonale standardene for urfolks rettigheter. I tillegg har vi ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjon nr. 169) og FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP).¹⁴ Norge var i 1990 det første landet som ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 og stemte i 2007 for at FNs generalforsamling skulle vedta UNDRIP. Mens ILO-konvensjon nr. 169 er juridisk bindende for de ratifiserende statene, er UNDRIP ikke juridisk bindende. Bestemmelsene i UNDRIP er derimot i stor grad basert på eksisterende rettigheter i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, noe som også er uttrykt i uttalelser fra ulike traktatorganer på menneskerettsområdet, FNs spesialrapportør for urfolks

¹³ HR-2016-2554-P, avsn. 65–70.

¹⁴ *International Labour Organisation (ILO) Convention No. 169*, 1650 UNTS 383 (27. juni 1989, trådte i kraft 5. september 1991); *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*, UN Doc. A/RES/61/295 (2. oktober 2007, vedtatt 13. september 2007).

rettigheter og FNs permanente forum for urfolksspørsmål.¹⁵ De statene som vedtok erklæringen, forplikter seg også til å «take the appropriate measures, including legislative measures, to achieve the ends of the Declaration».¹⁶

Sentrale bestemmelser i internasjonale standarder om urfolks rettigheter er på ulike måter gjennomført i norsk lov, blant annet gjennom Grunnloven § 108, menneskerettsloven (1999), sameloven (1987) og reindriftsloven (2007).

Anbefalingene fra FNs traktatorganer er ikke juridisk bindende. I henhold til forarbeidene til menneskerettsloven (1999) skal imidlertid traktatorganenes avgjørelser og uttalelser som hovedregel tillegges «stor vekt». Det er gjennom slike uttalelser rekkevidden av konvensjonene blir klargjort. Deres betydning i enkeltsaker i Norge «vil kunne variere alt etter kor klar fråsegna er, og i kva grad den konkrete saka er identisk med dei situasjonane komiteen truleg har hatt for auge under utarbeidinga».¹⁷ FNs traktatorganer publiserer også såkalte *generelle kommentarer* i tillegg til konkrete anbefalinger til stater. Hvilken vekt disse kommentarene har, er ikke endelig klarlagt.

På samme måte er anbefalingene fra andre internasjonale menneskerettighetsorganer og eksperter ikke juridisk bindende, inkludert de som er utstedt av FNs permanente forum for urfolk og av FNs spesialrapportører, EU-kommisjonen (se punkt 3.5 nedenfor) og EU-kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI). Men selv om slike organer ikke har makt til å innføre sanksjoner eller fremtvinge etterlevelse, bruker de i varierende grad oppfølgingsmekanismer i det internasjonale systemet for å oppmuntre til gjennomføring av deres anbefalinger. De fleste internasjonale menneskerettighetsorganer består av uavhengige eksperter på sitt felt, og deres vurderinger kan ha betydelig vekt som tolkninger av folkeretten eller beste praksis på området.

Samtidig er det viktig å understreke at det vil være nyanser som det ikke fullt ut kan redegjøres for her, og som i et gitt scenario kan bety at internasjonale anbefalinger bør tilskrives større eller mindre betydning.

3.2 Generelle menneskerettighetsforpliktelser

Innsamling og systematisering av statistiske data som grunnlag for sammenligninger mellom ulike deler av befolkningen er

¹⁵ Se for eksempel James Anaya, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc. A/HRC/9/9, 11. august 2008, avsn. 85–86; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *Report of the 8th Session*, UN Doc. E/C.19/2009/14, 18.–29. mai 2009, nnex, avsn. 9; Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), *Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights Based Approach*, UN Doc. A/HRC/39/62, 10. august 2018, avsn. 7; Human Rights Committee, *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8. april 1994; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples*, UN Doc. A/52/18, Annex V, 18. august 1997; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life*, UN Doc. E/C.12/GC/21, 21. desember 2009.

¹⁶ UNDRIP, art. 38.

¹⁷ Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 32; Geir Ulfstein, «Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis» *Lov og Rett* nr. 7 (2016).

for eksempel i FN og Europarådet ansett som en viktig del av oppfyllelsen av statenes menneskerettighetsforpliktelser.¹⁸ I tidligere menneskerettighetskonvensjoner var dette implisitt, og er blitt infortolket av traktatorganer. Nyere traktater inneholder ofte mer spesifikke referanser til systematisering av data. For eksempel gjelder dette FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i hjemmet (Istanbulkonvensjonen).¹⁹ Statene har ikke en eksplisitt juridisk bindende menneskerettighetsforpliktelse til å kategorisere statistiske data etter etnisitet eller urfolksstatus, men det er svært vanskelig for stater å oppfylle sine menneskerettighetsforpliktelser uten slike data.

I det internasjonale menneskerettighetsrammeverket er det juridiske grunnlaget for innsamling og systematisering av statistiske data om urfolk og etniske minoriteter todelt:

For det første er stater pålagt å ta nødvendige skritt for å gjennomføre menneskerettighetene²⁰ og å sende regelmessige rapporter til FNs traktatorganer som er etablert for å overvåke statenes gjennomføring av sine forpliktelser.²¹ Dette krever nødvendigvis at stater gir traktatorganer relevante statistiske data for å hjelpe dem med å foreta en informert vurdering.²² Statistiske data er spesielt viktig for å overvåke den progressive gjennomføringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som rettigheter til arbeid, trygd, utdanning, en tilstrekkelig levestandard, helse og bolig.²³ Selv om ØSK erkjenner at stater ikke kan garantere full realisering av slike rettigheter umiddelbart, må partene ta skritt til «det maksimale av sine tilgjengelige ressurser», med sikte på å oppnå gradvis full realisering av rettighetene i konvensjonen.²⁴ Stater er, ifølge FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, pålagt å treffe tiltak for raskt å nå dette målet og har en forpliktelse til ikke å treffe tiltak som fører til tilbake-

¹⁸ OHCHR, *A Human Rights Based Approach to Data*, 2018, s. 7.

¹⁹ Se f.eks. art. 31 i CRPD og art. 11 i Istanbulkonvensjonen, som fastsetter at statene må samle inn og dele opp relevante statistiske data med jevne mellomrom.

²⁰ *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), 999 UNTS 171 (16. desember 1966, trådte i kraft 23. mars 1976) art. 2; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), 993 UNTS 3 (16. desember 1966, trådte i kraft 3. januar 1976) art. 2; *International Convention on the Elimination of Racial Discrimination* (ICERD), 66 UNTS 195 (21. desember 1965, trådte i kraft 4. januar 1969) art. 2–7; *Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW), 1249 UNTS 13 (1. mars 1980, trådte i kraft 3. september 1981) art. 3–5; *Convention on the Rights of the Child* (CRC), 1577 UNTS 3 (20. november 1989, trådte i kraft 2. september 1990) art. 4; *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), 2515 UNTS 3 (13. desember 2006, trådte i kraft 3. mai 2008) art. 4.

²¹ ICCPR, art. 40; ICESCR art. 16; ICERD, art. 9; CEDAW, art. 18; CRC, art. 44(1); CRPD, art. 35.

²² Se f.eks. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 1: Reporting by States Parties*, UN Doc. E/1989/22, 27. juli 1981, avsn. 6–7.

²³ Ann Janette Rosga og Margaret Satterthwaite, «The Trust in Indicators: Measuring Human Rights» *Berkeley Journal of International Law* 27, nr. 2 (2009) s. 253–315.

²⁴ ICESCR, art 2.

skritt.²⁵ Uten relevante statistiske data er det vanskelig å vurdere om stater forbedrer eller svekker gjennomføringen av rettigheter.

For det andre er stater pålagt å gjennomføre en politikk for å eliminere diskriminering gjennom alle egnede midler, å garantere at alle menneskerettigheter gjelder for alle, uten diskriminering, og å vedta spesielle tiltak for å sikre likestillingen for sårbare eller vanskeligstilte grupper.²⁶ Dette krever nødvendigvis at statistiske data er systematisert for å måle forskjeller mellom ulike grupper i henhold til de forbudte grunnlagene for diskriminering, inkludert etnisitet, nasjonalitet, alder, kjønn, seksuell legning, kjønnsidentitet, religion og funksjonshemming. I land med relativt høy levestandard, som Norge, kan det hende at generelle data ikke viser underliggende forskjeller skjult i den bredere befolkningen, og erfaringene fra mindre minoritetsgrupper kan forbli usynlige, spesielt hva gjelder diskriminering og urimelig forskjellsbehandling.

Uten systematiserte data er det vanskelig for FNs traktatorganer, stater og andre

aktører å avgjøre om det er ulikheter mellom ulike grupper når det gjelder beskyttelse av deres menneskerettigheter – og om det tas tilstrekkelige skritt for å løse dem.

I Norge har det blitt argumentert for at innsamling av etnisitetsdata i seg selv ville være diskriminerende.²⁷ Dette er et forståelig syn, spesielt i lys av historien om norsk assimileringsspolitikk. FNs rasediskrimineringskomité har imidlertid klart uttalt at «the principle of non-discrimination requires that the characteristics of groups be taken into consideration».²⁸ I henhold til internasjonale menneskerettighetsstandarder betyr ikke likestilling alltid lik behandling. Flere konvensjoner har bestemmelser om spesielle tiltak for effektivt å håndtere de strukturelle og systemiske ulikhetene som enkelte grupper står overfor.²⁹ I denne forstand er innsamling av etnisitetsdata for å overvåke menneskerettighetssituasjonen og håndtere diskriminering per definisjon ikke diskriminerende. Faktisk er kategorisering av data avgjørende for å utarbeide spesielle tiltak for å forebygge og håndtere diskriminering mot bestemte etniske grupper.³⁰

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14. desember 1990, avsn. 9–10.

²⁶ *Charter of the United Nations*, 1 UNTS XVI (24. oktober 1945) art. 1(3); *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), UN Doc. A/810 (10. desember 1948) art. 2; ICERD, art. 2, 5, 1(4), 2(2); ICCPR, art. 2(1), 26, 27; ICESCR, art. 2(2); CRC, art. 2; CRPD, art. 5; CEDAW, art. 2, 5; *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families* (CMW), 220 UNTS 3 (18. desember 1990, trådte i kraft 1. juli 2003) art. 7.

²⁷ Se f.eks. Rita Heitmann, «Avvis forsøk på etnisk registrering» *Sågat*, 20. desember 2018.

²⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 32: The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, UN Doc. CERD/C/GC/32, 24. september 2009, avsn. 8.

²⁹ ICERD art. 1(4) og 2(2); Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 32*; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 20: Prevention of discrimination*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2. juli 2009, avsn. 36–39.

³⁰ Human Rights Council, *The Role of Prevention in the Promotion and Protection of Human Rights: Report of the OHCHR*, UN Doc. A/HRC/30/20, 16. juli 2015, avsn. 33–34.

3.3 Spesifikke traktatforpliktelser vedrørende kategorisering/oppdeling av data

I tillegg til anbefalingene som er skissert ovenfor, finnes det mer spesifikke traktatforpliktelser vedrørende datainnsamling og systematisering i CRPD og Istanbulkonvensjonen.

CRPD ble åpnet for undertegning av FN i 2007 og ratifisert av Norge i 2013.³¹ Formålet med konvensjonen er «to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity».³² Konvensjonen presiserer spesielt hvordan alle menneskerettigheter også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og identifiserer områder der tilpasninger må gjøres for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter blir respektert.

Artikkel 31 i CRPD forplikter partene til å innhente hensiktsmessig informasjon, herunder statistiske data og forskningsdata, som setter dem i stand til å utforme og gjennomføre politikk som gir konvensjonen virkning. Innsamling av statistiske data skal bidra til vurderingen og identifiseringen av barrierene som personer med nedsatt funk-

sjonsevne står overfor når de utøver sine rettigheter. FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne gir i sin generelle kommentar nr. 7 følgende råd til stater om innsamling og oppdeling av statistiske data:

«States Parties should establish a unified data-collection system to collect quality, sufficient, timely and reliable data, disaggregated by sex, age, ethnicity, rural/urban population, impairment type and socio-economic status, regarding all persons with disabilities and their access to the rights under the Convention.»³³

Istanbulkonvensjonen ble åpnet for undertegning av Europarådet i 2011 og ble ratifisert av Norge i 2017. Den trådte i kraft for Norge 1. november 2017.³⁴ Formålet med konvensjonen er å forebygge, straffeforfølge og bekjempe alle former for kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner.³⁵ Istanbulkonvensjonen legger stor vekt på forebygging av vold begått av privatpersoner, noe som krever at stater tar «necessary legislative and other measures to exercise due diligence».³⁶ Etter artikkel 12 i konvensjonen er statene forpliktet til å ta alle nødvendige skritt, inkludert lovgivende tiltak og

³¹ Prop. 106 S (2011–2012).

³² CRPD, art. 1.

³³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment No. 7: The participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organisations, in the implementation and monitoring of the Convention*, UN Doc. CRPD/C/GC/7, 9. november 2018, avsn. 91.

³⁴ Prop. 66 S (2016–2017).

³⁵ *Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence* (Istanbul Convention), CETS No.210 (11. mai 2011, trådte i kraft 1. august 2014) art. 2 og 3.

³⁶ *Ibid.*, art. 5; Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, CETS No. 210, 2011, avsn. 57–60.

andre tiltak, for å forhindre forekomst av vold og overgrep. Artikkel 12(3) understreker at forebyggende tiltak «shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances».

I den *forklarende rapporten*, som gir ytterligere veiledning om omfanget av forpliktelsene i Istanbulkonvensjonen, er sårbare individer blant annet beskrevet som «persons of national or ethnic minority background».³⁷ Dette betyr at stater som ratifiserer konvensjonen, må ta hensyn til de spesielle behovene til urfolk og etniske minoriteter som er spesielt utsatt for vold, når de utarbeider og iverksetter forebyggende tiltak.

Istanbulkonvensjonen krever også at stater samler inn tilstrekkelige data og forskning om vold, vedtar kunnskapsbasert politikk mot vold og sikrer effektiv koordinering av tjenester. Konvensjonens artikkel 11 stiller tre hovedkrav til datainnsamling og forskning. For det første skal stater «collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention».³⁸ For det andre skal stater «support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to study its root causes and effects, incidence and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to

implement this Convention».³⁹ Til slutt skal stater «endeavour to conduct population-based surveys at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention».⁴⁰

Den forklarende rapporten beskriver i større detalj hvilke typer data som må samles inn, analyseres og gjøres kjent for å utarbeide og iverksette tiltak for å håndtere vold.⁴¹ Europarådet understreker behovet for både undersøkelsesdata og administrative data og viser til at disse dataene tjener ulike formål og svarer på ulike spørsmål:

«While the first [survey data] can shed light on the level of severity and frequency as well as on the socio-economic and cultural factors leading to violence against women and domestic violence, the second [administrative data] can contribute to address capacity issues of government agencies and evaluate the effectiveness of services provided for victims of such violence.»⁴²

3.4 Rapportering til FNs traktatorganer

I FN opererer man med ni såkalte kjernekonvensjoner på menneskerettighetsområdet. Til hver av disse er det opprettet en komité av uavhengige eksperter for å overvåke gjennomføringen og holde stater ansvarlige for sine menneskerettighets-

³⁷ Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, avsn. 87.

³⁸ *Istanbul Convention*, art. 11 (1)(a).

³⁹ *Ibid.*, art. 11 (1)(b).

⁴⁰ *Ibid.*, art. 11(2).

⁴¹ Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, avsn. 74–82.

⁴² *Ibid.*, avsn. 79.

forpliktelser. De fleste av FNs traktatorganer har, både i sine retningslinjer og i sine *generelle kommentarer* bemerket at stater bør overvåke fremgang og ikke-diskriminerende gjennomføring av menneskerettighetene gjennom innsamling og systematisering av statistiske data. Flere traktatorganer har også kommet med konkrete anbefalinger til Norge om dette temaet.

FNs harmoniserte retningslinjer for rapportering til traktatorganene anbefaler at stater «should provide relevant statistical data, disaggregated by sex, age, and population groups» for å tillate sammenligning over tid om gjennomføringen av traktatforpliktelser.⁴³ De mer detaljerte retningslinjene for rapportering til traktatorganene for ØSK, rasediskrimineringskonvensjonen, barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen anbefaler også at stater sender relevante statistiske data som er oppdelt etter alder, kjønn, nasjonalitet, etnisk opprinnelse, urfolksopprinnelse, religion, funksjonshemming, bosted og sosioøkonomisk status.⁴⁴

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter anbefaler at stater «provide disaggregated and comparative

statistical data on the effectiveness of specific anti-discrimination measures and the progress achieved towards ensuring equal enjoyment of each of the Covenant rights by all, in particular by disadvantaged and marginalised individuals and groups».⁴⁵

I sine *avsluttende observasjoner* til Norge i 2020 uttalte FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter at den var «concerned about the absence of data, disaggregated by ethnic or indigenous origin, which makes it difficult to assess the level of enjoyment of Covenant rights by the Sami and persons belonging to ethnic minority groups».⁴⁶ Komiteen anbefalte at Norge burde «improve the data collection system to collect data disaggregated by ethnic or indigenous origin with a view to tracking progress in the realisation of Covenant rights and designing effective and targeted measures to increase the level of their enjoyment towards full realisation».⁴⁷

I sine *avsluttende observasjoner* til Norge i 2019 uttalte FNs rasediskrimineringskomité at de «regret the lack of statistics on the ethnic composition of the population and of socio-economic indicators on the enjoyment of rights by persons belonging to various

⁴³ United Nations Secretary-General, *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.6, 3. juni 2009, s. 7 (avsn. 26).

⁴⁴ Ibid., for ICESCR se s. 28 (avsn. 3g) og s. 29 (avsn. 10); for ICERD se s. 60 (avsn. 6); for CRC se s. 96 (avsn. 1 og 4) og s. 97–104; for CEDAW se s. 65 (avsn. A.4.2).

⁴⁵ Ibid., ICESCR, s. 29 (avsn. 10).

⁴⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the sixth periodic report of Norway*, UN. Doc. E/C.12/NOR/CO/6, 6. mars 2020, avsn. 12.

⁴⁷ Ibid., avsn. 13.

ethnic groups».⁴⁸ Komiteen anbefalte at Norge, i dialog med etniske minoriteter, skulle utvikle metoder for kategorisering av data for å gi et empirisk grunnlag for å overvåke hvordan minoritetenes økonomiske og sosiale rettigheter blir gjennomført. Komiteen kom med lignende anbefalinger til Norge i 2003, 2006 og 2011 og understreket at Norges bekymringer over innsamling av etnisitetsbaserte data kan imøtekommes ved å sikre at slike data samles inn på frivillig basis, med full respekt for personvernet og anonymiteten til de berørte personene, i samsvar med internasjonale menneskerettsstandarder.⁴⁹

I 2018 anbefalte FNs barnekomité at Norge burde «disaggregate data by ethnicity, as the absence of such data prevents the State Party from gaining the knowledge needed to measure discrimination based on ethnicity and develop measures to overcome it».⁵⁰ Komiteen anbefaler videre at Norge bør «ensure that data collected on sexual abuse and exploitation of children is disaggregated by age, sex, disability, location, ethnic and

national origin and socio-economic background».⁵¹

I 2017 anbefalte FNs kvinnekommisjon at Norge bør samle inn og kategorisere data om vold og overgrep mot kvinner.⁵² Komiteen anbefalte også at Norge bør forbedre og systematisere data om «the health situation of Sami women and on the impact of the measures taken to overcome intersecting forms of discrimination in the health sector».⁵³

I sine anbefalinger til Norge i 2019 uttalte FNs komité for personer med nedsatt funksjonsevne at den var «concerned about the lack of consistent statistics on persons with disabilities and the lack of human rights indicators in the available data, which makes it difficult for the State Party to develop appropriate policies».⁵⁴ Komiteen anbefalte derfor at Norge burde «collect, analyse and disseminate data on its population disaggregated by sex, age, ethnic origin, type of impairment, socio-economic status, employment, barriers encountered and place of residence, and data on cases of

⁴⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/23-24, 2. januar 2019, avsn. 5–6.

⁴⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the 16th periodic report of Norway*, UN Doc. CERD/C/63/CO/8, 10. desember 2003, avsn. 8; *Concluding observations on the 17th and 18th periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/18, 19. oktober 2006, avsn. 13; *Concluding observations on the 19th and 20th periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/19-20, 8. april 2011, avsn. 6.

⁵⁰ Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*, UN Doc. CRC/C/NOR/CO/5-6, 4. juli 2018, avsn. 9.

⁵¹ *Ibid.*, avsn. 18(f).

⁵² Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *Concluding observations on the ninth periodic report of Norway*, UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/9, 22. november 2017, avsn. 25(d).

⁵³ *Ibid.*, avsn. 39(c).

⁵⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Norway*, UN Doc. CRPD/C/NOR/CO/1, 7. mai 2019, avsn. 49.

discrimination or violence against persons with disabilities».⁵⁵

I sine anbefalinger til Norge i 2018 uttalte FNs menneskerettighetskomité at den var «concerned about the persistence of hate crimes and hate speech, including on the Internet, against Romani people/Tater, Roma, migrants, Muslims, Jews and Sami persons», og komiteen var også «concerned at the lack of systematic registration of cases and collection of comprehensive data on hate crimes and hate speech».⁵⁶ Komiteen anbefalte at Norge burde «streamline the national registration of reports of hate crimes and hate speech and systematise the regular collection of data on these crimes, including the number of reported cases, investigations launched, prosecutions and convictions».⁵⁷

3.5 Norges forpliktelser i europeisk sammenheng

Retten til likestilling og ikke-diskriminering er blant Europarådets kjerneverdier og er nedfelt i EMK artikkel 14 og i protokoll 12 til EMK.⁵⁸ Protokoll 12 er ikke ratifisert av

Norge. Artikkel 14 sier at rettighetene som er fastlagt i EMK, skal sikres alle uten diskriminering på noe grunnlag, herunder rase, hudfarge, språk, kjønn, religion, politisk eller annen mening, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.⁵⁹

Behovet for etnisitetsdata har lenge vært påpekt av en rekke europeiske institusjoner. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har for eksempel basert seg på systematiserte statistiske data for å avgjøre om et tiltak eller praksis indirekte diskriminerer en bestemt etnisk gruppe.⁶⁰ På samme måte har Den europeiske komité for sosiale rettigheter, som overvåker statenes overholdelse av Den europeiske sosialpakten (ESC), bemerket at det er vanskelig å vurdere påstander om diskriminering av etniske minoriteter uten pålitelige systematiserte data.⁶¹ Den europeiske revisor-domstolen (ECA) har også oppfordret til innsamling av etnisitetsdata i EU og på nasjonalt nivå for å muliggjøre effektiv politikk for etniske minoriteter.⁶² FN-organet *Conference of European Statisticians* (CES)

⁵⁵ Ibid., avsn. 50.

⁵⁶ Human Rights Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*, UN Doc. CCPR/C/NOR/CO/7, 25. april 2018, avsn. 16–17.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ I Europarådet er retten til likhet og ikke-diskriminering ivaretatt ytterligere i artikkel E i Den europeiske sosialpakt (ESC).

⁵⁹ I EU ivaretas retten til likhet og ikke-diskriminering i *The Treaty on the Functioning of the European Union*, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *The Race Equality Directive* (2000/43/EC) og *The Employment Equality Directive* (2000/78/EC).

⁶⁰ *D.H. and others v. The Czech Republic* (57325/00), 13. november 2007, avsn. 136–137, 188; *Hoogendijk v. the Netherlands* (58641/00), 6. januar 2005, s. 21; *Zarb Adami v. Malta* (17209/02), 20. juni 2006, avsn. 75–78.

⁶¹ *European Roma Rights Centre v. Greece* (15/2003), 8. desember 2004, avsn. 27–28; *European Roma Rights Centre v. Italy* (27/2004), 7. desember 2005, avsn. 23.

⁶² European Court of Auditors, *EU policy initiatives and financial support for Roma integration: significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground*, 2016, s. 11, anbefaling 8.

har uttalt at etnisitetsdata er relevante for å forstå situasjonen til ulike etniske grupper og for å overvåke ivaretagelsen av ulike etniske gruppers menneskerettigheter, og gir flere anbefalinger til land som velger å samle inn slike data.⁶³

I Europarådet er det Kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) som har vært mest aktiv på dette området.⁶⁴ Kommisjonen har i mange år fremhevet behovet for etnisitetsdata for å utvikle tiltak for å håndtere diskriminering og ulikhet. I sin første generelle anbefaling i 1996 anbefalte ECRI at medlemslandene i Europarådet burde systematisere data etter etnisk opprinnelse for å bidra til å vurdere situasjonen for etniske grupper som er spesielt sårbare for rasisme og intoleranse, og uttalte at det er vanskelig «å utvikle og effektivt implementere politikk på de aktuelle områdene uten gode data».⁶⁵ I 2013 anbefalte ECRI at medlemsstatene burde oppdele administrative data etter etnisk opprinnelse for å vurdere omfanget av raseprofilering av politiet og i strafferettssystemet.⁶⁶

Som en del av sitt overvåkingsmandat har ECRI også kommet med konkrete anbefalinger til flere europeiske stater om mangelen på tilstrekkelige statistiske data om ulike etniske gruppers posisjon og deres erfaringer med diskriminering og lignende utfordringer. I sin fjerde rapport om Norge i 2009 anbefalte ECRI at norske myndigheter burde samle inn data om etnisitet for å overvåke diskriminering og mønstre når det gjelder forskjellsbehandling – samtidig som Norge bes om å sikre respekt for taushetsplikt, informert samtykke og frivillig selvidentifikasjon.⁶⁷ ECRI bemerket også at dagens norske praksis med ikke å bruke etnisk opprinnelse, men begreper som «foreldres fødeland» ikke gir en nøyaktig oversikt over etnisk mangfold i Norge.⁶⁸ ECRI gjentok ikke sine tidligere anbefalinger om behovet for etnisitetsdata i sin femte rapport om Norge i 2015, men kom med flere anbefalinger om behovet for å forbedre statistikken over tilfeller av hatefulle ytringer og rasistisk og homofobisk og transfobisk vold.⁶⁹

⁶³ United Nations Conference of European Statisticians, *Recommendations for the 2020 censuses of population and housing*, UN Doc. ECE/CES/41, 2015, avsn. 701.

⁶⁴ ECRI er et uavhengig overvåkningsorgan for menneskerettigheter, opprettet av Europarådet, som spesialiserer seg i å bekjempe rasisme, diskriminering, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse i Europa. ECRI skiller seg fra andre overvåkningsorganer for Europarådet ved at det ikke er konvensjonsbasert, så medlemskap av Europarådet underkaster automatisk stater ECRIs mandat. ECRI mottar ikke statsrapporter, men produserer i stedet landsrapporter basert på informasjonsinnsamling og besøk på stedet. ECRI produserer også generelle policyanbefalinger for spesielle spørsmål av betydning.

⁶⁵ European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 1*, CRI(96)43rev, 4. oktober 1996. Oversatt her.

⁶⁶ ECRI, *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing*, CRI(2007)39, 4. oktober 2007, s. 11.

⁶⁷ ECRI, *Report on Norway: fourth monitoring cycle*, CRI(2009)4, 24. februar 2009, avsn. 131–136.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ ECRI, *Report on Norway: fifth monitoring cycle*, CRI(2015)2, 24. februar 2015, s. 35–36.

Innenfor EU har EU-kommisjonen⁷⁰ også uttrykt bekymring over mangelen på «equality data» i Europa, som den definerer som data som brukes til å overvåke utbredelsen av, årsakene til og virkningene av diskriminering og ulikhet på grunn av rasemessig eller etnisk opprinnelse, religion eller tro, alder, funksjonshemming, seksuell orientering og kjønnsidentitet.⁷¹ EU-kommisjonen publiserte først en håndbok om likestillingsdata i 2007, og deretter en revidert versjon i 2016, som beskriver hva slags likestillingsdata som skal samles inn av EUs medlemsstater, metodikken for datainnsamling og sikkerhetstiltakene som trengs for å beskytte slike data.⁷² I håndboken heter det blant annet at selv om alle EUs medlemsstater har tatt skritt for å produsere likestillingsdata som omfatter noen av de forbudte diskrimineringsområdene, er det ingen systematisk tilnærming i eller mellom land, og eksisterende data er ofte utilstrekkelige eller underutnyttet for overvåking av menneskerettigheter. Om dette heter det i boken:

«The current lack of data collection can to a large extent be attributed to an “awareness gap”, meaning that there is a lack of awareness about how equality

data can be collected and what benefits this can bring. There are also misgivings and misunderstandings in relation to what data collection entails in practice and what impact privacy and data protection laws have on data collection [...]. The issues at hand can also sometimes be rather complex, requiring expertise in multiple areas of law and social science. These factors at least partly explain the current lack of action in this area.»⁷³

Ifølge EU-kommisjonens generaldirektør for rettferdighet og forbrukere begrenser

«The lack of solid data relating to equality and discrimination limits our understanding of both the extent to which discrimination affects our everyday life and how best to tackle it. Only through independent and sound information outlining the reality of EU citizens can we truly go forward in the quest for an equal society across Europe».⁷⁴

I 2017 gjennomførte EU-kommisjonen en omfattende gjennomgang av praksis for innsamling av likestillingsdata i EUs

⁷⁰ EU-kommisjonen er den utøvende grenen av EU. Mens Norge ikke er medlem av EU, deltar Norge i forskjellige aktiviteter i EU-kommisjonen, inkludert EU-kommisjonens *Subgroup on Equality Data* diskutert nedenfor.

⁷¹ European Commission, *Joint report to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 (Racial Equality Directive) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 (Employment Equality Directive)*, COM(2014)2, 17. januar 2014, s. 5–6.

⁷² Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, European Commission, 2016.

⁷³ *Ibid.*, s. 13.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 7. Generaldirektoratet for rettferdighet og forbrukere er et av 33 direktorater i EUs utøvende gren med kompetanse og ansvar for et spesifikt politikkområde, i likhet med et departement i en nasjonal regjering. Generaldirektoratene utarbeider forslag for sine kommissærer som deretter legges frem for avstemning av EU-kommisjonen.

medlemsstater og en egen gjennomgang⁷⁵ spesielt om innsamling av data relatert til etnisitet.⁷⁶ Den sistnevnte gjennomgangen fant at selv om det er «tegn til gradvis forbedring av etnisk datainnsamling» blant EUs medlemsstater, er det betydelig variasjon i nasjonale tilnærminger, og utveksling av beste praksis er uvanlig.⁷⁷ Rapporten identifiserte god praksis for innsamling av etniske data i flere europeiske land, inkludert Storbritannia, Irland, Nederland og Belgia, men understreket at «there is a clear need for harmonising practices and providing methodological guidance to national stakeholders».⁷⁸

EU-kommisjonens høynivågruppe for ikke-diskriminering, likestilling og mangfold anerkjente disse sakene og etablerte undergruppen om likestillingsdata i februar 2018, med sikte på å støtte medlemsstatene i deres innsats for å forbedre innsamling og bruk av likestillingsdata.⁷⁹ Undergruppen for likestillingsdata består av representanter fra EU-kommisjonen, EUs byrå for fundamentale rettigheter (Fundamental Rights Agency, FRA) og Eurostat samt representanter fra 15 EU-medlemsstater og fra Norge.

Statlige representanter omfatter relevante statlige avdelinger, nasjonale statistikkbyråer og likestillingsorganer.⁸⁰ Undergruppen har publisert et sett med retningslinjer for å forbedre innsamling og bruk av likestillingsdata, et kompendium av praksis om likestillingsdata og et diagnostisk verktøy for kartlegging av eksisterende kilder til likestillingsdata.⁸¹

I retningslinjene bemerkes det at de fleste europeiske land har felles utfordringer på dette området, inkludert «imbalances in equality data collection on different grounds of discrimination» og «incomplete identification of population groups at risk of discrimination due to over-reliance on proxies».⁸² Selv om data i Europa i økende grad systematiseres på grunnlag av kjønn, alder og funksjonshemming, har det ikke vært den samme fremgangen med hensyn til etnisetsdata. Dette betyr at etniske grupper som opplever diskriminering eller ulikhet, ofte er «usynlige» i offisielle statistikker.⁸³ For å løse disse spørsmålene anbefaler EU-kommisjonen blant annet at statene kartlegger eksisterende kilder til likestillingsdata for å

⁷⁵ Mark Bell et al., *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Legal Framework and Practice in the EU Member States*, European Commission, 2017.

⁷⁶ Lilla Farkas, *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Data Collection in the Field of Ethnicity*, European Commission, 2017.

⁷⁷ *Ibid.*, s. 5.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 36.

⁷⁹ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Subgroup on Equality Data*, februar 2019.

⁸⁰ Undergruppen inkluderer representanter fra Belgia, Bulgaria, Estland, Finland, Hellas, Irland, Italia, Kroatia, Litauen, Nederland, Romania, Spania, Storbritannia, Tyskland og Ungarn samt Norge.

⁸¹ European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, 2018; FRA, *Compendium of Practices on Equality Data*, 2019; FRA, *Diagnostic Mapping Tool on Equality Data*, 2019.

⁸² European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, s. 6–7.

⁸³ *Ibid.*

identifisere og løse datahull, sikrer omfattende og representative data for likestilling, bygger institusjonell kapasitet til å samle robuste og pålitelige likestillingsdata, etablerer et datasenter for likestilling og ikke-diskriminering, inkluderer likestillingsdata i EU-undersøkelser og nasjonale undersøkelser og legger til rette for effektiv bruk av likestillingsdata.⁸⁴

3.6 Norges forpliktelser i urfolkssammenheng

Som beskrevet ovenfor er det generelle kravet om å systematisere statistiske data etter etnisitet basert på behovet for å måle forskjeller i menneskerettighetsvernet for ulike etniske grupper og for å utvikle tiltak som motvirker diskriminering og ulikhet. Dette gjelder også for urfolk, som ofte er blant de mest marginaliserte og vanskeligstilte etniske gruppene i sine samfunn.⁸⁵ Statistiske data om urfolk er imidlertid ikke bare nødvendig for å håndtere diskriminering og ulikhet, det er også avgjørende for å gjøre urfolk i stand til å utøve sine rettigheter i henhold til folkeretten og sedvane, herunder den kollektive retten til selvbestemmelse, samt til å utøve sine rettigheter til land, ressurser, kulturer og språk.

De internasjonale standardene som er mest relevante for urfolks rettigheter i denne for-

bindelse, er SP artikkel 27, ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP.

I henhold til SP artikkel 27 skal personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, «not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language». FNs menneskerettighetskomité, som overvåker gjennomføringen av denne konvensjonen, har vedtatt en generell kommentar til artikkel 27, hvor det blant annet heter at urfolkskulturer er nær forbundet med en livsstil knyttet til bruk av land og ressurser.⁸⁶ Derfor kan det etter artikkel 27 kreves at statene vedtar positive tiltak for å beskytte urfolks tradisjonelle økonomiske og sosiale aktiviteter og for å sikre deres effektive deltakelse i beslutninger som påvirker deres livsstil.

På samme måte har urfolk, i henhold til ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP, rett til å opprettholde og styrke sine institusjoner og å utøve kontroll over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i tråd med sine egne behov og prioriteringer.⁸⁷ Urfolk har også rett til full og effektiv deltakelse i alle saker som angår dem, gjennom sine egne representative institusjoner, og rett til å være aktivt involvert i å administrere økono-

⁸⁴ Ibid., s. 10–17.

⁸⁵ UNDRIP, art. 2; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 23*; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018*, UN Doc. ST/ESA/366, 2018, kapittel VII.

⁸⁶ Human Rights Committee, *General Comment No 23*, avsn. 3.2, 7; *Ivan Kitok v. Sweden*, No. 197/1985, 27. juli 1988, avsn. 3.2; *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, No. 167/1984, 26. mars 1990, avsn. 32.2; *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, No. 547/1993, 27. oktober 2000, avsn. 9.4.

⁸⁷ ILO-konvensjon nr. 169, art. 7(1); UNDRIP, art. 3, 4 og 5.

miske og sosiale programmer for sine samfunn.⁸⁸ I tillegg har urfolk rett til å eie, bruke, utvikle og kontrollere sine tradisjonelle landområder og ressurser⁸⁹ samt til å opprettholde og utvikle sin kultur, sine tradisjonelle kunnskaper og sitt språk.⁹⁰

Som egne folk med en kollektiv rett til selvbestemmelse har urfolk rett til tilstrekkelige statistiske data til å ha et informert grunnlag for sine egne beslutningsprosesser, selvstyre og utviklingsplanlegging.⁹¹ Uten slike data er det vanskelig for urfolk å måle endringer for planlegging og politiske formål som skjer i deres lokalsamfunn, å presentere sine behov og prioriteringer for myndighetene og å vurdere effektiviteten av eksisterende programmer.

I FNs prinsipper og anbefalinger for folke- og boligtellinger understrekes viktigheten av å samle statistiske data om urfolk. Her heter det blant annet:

«Facilitating the collection of data on indigenous peoples for national and international needs can serve to improve socio-economic and active participation of indigenous peoples [...] [and] can also assist indigenous

communities in assessing their conditions of living and give them the information they need to participate and advocate in the development of programmes and policies affecting their communities, such as those impacting health systems, models of economic production, environmental management and social organisation.»⁹²

Siden sin første sesjon i 2002 har FNs permanente forum for urfolkssaker (UNPFII) kontinuerlig oppfordret stater til å sikre systematisering av data på grunnlag av urfolk-sindikatorer.⁹³ I 2004 holdt UNPFII et ekspertseminar om datainnsamling og datasystematisering for urfolk, som identifiserte flere utfordringer knyttet til urfolksstatistikk og fremla forslag til tiltak som bør tas av stater for å løse dem.⁹⁴ Spesielt understreket UNPFII at selvidentifikasjonsspørsmål bør inkluderes i offisielle statistikkinnstillinger, og at urfolk fullt ut skal delta som likeverdige partnere på alle stadier av dataplanlegging, -innsamling, -analyse og -formidling.⁹⁵ UNPFII-anbefalingene diskuteres mer detaljert i punkt 7.1 nedenfor.

På FNs *World Conference on Indigenous Peoples* i 2014 bekreftet statene sin

⁸⁸ ILO-konvensjon nr. 169, art. 6; UNDRIP, art. 18, 19 og 23.

⁸⁹ ILO-konvensjon nr. 169, art. 13–19; UNDRIP, art. 25 og 26.

⁹⁰ ILO-konvensjon nr. 169, art. 4, 23, 28 og 30; UNDRIP, art. 5, 11, 12, 13, 14, 31, 34.

⁹¹ Tahu Kukutai og John Taylor, red., *Indigenous Data Sovereignty: Toward an Agenda*, Canberra: ANU Press, 2016.

⁹² United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 205–206.

⁹³ UNPFII, *Recommendations on Data and Indicators*, 2017.

⁹⁴ UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, UN Doc. E/C.19/2004/2, 10. februar 2004, avsn. 31–33; UNPFII, *Report on the fourth session*, UN Doc. E/2005/43, 16.–27. mai 2005, avsn. 84–88.

⁹⁵ Ibid.

forpliktelse til å bruke indikatorer og undersøkelser for å klarlegge urfolks situasjon og behov, blant annet ved å samarbeide med urfolk for å systematisere data».⁹⁶ I oppfølgingen av denne forpliktelsen har FNs spesialrapportør om urfolks rettigheter omtalt den innsatsen flere stater har lagt ned for å inkludere urfolkskjennetegn i statistiske data, men er fremdeles «deeply concerned that the particular situation of indigenous peoples often remains invisible within national statistics».⁹⁷ På samme måte fremhever 2019-utgaven av FNs rapport *State of the World's Indigenous Peoples* «[t]he persistent invisibility of indigenous peoples» i offisiell statistikk som en viktig barriere mot gjennomføringen av urfolksrettigheter internasjonalt.⁹⁸

I 2019 lanserte Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) den første globale studien om urfolksøkonomier og regional utvikling, hvor betydningen av urfolksdata av høy kvalitet blir understreket.⁹⁹ Rapporten anbefaler at OECDs medlemsstater vedtar følgende tiltak for å forbedre urfolksstatistikk og datastyring:

- å utvikle og anvende en nasjonal definisjon av urfolk som det er enighet om, og som er i samsvar med relevante

prinsipper i folkeretten (selvidentifisering, avstamning og tilhørighet til en gruppe), for statistiske formål

- å inkludere urfolksrepresentanter i styringen av nasjonale statistikketater
- å gjennomføre spesifikke befolkningsbaserte undersøkelser om problemstillinger som er viktige for urfolk, og undersøke om det er hull i det statistiske rammeverket
- å rapportere regelmessig om urfolks situasjon
- å gjennomføre tiltak som gjør det mulig å samle data mellom ulike etater for å øke utvalgsstørrelsene og tilgjengeligheten av data
- å tilpasse datainnsamlingsmetoder til urfolks behov gjennom intervjuadministrerte undersøkelser på urfolkets språk og inkludere urfolkssamfunn i datainnsamlingsprosessen
- å sette urfolksorganisasjoner i stand til å samle inn sine egne data om saker som er viktige for deres lokalsamfunn

⁹⁶ United Nations General Assembly, *Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples*, UN Doc. A/RES/69/2, 22. september 2014, avsn. 10.

⁹⁷ Victoria Tauli-Corpuz, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples: Rights of indigenous peoples, including their economic, social and cultural rights in the post-2015 development framework*, UN Doc. A/69/267, 6. august 2014, avsn. 47–52.

⁹⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, Vol. 4, UN Doc. ST/ESA/371, 2019, kapittel 2.

⁹⁹ OECD Regional Development Policy Committee, *Linking Indigenous Communities with Regional Development*, 2019, s. 25–27, 29 og 33.

- å forbedre kvaliteten på og påliteligheten til urfolks forretningsdata ved å introdusere en forretningsidentifikator i systemet for nasjonal statistikk
- å registrere urfolks landrettigheter i registersystemer som er åpne og lett tilgjengelige
- å gi urfolkssamfunn myndighet, data og teknisk støtte til å utvikle arealbruksplaner, arealkoder og reguleringskart som tydelig identifiserer naturressurser og beskyttelsesområder på økologisk og kulturelt grunnlag

Prioriteringene og datakravene til internasjonale menneskerettighetsorganer, stater og urfolk vil ikke alltid være sammenfallende, og derfor er det avgjørende at urfolk selv spiller en nøkkelrolle i datastyring. I land der offisiell statistikk har blitt systematisert etter blant annet urfolksstatus i mange år, har fokuset nå endret seg for å sikre at urfolk har verktøy og kapasitet til å samle inn sine egne data og kontrollere dataene som offentlige myndigheter samler inn om dem. Dette konseptet har blitt kjent som «urfolksdatasuverenitet» og refererer til urfolks rettigheter til å få tilgang til, bruke og ha styring over innsamling, eierskap og anvendelse av sine egne data.¹⁰⁰ Urfolks «datasuverenitetsnettverk» er etablert i

Australia, New Zealand, Canada og USA, og konseptet blir i økende grad anerkjent i internasjonale menneskerettighetsfora.¹⁰¹

I 2019 presenterte FNs spesialrapportør for personvern en rapport til FNs menneskerettighetsråd og FNs generalforsamling med et sett med internasjonale standarder for beskyttelse av helserelaterte data, som inkluderer et eget kapittel om urfolks data-suverenitet.¹⁰² Standardene understreker at urfolk ikke bare har rett til systematiserte data, men også har rett til å

- utøve kontroll over og styring av urfolksdata, inkludert opprettelse av, innsamling av, tilgang til, analyse av, tolkning av, styring av, sikkerhet for, formidling av, bruk av, gjenbruk av, infrastruktur for og all annen databehandling av urfolksdata
- få tilgang til og ha medbestemmelse over systematiserte data om urfolk
- ha systemer for urfolksdata som er relevante og gir bærekraftig selvbestemmelse og effektivt selvstyre for urfolk
- ha systemer for urfolksdata som er ansvarlige overfor urfolk

¹⁰⁰ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, kapittel 1.

¹⁰¹ Stephanie Carroll Rainie, Desi Rodriguez-Lonebear & Andrew Martinez, *Policy Brief: Indigenous Data Sovereignty in the United States*, University of Arizona Native Nations Institute, 2017; Te Mana Raraunga Maori Data Sovereignty Network, *Principles of Maori Data Sovereignty*, 2018; Maiam nayri Wingara Indigenous Data Sovereignty Network, *Briefing Paper*, 2018.

¹⁰² Joseph A. Cannataci, *UN Special Rapporteur on the Right to Privacy Recommendation on the Protection and Use of Health-Related Data*, UN Doc. A/74/277, 5. desember 2019.

- ha urfolksdata som bidrar til beskyttelse og respekt for urfolks individuelle og kollektive interesser
- sikre at fysisk og alternativ lagring og arkivering av urfolksdata forbedrer kontrollen for dagens og fremtidige generasjoner av urfolk. Der det er mulig, skal urfolksdata lagres i landet eller landene urbefolkningen som dataene angår, anser som sine tradisjonelle områder
- få urfolksdata samlet og kodet ved hjelp av kategorier som prioriterer urfolks behov og ambisjoner som bestemt av dem
- sikre at innsamling, bruk og tolkning av urfolksdata respekterer verdigheten til urfolkssamfunn, grupper og enkeltpersoner. Databehandling av urfolk som stigmatiserer eller er nedsettende overfor urfolk, kan føre til kollektiv og individuell skade og bør aktivt unngås

Det er behov for mer arbeid for å implementere begrepet *urfolks datasuverenitet* i Norge, og dette bør vurderes som en prioritet ved utvikling av forslag om å forbedre kvaliteten på og representativiteten til samisk statistikk.

3.7 2030-agendaen for bærekraftig utvikling (bærekraftsmålene)

2030-agendaen for bærekraftig utvikling er FNs globale handlingsplan for bekjempelse av fattigdom og ulikhet, fremme av bære-

kraftig utvikling, bygging av fredelige samfunn og beskyttelse av menneskerettigheter. Den omfatter 17 mål for bærekraftig utvikling og 169 delmål, som overvåkes av FNs høynivåforum for bærekraftig utvikling (*High-level Political Forum on Sustainable Development*, HLPF). Den engelske betegnelsen på bærekraftsmålene er *Sustainable Development Goals*, forkortet SDG. Det danske Institut for Menneskerettigheter har publisert en veileder til bærekraftsmålene hvor det heter at over 90 prosent av disse målene er knyttet til internasjonale menneskerettighetsstandarder og overlapper betydelig med anbefalingene fra internasjonale overvåkningsorganer på menneskerettighetsområdet.¹⁰³

2030-agendaen inneholder en målsetting om å «leave no one behind» og understreker behovet for datasystematisering for å måle fremdriften.¹⁰⁴ I SDG mål 17, delmål 18 heter det for eksempel at statene forplikter seg til å «increase significantly the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts».

Både FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) og UNPFII fremhever at stater bør sikre at offisielle statistiske samlinger inkluderer kjennetegn ved urfolk, spesielt selvidentifisering og språk, for å fange opp ulikhetene som urfolk står over-

¹⁰³ Danish Institute for Human Rights, *Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Lessons Learned and Next Steps*, 2018.

¹⁰⁴ United Nations General Assembly, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, 21. oktober 2015.

for på tvers av alle bærekraftsmålene.¹⁰⁵ På samme måte oppfordrer FNs generalforsamling stater til å inkludere oppdelte data om urfolk i sine frivillige nasjonale rapporter til høynivåforumet for bærekraftig utvikling for å måle fremgang og sikre at ingen blir «left behind».¹⁰⁶

FNs avdeling for økonomiske og sosiale saker har påpekt at pålitelige oppdelte data om situasjonen til spesielt sårbare grupper er avgjørende for gjennomføringen av bærekraftsmålene:

«Without such data, some groups remain “invisible” in national statistical analyses. For example, a high national literacy rate may obscure low literacy rates in indigenous communities that would become apparent with disaggregated data. Detailed data must be collected, analysed and published so that policymakers can take action to identify and address disparities and ensure that indigenous and other vulnerable communities are not left behind.»¹⁰⁷

I sin introduksjon til 2019-rapporten om målene for bærekraftig utvikling uttaler FNs generalsekretær for økonomiske og sosiale saker at fremgangen innen dataoppdeling har gått for langsomt:

«The lack of accurate and timely data on many marginalised groups and individuals makes them “invisible” and exacerbates their vulnerability. While considerable effort has been made to address these data gaps over the past four years, progress has been limited. Increased investment is urgently needed to ensure that adequate data are available to inform decision-making on all aspects of the 2030 Agenda.»¹⁰⁸

Norge arbeider aktivt for gjennomføringen av 2030-agendaen, og Norges statsminister leder FNs generalsekretærs pådrivergruppe for bærekraftsmålene (*SDG Advocacy Group*). Hvert departement er i Norge tildelt ansvar for å følge opp gjennomføringen av relevante bærekraftsmål innenfor sine ansvarsområder og rapportere årlig om dette arbeidet til Stortinget. I rapporten om 2030-agendaen for 2019 er det imidlertid svært få referanser til samene.¹⁰⁹ Mangelen på pålitelige og omfattende data om samene i Norge undergraver norske myndigheters evne til å nøye overvåke gjennomføringen av bærekraftsmålene og utvikle tiltak for å motvirke ulikhet og diskriminering.

¹⁰⁵ Se f.eks. OHCHR og UNPFII, *Briefing Note: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda*, september 2017.

¹⁰⁶ United Nations General Assembly, *Rights of indigenous peoples*, A/RES/72/155, 17. januar 2018, avsn. 15.

¹⁰⁷ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, 2019, kapittel 2.

¹⁰⁸ United Nations Statistics Division, *Sustainable Development Goals Report 2019*, 9. juli 2019, s. 3.

¹⁰⁹ Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, *One year closer 2019: Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 3. juli 2019.



4. Indikatorer for menneskerettigheter

Menneskerettighetsindikatorer er et viktig verktøy for å overvåke gjennomføringen av menneskerettighetsstandarder, for å sikre informert og faktabasert politikkutforming og for å fremme ansvarlighet og åpenhet.

Spesifikk informasjon, inkludert statistiske data, som kan brukes til å vurdere og overvåke gjennomføringen av menneskerettigheter, er kjent som *menneskerettighetsindikatorer*. OHCHR har utviklet et omfattende rammeverk for utformingen av menneskerettighetsindikatorer samt en metodikk for bruk og analyse av slike indikatorer.¹¹⁰

4.1 Typer indikatorer

De tre indikatortypene som vanligvis brukes i menneskerettighetsvurderinger, er *strukturelle indikatorer*, *prosessindikatorer* og *resultatindikatorer*.¹¹¹ Alle tre typer indikatorer er like viktige, da de tilsvarer ulike stadier eller nivåer for gjennomføring av menneskerettigheter.

For eksempel anerkjenner artikkel 24 i barnekonvensjonen helserettighetene til alle barn, inkludert retten til tilgang til utdanning om helse og ernæring. Det er flere aspekter eller egenskaper ved denne rettigheten som

Typer menneskerettighetsindikatorer

- ★ **Strukturelle indikatorer** angir om stater har forpliktet seg til å beskytte og fremme menneskerettigheter, for eksempel gjennom ratifisering av internasjonale traktater eller vedtakelse av lover og retningslinjer.
- ★ **Prosessindikatorer** angir om staters menneskerettighetsforpliktelser faktisk gjennomføres i praksis gjennom konkrete tiltak.
- ★ **Resultatindikatorer** angir virkningen eller resultatene av statenes innsats for å implementere menneskerettighetene, og om de overordnede målene er nådd.

¹¹⁰ FRA har også utviklet menneskerettighetsindikatorer for europeisk kontekst basert på OHCHR-rammeverket, se <https://fra.europa.eu/>. OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*.

¹¹¹ *Ibid.*, s. 34–38.

krever separate indikatorer for å tilstrekkelig måle gjennomføringen. En **strukturell indikator** kan være *tidsrammen for og deknningen av en nasjonal politikk for barns helse og ernæring*. En tilsvarende **prosess-indikator** kan være *andelen skolebarn som får opplæring i helse- og ernæringsspørsmål*, mens en **resultatindikator** kan være *andelen barn klassifisert som undervektige, overvektige og sykelig overvektige*.

Informasjon som brukes for menneskerettighetsindikatorer

- ★ **Objektiv** informasjon basert på observerbare og verifiserbare fakta.
- ★ **Subjektiv** informasjon basert på persepsjon, mening eller vurdering.
- ★ Informasjon som er formulert i **kvantitativ** form, for eksempel tall, prosenter eller indekser.
- ★ Informasjon som er formulert i **kvalitativ** form, for eksempel fortellende svar på intervjuer og spørreskjemaer.¹¹²

Menneskerettighetsindikatorer kan baseres på objektiv, subjektiv, kvantitativ og kvalitativ informasjon. For eksempel kan en **objektiv kvantitativ indikator** for retten til ikke å bli utsatt for vold være *antall personer som formelt rapporterte tilfeller av vold i hjemmet til politiet eller helsetjenester i en gitt tidsperiode*, mens en **subjektiv kvantitativ indika-**

tor kan være *antall personer som, når de blir spurt, sier de føler seg utrygge hjemme eller i det offentlige rom*. En **objektiv kvalitativ indikator** kan være *tidspunktet for og deknningen av en politikk eller handlingsplan for å håndtere vold i hjemmet*, mens en **subjektiv kvalitativ indikator** kan være *første-håndsberetninger fra personer utsatt for vold i hjemmet om tilgjengeligheten av støtte-tjenester*.

Ulike typer indikatorer vil kreve ulike datakilder og innsamlingsmetoder (diskutert nedenfor i punkt 4.2). For eksempel krever objektive kvantitative indikatorer generelt data fra administrative registre fordi de forholder seg til enkeltpersoners interaksjoner med offentlige tjenester, mens subjektive kvantitative indikatorer krever data fra folketellinger eller befolkningsbaserte undersøkelser, fordi de forholder seg til enkeltpersoners selvrapporterte erfaringer. Objektive kvalitative indikatorer krever generelt ekspertvurderinger fra likestillingsorganer eller menneskerettighetsinstitusjoner, fordi de forholder seg til juridisk og politisk analyse, mens subjektive kvalitative indikatorer generelt krever data fra intervjuer og fokusgrupper, fordi de forholder seg til enkeltpersoners svar ut fra deres narrativer.

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

¹¹² Ibid., s. 16–18.

og ikke-diskriminering, deltakelse og tilgang til et effektivt rettsmiddel.¹¹³ Disse normene og prinsippene anses å være tverrgående fordi de er avgjørende for om de ulike menneskerettighetsstandardene respekteres. For eksempel kan en indikator for tilgang til et effektivt rettsmiddel for å oppfylle retten til ikke å bli utsatt for vold være *andelen ofre for vold i nære relasjoner som har tilgang til passende medisinske, psykososiale og juridiske tjenester*. En indikator for effektiv deltakelse kan være *andelen i en målgruppe som rapporterer tilfredshet med hvor involvert de føler seg i beslutningstaking og gjennomføring av programmer om vold i hjemmet*.

For å fange opp den tverrgående normen for likestilling og ikke-diskriminering kreves det alle typer indikatorer som er kategorisert etter de forbudte diskrimineringsgrunnlagene, herunder alder, kjønn, nasjonalitet, etnisitet, urfolksstatus, religion og funksjonshemming.¹¹⁴ Ellers er det bare mulig å måle et lands generelle fremgang under hver indikator, og den spesielle situasjonen for dem som er mest utsatt for menneskerettighetsbrudd, som kvinner, barn, eldre, religiøse eller etniske minoriteter og urfolk, vil forbli ukjent. Statistiske data bør også brukes til å overvåke menneskerettighetene til grupper som står overfor flere og kryssende former for diskriminering eller hindringer, som urfolkskvinner og -barn, eldre urfolk og urfolk med nedsatt funksjonsevne. I eksemplene ovenfor kan de samlede statistiske dataene for eksempel avsløre at

urfolksbarn har større sannsynlighet for visse helsetilstander, at urfolkskvinner har større sannsynlighet for å bli innlagt på sykehus som ofre for vold i hjemmet, eller at urfolkskvinner opplever støttetjenester som utilgjengelige eller kulturelt upassende.

I tillegg til å systematisere data under generelle menneskerettighetsindikatorer er det nødvendig å utvikle spesifikke indikatorer for ulike befolkningsgruppers rettigheter. For eksempel er indikatorer utviklet for å overvåke gjennomføringen av de ni menneskerettighetstraktatene i FN kanskje ikke tilstrekkelig for å overvåke urfolks rettigheter i henhold til ILO-konvensjon nr. 169, SP eller UNDRIP. Overvåkingen av disse rettighetene kan kreve **prosessindikatorer** som *andelen skoler som tilbyr urfolksspråkutdanning til elevene og andelen av urfolks tradisjonelle territorier som er underlagt prosesser for å identifisere og anerkjenne urfolks landrettigheter*. Tilknyttede **resultatindikatorer** kan inkludere *andelen urfolk som oppgir å forstå noen ord på et urfolksspråk, eller som oppgir å snakke et urfolksspråk hjemme, andelen urfolk med eierskap eller bruksrettigheter til land under både generelle og spesifikke sedvaner og systemer for utnyttelse av land samt andelen urfolk som deltar i tradisjonelle økonomiske aktiviteter* (i samisk sammenheng vil dette for eksempel omfatte tradisjonelle håndverk, reindrift og fiske).

Av denne grunn har det danske Institut for Menneskerettigheder inngått samarbeid med flere organisasjoner for å utvikle et

¹¹³ Ibid., s. 38–41.

¹¹⁴ Ibid., s. 68–70, 127–129.

såkalt «Indigenous Navigator»-rammeverk, som er et sett verktøy med åpen kildekode samt ressurser som kan brukes av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, likestillingsorganer og urfolk selv for systematisk å overvåke gjennomføringen av urfolks rettigheter.¹¹⁵ Rammeverket omfatter en omfattende matrise av internasjonale menneskerettighetsstandarder som er relevante for urfolk, og tilhørende indikatorer for å vurdere gjennomføringen.¹¹⁶ Mange av indikatorene som brukes i «Indigenous Navigator»-rammeverket, krever statistiske data fra administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser som er oppdelt etter urfolksstatus.

4.2 Ulike typer datakilder

OHCHR understreker at ulike datakilder bør kombineres for å gi mer omfattende og troverdig overvåking av menneskerettigheter.¹¹⁷ De tre viktigste datakildene i denne forbindelse er

- folketellinger
- administrative registre
- befolkningsbaserte undersøkelser

Data fra folketellinger refererer til informasjon om strukturen og sentrale karakteristikk i hele befolkningen i et land, vanligvis samlet inn gjennom et spørreskjema hvert 5.–10. år. **Administrative data** refererer til informasjon samlet inn av offentlige etater

og offentlige myndigheter, inkludert data fra nasjonale befolkningsregistre og andre administrative systemer. **Undersøkesdata** viser til informasjon som samles inn gjennom spørreskjemaer eller intervjuer fra et mindre, representativt utvalg av målpopulasjonen. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører ikke lenger en tradisjonell spørreskjemabasert folketelling, men administrative data og undersøkesdata er svært relevante i norsk sammenheng (se nedenfor i punkt 5.2).

Administrative registre er avgjørende for overvåking av menneskerettigheter fordi de inkluderer kvantitative data generert i grensesnittet mellom statlige myndigheter og befolkningen og gir viktig innsikt i effekten av politikk, programmer og tjenester. Befolkningsbaserte undersøkelser er også en viktig informasjonskilde, da de gir mer spesifikke selvrapporterte kvantitative eller kvalitative data som kan utfylle manglende kunnskap i administrative data. Befolkningsbaserte helseundersøkelser kan også omfatte kliniske undersøkelser og målinger, blodprøvetaking og innsamling av menneskelig biologisk materiale («biobanking»). Frivillige undersøkelser har imidlertid generelt mye mindre utvalgsstørrelser og lavere responsrater. Hverken administrative data eller undersøkesdata alene kan gi en fullstendig vurdering av en menneskerettighetssituasjon i en gitt sammenheng, men er begge viktige.

¹¹⁵ Indigenous Navigator støttes av EU, det danske *Institut for Menneskerettigheder*, ILO, *the Asia Indigenous Peoples Pact*, *the Forest Peoples Programme*, *the Tebtebba Foundation*, *the Indigenous Peoples Major Group for Sustainable Development* og Den internasjonale arbeidsgruppen for urfolk (*the International Work Group on Indigenous Affairs*, IWGIA), se <https://nav.indigenousnavigator.com>.

¹¹⁶ The Indigenous Navigator, *Indicators for Monitoring the UNDRIP*, 2019.

¹¹⁷ OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, s. 58–65.

Både administrative data og undersøkelsesdata bør ifølge OHCHR være oppdelt etter de forbudte diskrimineringsgrunnene, herunder etnisitet. I urfolkssammenheng betyr dette at administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser bør inneholde konkrete spørsmål som åpner for selvidentifisering av urfolk. OHCHR har uttalt at selv om beslutningen om å systematisere folketellinger, administrative data eller undersøkelsesdata etter etnisitet vil avhenge av nasjonale omstendigheter, praktisk relevans og gjennomførbarhet, er systematisering av data generelt nødvendig fordi det bidrar til å motvirke ulikheter og diskriminering.¹¹⁸

Vi vet for eksempel at vold og overgrep i urfolkssamfunn er et sentralt menneskerettighetsspørsmål i flere land, blant annet Norge. Artikkel 11 i Istanbulkonvensjonen krever spesielt at statene samler inn relevante statistiske data om alle former for vold (se ovenfor i punkt 3.3). Som nevnt i den *forklarende rapporten* til Istanbulkonvensjonen gir data fra administrative registre og data fra befolkningsbaserte undersøkelser ulike typer informasjon, som begge er avgjørende for å håndtere vold og overgrep.¹¹⁹ I Norge er det svært få administrative data tilgjengelig om vold og overgrep i samiske samfunn, og undersøkelsesdataene som er tilgjengelige, er geografisk begrenset og samles bare inn hvert 8.–10. år (se nedenfor i punkt 6.2).

Administrative registre kan gi data om for eksempel antall personer som tilhører et urfolk og som er innlagt på sykehus. Slike registre kan også gi data om urfolk som er ofre for vold eller overgrep og som mottar spesialiserte støttetjenester, eller antall saker etterforsket av politiet hvor offeret eller tiltalte tilhører et urfolk. Administrative data kan også indikere om tjenester som leveres til urfolk, er tilgjengelige, effektive og kulturelt tilpasset, og om det er noen kapasitets- eller kompetanseproblemer blant tjenesteleverandørene.

Befolkningsbaserte undersøkelser kan på sin side gi data om den selvrapporterte forekomsten av vold og overgrep mot urfolk (som ofte er høyere enn formelt rapporterte tilfeller). Det kan også gi innsikt i de økonomiske, sosiale og kulturelle faktorene som bidrar til vold eller mangel på tillit til politi og støttetjenester.

Hvis datasettene gir et representativt utvalg av målpopulasjonen, kan både administrative data og undersøkelsesdata vise om det er forskjeller mellom urfolk som bor i henholdsvis urbane og landlige områder, eller mellom urfolksmenn og -kvinner.

Uten både administrative data og undersøkelsesdata om urfolk er det vanskelig å utvikle og vurdere politiske tiltak for å håndtere for eksempel vold i urfolkssamfunn, slik det nå arbeides med i handlingsplanen som er under utvikling av den norske regjeringen.¹²⁰

¹¹⁸ Ibid., s. 70.

¹¹⁹ Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, avsn. 75 og 78.

¹²⁰ Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner er for tiden (2020) under utvikling.



5. Samisk statistikk i Norge

Historisk urett som ble begått ved hjelp av samisk statistikk i Norge har satt dype spor og har påvirket dagens tenkning. Kunnskap om dette kan bidra til å forbedre samisk statistikk i fremtiden.

5.1 Historisk perspektiv

Fra midten av 1800-tallet og frem til midten av det 20. århundre ble samene og Norges fem nasjonale minoriteter – jødene, kvenene/norskfinnene, skogfinnene, romene og romanifolket/taterne – utsatt for inngripende og diskriminerende forskning basert på pseudovitenskapelige teorier om rasemessig overlegenhet, som sosialdarwinisme og eugenikk. Disse teoriene, som nå er diskreditert, forsøkte å dele mennesker inn i rasekategorier og plassere dem på en evolusjonær skala fra de mest primitive til de mest siviliserte, basert på fysioantropologiske funksjoner. For eksempel var forskere ved Universitetet i Oslo spesielt interessert i å måle hodeskallene til samer samt grave opp, måle og fotografere samiske

skjelettrestreter.¹²¹ I noen tilfeller ble forskning brukt til å rettferdiggjøre troen på at «den nordiske rase» var på toppen av den evolusjonære stigen, mens urfolk, inkludert samene, var på bunnen.

Offisiell befolkningsstatistikk som ble utarbeidet i Norge i denne perioden, og som er atskilt fra raseforskning, var påvirket av de samme teoriene om rasemessig overlegenhet.¹²² Fra midten av 1800-tallet og frem til midten av 1900-tallet ble det brukt folketellingsdata som grunnlag for assimilering som forsøkte å fornorske samene og de nasjonale minoritetene til en etnisk homogen norsk befolkning.¹²³ Norske internatskoler spilte en viktig rolle i denne politikken. Samiske og kvenske barn ble fjernet fra

¹²¹ Jon Røyne Kyllingstad, *Anatomisk institutt og det germanske herremenneske*, Museum for universitets- og vitenskapshistorie – Universitetet i Oslo, 25. oktober 2012.

¹²² Espen Søybe, «Demografi, statistikk og rasisme» *Agora*, nr. 3–4 (2014) s. 67; Arnfinn H. Midtbøen og Hilde Liden, *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge: en kunnskaps gjennomgang*, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 1, 2015.

¹²³ Eva Josefsen, *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge*, Norut NIBR Finnmark, rapport nr. 3, 2006; Henry Minde, «Assimilation of the Sámi: implementation and consequences» *Gáldu Journal of Indigenous Peoples Rights*, nr. 3 (2005).

sitt kulturelle og språklige miljø.¹²⁴ På den tiden mente norske myndigheter at det var nødvendig å dokumentere den antatte nedgangen av samiske og kvenske kulturer og språk gjennom statistiske data for å bygge en enhetlig nasjonal identitet og vise Norges tilstedeværelse i regionene som grenset til Finland og Sovjetunionen.

I denne forstand var offisiell statistikk en del av statsapparatet som ble brukt til å diskriminere samene. Sametinget forklarer hvordan denne historien påvirker innsamlingen av statistiske data om samer i dag:

«En langtidseffekt av fornorskningen av samene og kvenene er at spørsmål om etnisitet kan oppleves som krenkende og som en invadering av det private rom. Det er langt fra sikkert at alle som i utgangspunktet opplever seg som samiske eller kvenske [...], [vil svare] i tråd med sin selvoppfatning og/eller sin språklige og etniske bakgrunn. Noen kjenner ikke til sin samiske eller kvenske bakgrunn fordi familienettverk har tiet om det gjennom flere generasjoner.»¹²⁵

Fra 1845 til 1930 registrerte de fleste norske folketellinger antall samer og kvener på grunnlag av herkomst/avstamning. Fra 1890 til 1930 ble det også tatt inn spørsmål om

samiske og kvenske språk i tillegg til spørsmålene om herkomst/avstamning.¹²⁶ Antall personer registrert som same i Norge i denne perioden varierte fra rundt 15 000 til 20 000. De eksakte metodene som ble brukt til å identifisere samiske og kvenske individer under tellingen, er uklare. I noen tilfeller kan enkeltpersoner selv ha identifisert seg som samer, men registreringen kan også ha vært basert på egne oppfatninger blant de tjenestemennene som foretok folketellingen, på grunnlag av en respondents språk, boforhold, klær eller familiære relasjoner.¹²⁷ Selv om samer og kvener var norske statsborgere, ble de aldri omtalt som norske i offisiell statistikk fordi SSB vedtok en rasebasert definisjon av nasjonalitet som karakteriserte samer og kvener som sosialt og kulturelt underlegne nordmenn.¹²⁸

Offisiell statistikk i denne perioden ble inndelt i henhold til rasekategorier som «rent norske», «overveiende norske», «lapp», «kvæn», «finn» og «blandet». Kriteriene som ble brukt til å skille mellom disse gruppene, varierte sterkt mellom folketellinger, hvor respondentene noen ganger ble kategorisert i henhold til språklige kriterier og andre ganger i henhold til herkomst/avstamning, noe som gjør det vanskelig å bruke historiske folketellingsdata for å måle endringer i

¹²⁴ Lars Ivar Hansen, Henry Minde og Bjørnar Olsen, *Samenes historie*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2004, s. 18–52; Eivind Bråstad Jensen, *Skoleverket og de tre stammers møte*, Tromsø: Eureka, 2005, s. 223; Minde, «Assimilation of the Sámi», s. 1–33.

¹²⁵ Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning og forskning på samisk humant biologisk materiale*, 2017, s. 34–35.

¹²⁶ Folketellingen fra 1865 inkluderte også spørsmål om språk, men disse ble ikke brukt til statistisk analyse og dukket ikke opp igjen før i 1890.

¹²⁷ Søbye, «Demografi, statistikk og rasisme», s. 88.

¹²⁸ *Ibid.*, s. 88, 91.

størrelsen på den samiske eller kvenske befolkningen over tid.¹²⁹

I folketellingen i 1946 ble det ansett som upassende å inkludere konkrete spørsmål om herkomst/avstamning på grunn av de assosiasjonene det ga til biologiske teorier om rase og bruk av befolkningsregistre for å identifisere minoriteter med formål om etnisk rensing under den nazistiske okkupasjonen av Europa under andre verdenskrig. Men i forkant av folketellingen i 1950 oppfordret flere offentlige myndigheter SSB til å gjenoppta innsamlingen av statistikk om samer og kvener. Til tross for visse reservasjoner besluttet SSB, som et kompromiss, å inkludere spørsmål om samiske og kvenske språk i noen utvalgte kommuner i de tre daværende nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark). Som et resultat av dette var i 1950 bare 8778 personer registrert som samer i folketellingen, og dette tallet ble aldri akseptert som nøyaktig. I folketellingsheftet for 1950 ga SSB følgende begrunnelse for beslutningen om å gjeninnføre språkspørsmål:

«Raseblandingen er nå kommet så vidt langt at det ofte kan være meget vanskelig å avgjøre hvilken rase store grupper av befolkningen tilhører. Videre lever en stor del av samene og kvenene på nøyaktig samme måte som den øvrige befolkningen, og har helt ut tilpasset seg norsk kultur og tradisjon. Det kulturelle skillet følger derimot i sterkere grad det språklige, og kan derfor best belyses ved en språklig fordeling av befolkningen.»¹³⁰

På anmodning fra Nordisk Sameråd inkluderte SSB i 1970 ytterligere fire spørsmål om samisk etnisitet og språk i et eget spørreskjema for innbyggere i 45 utvalgte kommuner i de daværende tre nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark). Hovedårsaken til å inkludere det separate spørreskjemaet var at «sameorganisasjonene mente at de for å utføre sitt arbeid trengte bedre statistiske opplysninger om omfanget og fordelingen av samebefolkningen og data om dens levekår».¹³¹ Folketellingen i 1970 var den siste som samlet inn data spesifikt om samer.

¹²⁹ Ibid., s. 92–93; Eivind Torp, «Registrering av etnisitet i folketellinger» *Heimen* 23, nr. 2 (1986) s. 72; Einar Lie og Hege Roll-Hansen, *Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget, 2001, s. 140.

¹³⁰ SSB, *Folketellingen 1. desember 1950*, hefte 8, s. 20–21.

¹³¹ Vilhelm Aubert, *Den samiske befolkning i Nord-Norge*, SSB, 1978, s. 16.

Selvidentifikasjonsspørsmål for samer inkludert i folketellingen i 1970¹³²

Det separate spørreskjemaet i folketellingen i 1970 stilte respondentene følgende selvidentifikasjonsspørsmål:

- Var samisk det første språk som du selv snakket? (For barn som ennå ikke har lært å snakke, skal det settes kryss for Ja dersom samisk antas å bli det første talespråket. I motsatt fall settes kryss for Nei.)
 Ja Nei
- Var samisk det første språk som minst en av dine foreldre snakket?
 Ja Nei Vet ikke
- Var samisk det første språk som minst en av dine besteforeldre snakket?
 Ja Nei Vet ikke
- Regner du deg selv som same? (Foreldre eller andre foresatte avgjør om barn under 15 år skal regnes som same.)
 Ja Nei Usikker Ønsker ikke å svare

SSB ba professor Vilhelm Aubert ved Universitetet i Oslo om å analysere resultatene av spørreskjemaet fra 1970 samt tidligere tellinger og beskrive karaktertrekkene og levekårene til den samiske befolkningen.¹³³ Resultatene viste at det var totalt 113 874 personer som bodde i de tre fylkene som mottok samisktilpasset spørreskjema. Av disse svarte 10 535 personer at samisk var deres førstespråk, 16 808 personer svarte at samisk var førstespråket til minst én av deres foreldre, og 19 635 personer svarte at samisk var førstespråket til minst én av deres besteforeldre. På spørsmål om selv-

identifisering svarte 9175 personer at de betraktet seg selv som samiske, mens 2632 personer sa at de var usikre på hva de skulle svare, og 1813 sa at de ikke ønsket å svare.¹³⁴

Aubert bemerket at effektene av fornuksprosesser, som han målte i skiftet fra samisk til norsk språk mellom generasjoner, varierte sterkt mellom forskjellige områder.¹³⁵ I de områdene hvor samer utgjorde en større andel av befolkningen og/eller prosessen med assimilering startet senere, som i indre Finnmark, Skånland og deler av

¹³² Ibid., s. 129.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid., s. 21–23.

¹³⁵ Ibid., s. 118–119.

Nordland, forble både samisk selvidentifikasjon og bruk av samisk språk relativt sterk. Men i resten av Finnmark og det meste av Troms var det mindre sannsynlig at barn og barnebarn av samisktalende selv identifiserte seg som samisk eller rapporterte å snakke et samisk språk. I de områdene der norsk bosetting historisk sett hadde vært mest merkbart, spesielt langs kysten, var det et sterkt sosialt stigma knyttet til å være samisk, og det var vanlig for folk å unngå å avsløre sin samiske identitet i offentligheten.¹³⁶ I folketellingen i 1930 ble for eksempel 61 prosent av innbyggerne i Kvænangen kommune registrert som samisktalende eller å ha samiske forfedre.¹³⁷ I 1970 svarte derimot bare 5,1 prosent at samisk var deres førstespråk, og 1,1 prosent svarte at de betraktet seg selv som samiske.¹³⁸

Aubert konkluderte med at det i 1970 var rundt 28 000 personer registrert med en viss samisk tilknytning i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, inkludert de som ikke var sikre på om besteforeldrene snakket samisk, samt de som ikke ønsket å svare på selvidentifikasjonsspørsmålet. Han understreket imidlertid at det mest sannsynlig var en betydelig underrapportering av samisk tilhørighet på grunn av sosialt stigma og utformingen av spørsmålene, som han sa

ga inntrykk av at å identifisere seg som samisk ville bety at respondentene ikke ble regnet som nordmenn.¹³⁹ Han understreket også at flere betydelige samiske områder ble ekskludert fra spørreskjemaet, inkludert hele det sørsamiske området, de større byene i daværende Troms fylke og Nordland (inkludert Tromsø, Harstad, Narvik og Bodø) og resten av Sør-Norge (inkludert Oslo, Bergen og Trondheim).¹⁴⁰ På denne bakgrunn sa han at det trolig var minst 40 000 personer i Norge hvis liv på en eller annen måte ble påvirket av deres samiske opphav.¹⁴¹ Aubert uttalte også:

«Et forsøk på å kartlegge samer i Oslo kunne tyde på at Oslo er en av de største samekommunene i landet. Ungdom fra samebygdene nordpå har ofte dratt til Oslo, Bergen, Trondheim eller andre steder i Sør-Norge når de først har reist ut fra hjembygda. Ofte blir besøket sørpå relativt kortvarig, under en utdannelsesfase eller i et midlertidig yrke. Men mange blir også i Sør-Norge.»¹⁴²

Til tross for Auberts egne reserveringer mot metodikken som ble brukt i folketellingen i 1970, og det faktum at nesten 50 år har gått siden da, er hans grove anslag over den totale samiske befolkningen i Norge (40 000

¹³⁶ Minde, «Assimilation of the Sámi»; Torunn Pettersen & Magritt Brustad, «Same Sámi? A comparison of self-reported Sámi ethnicity measures in 1970 and 2003 in selected rural areas in northern Norway» *Ethnic and Racial Studies* 38, nr. 12 (2015) s. 5–7.

¹³⁷ Aubert, *Den samiske befolkning i Nord-Norge*, s. 40.

¹³⁸ *Ibid.*, s. 26.

¹³⁹ *Ibid.*, s. 18.

¹⁴⁰ *Ibid.*, s. 19.

¹⁴¹ *Ibid.*, s. 114.

¹⁴² *Ibid.*, s. 19.

personer) fortsatt brukt i dag, og hans antakelser om at Oslo kan være den største norske samiske kommunen, blir fortsatt av mange ansett som korrekt.¹⁴³

På 1970- og 1980-tallet satte protester mot utbyggingen av Alta–Kautokeino-vassdraget samiske rettigheter på den nasjonale politiske agendaen for første gang, noe som utløste en rekke institusjonelle og juridiske reformer. Dette inkluderte vedtakelsen av Grunnloven § 110 a, sameloven (1987), ratifisering av ILO-konvensjon nr. 169 og etableringen av Sametinget som et valgt representativt organ for samene. På slutten av 1980-tallet hadde «the framework for "being Sami" in Norway changed significantly».¹⁴⁴ Kriteriene for å kunne registreres i Sametingets valgmanntall er diskutert nærmere nedenfor i punkt 5.3.3. Som et resultat av disse reformene ble det i økende grad akseptert å vedkjenne seg sin samiske tilhørighet offentlig, men følsomheten rundt bruken av samiske identifikatorer i statistikk opphørte ikke.

Samtidig var det et økende behov for statistiske data om samene for å overvåke levekår og som grunnlag for en faktabasert politikk. I 1995 trakk en offisiell rapport frem mangelen på tilstrekkelig statistikk om helse- og

leveskårene til samene som en viktig barriere mot å forbedre helsetjenester.¹⁴⁵ I 1999 sa den første presidenten i Sametinget, Ole Henrik Magga:

«Å kunne legge fram fakta i form av tall har fått en egen verdi i samfunnsdebatten. Derfor er det avgjørende å kunne belegge sine argumenter med tall [...]. Og vi er kommet i en situasjon der vi etter hvert skal være med på å virkeliggjøre mange av de prinsipper vi har sloss for. Derfor må vi være helt konkrete i vår tenkning heretter. Resolusjoner er ikke nok. Dette gjelder på mange områder hvor man etter hvert har satt opp mål og også igangsatt tiltak. Vi behøver et mål for virkningen av dem og vi behøver et mål for dimensjoneringen av dem.»¹⁴⁶

Men denne økende etterspørselen etter samisk statistikk kunne ikke forenes med skepsisen mot datainnsamling basert på etnisitet hos offentlige myndigheter og i samiske samfunn. Løsningen på dette spørsmålet ble å produsere samisk statistikk på geografisk basis.¹⁴⁷ Da regjeringen i 1999 utarbeidet en rapport om likestilling og levekår, var samiske tall basert på data fra kommunene i Finnmark som mottok

¹⁴³ Torunn Pettersen, «40 000 i 40 år – må det være sånn?» *Nordlys*, 10. oktober 2011; Antirasistisk Senter, Jurddabeassi, «Samisk myteknuser».

¹⁴⁴ Pettersen og Brustad, «Same Sámi?», s. 6.

¹⁴⁵ NOU 1995: 6, s. 391.

¹⁴⁶ Ole Henrik Magga, *Behovet for samisk statistikk i samisk forskning og høyere utdanning*, upublisert foredrag, 1999, referert til Torunn Pettersen, «Etnisk identitet i offisiell statistikk – noen variasjoner og utfordringer generelt og i en samisk kontekst spesielt» *Dieđut*, nr. 3, 2006.

¹⁴⁷ Torunn Pettersen, *Sámi ethnicity as a variable: Premises and implications for population-based studies on health and living conditions in Norway*, ph.d.-avhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2014, s. 35–36.

tilskudd fra daværende Samisk utviklingsfond.¹⁴⁸ Disse tallene var ikke relatert til den samiske befolkningen som sådan, men snarere til et geografisk område innenfor det tradisjonelt samiske territoriet der alle innbyggere kunne søke om finansiering fra Sametinget.

Den geografiske tilnærmingen ble også brukt i 2006, da SSB begynte å produsere en halvårlig publikasjon kalt *Samisk statistikk*. I 2009 ble Samisk utviklingsfond omdøpt til *Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling* (STN). Det relevante geografiske området (nå kjent som STN-området) har siden da blitt utvidet flere ganger til å omfatte flere kommuner. Mens STN-området aldri var ment å gi et representativt utvalg av den samiske befolkningen i Norge, brukes det fortsatt i stedet for samiske bosettingsområder i Nord-Norge og som grunnlag for offisiell samisk statistikk i dag (diskutert i mer detalj nedenfor i punkt 5.3.1).

Gitt begrensningene i den geografiske tilnærmingen til offisiell samisk statistikk har den eneste måten å bygge et sterkere faktagrunnlag for samepolitikk i Norge på vært gjennom akademiske forskningsprosjekter i mindre skala. En viktig utvikling i denne forbindelse var Helsedepartementets etablering av Senter for samisk helseforskning i

2001. I perioden 2003–2004 gjennomførte senteret den første befolkningsbaserte studien om helse og levekår i regioner med samisk og norsk befolkning (SAMINOR-studien). I motsetning til offisielle statistiske samlinger inkluderer SAMINOR-studien selvidentifikasjonsspørsmål for samiske respondenter, slik at dataene kan oppdeles etter samisk etnisitet (diskutert mer detaljert nedenfor i punkt 5.3.2).

I 2005 ble Sametinget og regjeringen enige om en konsultasjonsordning (Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget).¹⁴⁹ I § 8 i avtalen heter det at det skal etableres en faglig analysegruppe for samisk statistikk med mandat til å styrke faktagrunnlaget for samisk politikktutforming, blant annet ved å analysere tilgjengelige statistiske data og identifisere eventuelle kunnskapshull. Analysegruppen ble formelt etablert i 2007, med medlemmer oppnevnt hvert fjerde år av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i samarbeid med Sametinget.¹⁵⁰ Gruppen utarbeider en årsrapport kalt *Samiske tall forteller*, som inneholder artikler om en rekke emner som er relevante for samene, inkludert temaene det ennå ikke er offisiell statistikk tilgjengelig om.

Den første artikkelen publisert i *Samiske tall forteller 1* (2008) oppsummerte

¹⁴⁸ St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga: Om fordeling av inntekt og levekår i Norge; Pettersen, «Sámi ethnicity as a variable», s. 15.

¹⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, 11. mai 2005.

¹⁵⁰ Mer informasjon om Faglig analysegruppe for samisk statistikk finnes på <http://samilogutmuitalit.no/en> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/>.

datakildene som kunne brukes til å samle samisk statistikk i Norge.¹⁵¹ I denne artikkelen diskuterte Paul Inge Severeide begrensningene i den geografiske tilnærmingen til offisiell samisk statistikk og hevdet at en statistisk befolkning av samer i stedet kunne konstrueres fra de eksisterende datakildene som inneholdt samiske selv-identifikasjonsspørsmål. I *Samiske tall forteller* 9 (2016) gjennomgikk Jon Todal tidligere artikler fra publikasjonen der forfatterne hadde kommentert mangel på tilstrekkelige data, og bemerket at etnisitetsbaserte registerdata på flere områder ville ha gitt mer relevant informasjon enn data fra STN-området.¹⁵²

Forsker ved Samisk høgskole og koordinator for Faglig analysegruppe for samisk statistikk Torunn Pettersen sier:

«Behovet for individbaserte statistiske data om den samiske befolkningen og deres levekår har over tid blitt påpekt av ulike samiske institusjoner – Sameetinget inkludert. Behovet har etter hvert også blitt erkjent av norske myndigheter. Samtidig er det langt fra gitt hvordan man kan og bør gå frem for å samle inn slike data. Og: uansett hvordan slik datainnsamling skulle forankres og organiseres institusjonelt, endelig datakvalitet vil avhenge av samisk praksis på individnivå – av i hvilken grad hver og en velger

å krysse av for samisk tilhørighet når gitte skjema har en eller flere rubrikker for dette.»¹⁵³

5.2 Situasjonen i dag

Statistisk sentralbyrå (SSB) er den institusjonen som har ansvar for å koordinere innsamling, analyse og formidling av offisiell statistikk i Norge. Tradisjonelt har SSB utarbeidet offisiell befolkningsstatistikk ved hjelp av tre primærkilder:

- et tiårig nasjonalt folketellingsspørreskjema
- administrative registre
- befolkningsbaserte undersøkelser

I 2011 sluttet SSB å sende ut et nasjonalt folketellingsspørreskjema. Offisiell befolkningsstatistikk blir nå utarbeidet nesten utelukkende ved hjelp av data fra administrative registre, supplert med mindre befolkningsbaserte undersøkelser. De nordiske landene har en lang tradisjon med å bruke data fra administrative registre til statistiske formål, men dette har økt betydelig de siste tiårene for å redusere kostnader og byrden med å svare for enkeltpersoner. SSBs rolle har dermed blitt mindre innrettet mot å *samle statistiske* data og mer mot å *koordinere* og *analysere* dataene som samles inn av andre offentlige myndigheter.

¹⁵¹ Paul Inge Severeide, «Datagrunnlaget – begrensninger og muligheter» i *Samiske tall forteller* 1, Kautokeino: Samisk høgskole, 2008, s. 15.

¹⁵² Jon Todal, «Datagrunnlag for samisk statistikk – Tilrådingar baserte på artiklar i Samiske tall forteller 1–8» i *Samiske tall forteller* 9, Kautokeino: Samisk høgskole, 2016, s. 148.

¹⁵³ Sitat godkjent av Torunn Pettersen, april 2020.

I henhold til statistikkloven, som sist ble revidert i 2019,¹⁵⁴ er SSB det sentrale organ for utarbeidelse og spredning av offisiell statistikk. SSB skal blant annet kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk og utvikle statistiske metoder og utnytte statistikk til analyse og forskning. Loven har også bestemmelser om taushetsplikt.

I henhold til loven har offentlige myndigheter en generell plikt til å offentliggjøre informasjon som er relevant for utarbeidelsen av offisiell statistikk slik SSB etterspør, inkludert informasjon i administrative registre.¹⁵⁵

Informasjonen i administrative registre omfatter personnumre, organisasjonsnumre og/eller adresser, som gjør det mulig for SSB å knytte data fra ulike registre og beskrive sammenhengene mellom dem uten å pådra seg store utgifter. Data fra Utlendingsdatabasen kan for eksempel knyttes til data fra Nasjonal utdanningsdatabase for å utarbeide statistikk om utdanningsnivået blant innvandrere i Norge.

Flere administrative registre i Norge omfatter variabler som identifiserer personer etter innvandrerstatus, flyktningsstatus, kjønn, alder og funksjonshemming, slik at offisiell befolkningsstatistikk kan bli oppdelt for disse spesifikke gruppene.¹⁵⁶

Men informasjon om innbyggernes etniske bakgrunn er ikke samlet inn i administrative registre. Offisiell befolkningsstatistikk har

Administrative registre SSB har tilgang til

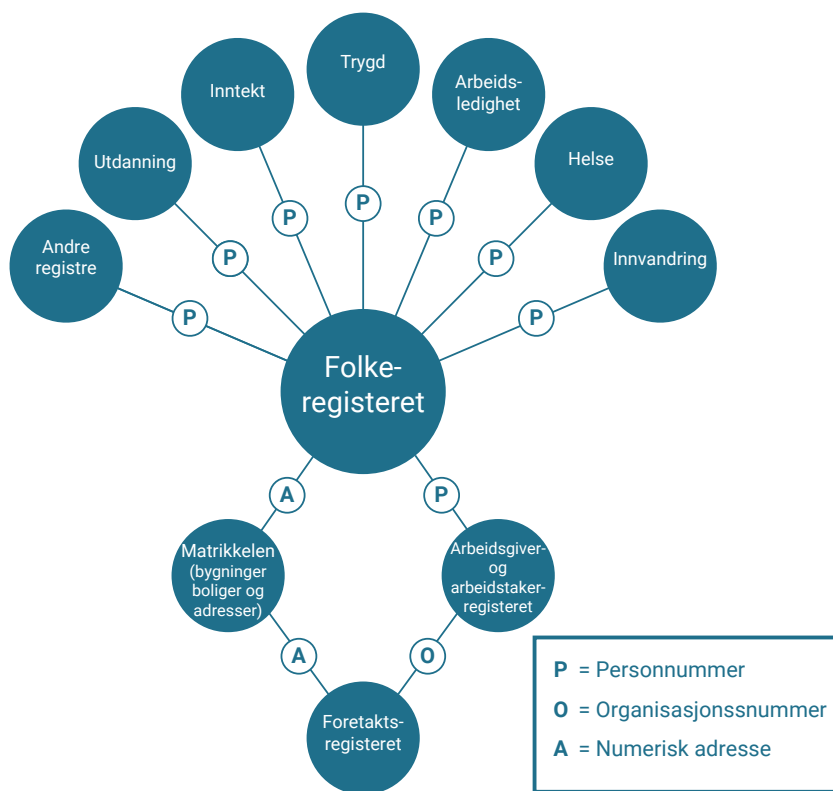
SSB har i dag tilgang til rundt 80 administrative registre, inkludert

- ★ Folkeregisteret, administrert av Skatteetaten
- ★ Foretaksregisteret og Enhetsregisteret, administrert av Brønnøysundregistrene
- ★ matrikkelen, administrert av Kartverket
- ★ Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, Lønns- og trekkoppgaverregisteret, Selvangivelsesregisteret og trygderegistrene, administrert av NAV
- ★ Utlendingsdatabasen, administrert av Utlendingsdirektoratet
- ★ de ulike helseregistrene administrert av Helsedirektoratet, Fødselsregisteret og Dødsårsaksregisteret, administrert av Folkehelseinstituttet,
- ★ Nasjonal utdanningsdatabase, administrert av SSB, og de ulike utdanningsregistrene, administrert av kommuner, Lånekassen og Utdanningsdirektoratet

¹⁵⁴ Statistikkloven av 21. juni 2019.

¹⁵⁵ Statistikkloven § 10.

¹⁵⁶ Oppdelte statistiske data for innvandrergrupper, flyktninger, kvinner, barn, eldre personer og personer med nedsatt funksjonsevne finnes på SSBs nettsider, <https://www.ssb.no>.



Figur 1: Det norske registerbaserte folketellingssystemet, basert på et diagram utgitt av Andersen og Utne, 2011¹⁵⁸

derfor ikke oppdelte data for den samiske befolkningen.¹⁵⁷ Vi kjenner ikke størrelsen på den samiske befolkningen i Norge, den geografiske fordelingen, alders- eller kjønnsfordelingen av samer eller hvordan noen av disse demografiske egenskapene endrer seg over tid. Det er grunnlag for å produsere offisiell statistikk om den samiske

befolkningens sosioøkonomiske status, fordi det ikke finnes nasjonale tall for for eksempel helse, bolig, sysselsetting, utdanning, trygd eller økonomisk utvikling for den samiske befolkningen.

¹⁵⁷ Anders Sønstebo, *Samisk statistikk 2018*, SSB, 2018, s. 4, 7.

¹⁵⁸ Espen Andersen og Harald Utne, *Censuses in a register-based statistical system: Norwegian experiences*, SSB, 2011, s. 2.

Undersøkelser utført av SSB

I tillegg til å samle data fra administrative registre gjennomfører SSB også flere befolkningsbaserte undersøkelser, blant annet

- ★ Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) (kvartalsvis)
- ★ Boligpanelet (månedlig)
- ★ den norske delen av Den europeiske studentundersøkelsen (Eurostudent) (hvert tredje år)
- ★ Levekårsundersøkelsen (årlig)
- ★ Mediebruksundersøkelsen (årlig)
- ★ Rusundersøkelsen (årlig)
- ★ Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG) (femårig studie)
- ★ undersøkelsen om lærerkompetanse i grunnskolen (hvert tiende år)
- ★ undersøkelse om studievalg (annen hvert år)

SSB gjennomfører altså ikke undersøkelser spesifikt om samer og inkluderer ikke samiske selvidentifikasjonsspørsmål i sine

generelle undersøkelser. SSB kan vanligvis bruke personnummer til å sende mer målrettede undersøkelser til bestemte undergrupper i befolkningen uten å inkludere personer som ikke har noen interesse i temaet for undersøkelsen. For eksempel sendes undersøkelsen om lærerkompetanse i grunnskolen bare til et utvalg av personer som er registrert som grunnskolelærer i arbeidsregistrene som administreres av NAV. Men uten en etnisitetsvariabel i administrative registre er det vanskelig å konstruere et nasjonalt representativt utvalg for den samiske befolkningen, som deretter kan sendes mer målrettede undersøkelser. SSB har foreslått en metodikk for å konstruere et slikt utvalg ved å knytte sammen flere eksisterende og historiske datakilder om den samiske befolkningen i Norge, men dette vil måtte baseres på tilgang til Sametingets valgmannntall, som for tiden ikke brukes til generelle statistiske formål (omtalt mer detaljert nedenfor i punkt 5.3.3).¹⁵⁹

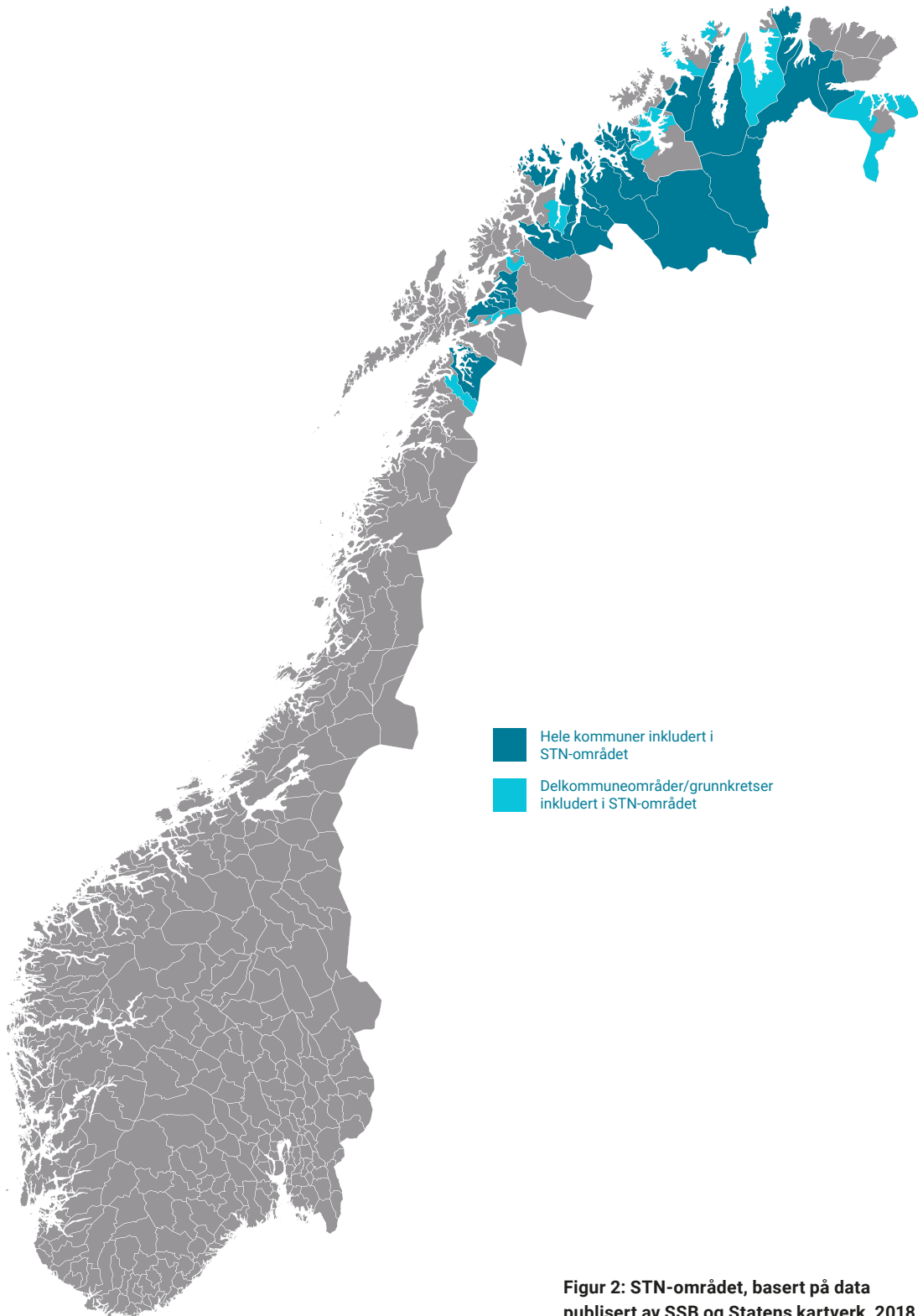
5.3 Eksisterende kilder til statistiske data om den samiske befolkningen

Det er fire hoveddatakilder som i dag brukes eller kan brukes til å produsere samisk statistikk i Norge:

- data fra STN-området
- populasjonsbaserte studier, som SAMI-NOR-studien¹⁶⁰

¹⁵⁹ Bjørn Are Holth og Magnar Lillegård, *Statistikk over samiske språkbrukere i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og vurdering av fremgangsmåter for statistikk*, notater 2017/34, SSB, 2017.

¹⁶⁰ Andre befolkningsbaserte studier har inkludert spørsmål om selvidentifikasjon for samiske respondenter, for eksempel Ungdomshelseundersøkelsen i Nord-Norge (2003–2005), *Fra bygd til by*-undersøkelsen (2014), folkehelseundersøkelsene i Troms og Finnmark fylke (mai 2019) og Nordland fylke (januar 2020), men disse vil ikke bli diskutert nærmere i denne rapporten. De fleste av disse undersøkelsene har tatt i bruk selvidentifikasjonsspørsmål som er identiske eller lignende som i SAMINOR-studien.



Figur 2: STN-området, basert på data publisert av SSB og Statens kartverk, 2018

- Sametingets valgmanntall
- samisk språkvariabel i Folkeregisteret¹⁶¹

Mens hver av disse kildene er nyttige for ulike formål, er de fleste enten begrenset til små geografiske områder, og/eller de kan ikke oppdeles etter samisk etnisitet, noe som gjør det vanskelig å bruke dem til å overvåke menneskerettighetssituasjonen til den samiske befolkningen som helhet. Den eneste kilden som dekker hele landet og inkluderer samiske selvidentifikasjons-spørsmål, er Sametingets valgmanntall, men dette brukes for øyeblikket ikke til generelle statistiske formål. De fire hovedkilder til statistiske data om samene diskuteres mer detaljert nedenfor.

5.3.1 Data for STN-området

SSB har fra 2006 av publisert offisiell samisk statistikk – hvorav mesteparten er utarbeidet geografisk ved hjelp av administrative data knyttet til det såkalte STN-området. STN-området omfatter utvalgte kommuner nord for Saltfjellet som er enten helt eller delvis inkludert i Sametingets tilskuddsordning for næringsutvikling (STN). I 2019 omfattet STN-området 21 kommuner og 10 områder innenfor kommuner, der 13 kommuner eller områder var lokalisert i Finnmark, 14 i Troms og 4 i den nordlige delen av Nordland.¹⁶² Disse kommunene er enkelte steder omtalt som *samiske*

bosetningsområder på grunn av langvarig tilknytning til den samiske befolkningen og spesifikke finansieringsordninger med Sametinget for utvikling av samisk kultur og industri. Dette må ikke forveksles med *forvaltningsområdet for samisk språk*, som er et eget område der samisk språk har spesiell status, og offentlige myndigheter har spesielle forpliktelser for kommunikasjon og utdanning i samisk.

SSB, Sametinget og Faglig analysegruppe for samisk statistikk har alle kommentert svakhetene ved å samle samisk statistikk på geografisk basis.¹⁶³ Fra et menneskerettighetsperspektiv er det to hovedproblemer med data fra STN-området: For det første gir ikke STN-området et representativt utvalg av den samiske befolkningen i Norge fordi den ikke inkluderer de større byene i Nord-Norge (inkludert Tromsø, Bodø, Alta og Kirkenes), de sørsamiske områdene (inkludert Snåsa, Røyrvik, Røros, Hattfjelldal og Trondheim) eller resten av Sør-Norge (inkludert Oslo, Bergen og Stavanger). For det andre er det uklart om dataene er representative for den samiske befolkningen *innenfor* STN-området, da de ikke er systematisert etter etnisitet og inkluderer et betydelig antall ikke-samiske innbyggere. Av disse grunnene er det vanskelig å trekke noen pålitelige konklusjoner om menneskerettighetssituasjonen til den

¹⁶¹ I tillegg er det et reindriftsforvaltningens register over personer med reinmerke, et register over samiske barnehager og barnehager med samisk språkopplæring og et grunnskoleregister over personer med avgangskarakterer i samisk. Disse kildene vil ikke bli diskutert nærmere i denne rapporten.

¹⁶² Sametinget, *Virkeområdet for tilskudd til næringsutvikling – STN-området*, 23. november 2018.

¹⁶³ Sønstebo, *Samisk statistikk*, 2018, s. 8; Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning og forskning på samisk humant biologisk materiale*, s. 35; Sametinget, *The Sámi Parliament's 2018 Report to CERD*, 2018, avsn. 60; Todal, «Datagrunnlag for samisk statistikk», 2016, s. 148.

samiske befolkningen fra data fra STN-området.

De best tilgjengelige dataene om den geografiske fordelingen av den samiske befolkningen i Norge er fra Sametingets valgmannstall, som selv om det ikke inkluderer alle samer, viser at det bor samer i nesten alle kommuner i Norge. Av de 18 103 personene som er registrert i Sametingets valgmannstall, er bare 39 prosent fra de 21 kommunene som inngår i hele STN-området, mens ytterligere 23 prosent er fra de 10 kommunene som er delvis inkludert i STN-området. Det betyr at 40–60 prosent av samer som er registrert for å kunne stemme i valg til Sametinget, ikke bor innenfor STN-området og ikke er representert i SSBs eneste offisielle publisering av samisk statistikk. Gitt at en økende andel av samer bor i norske byer,¹⁶⁴ og den generelle trenden med urfolksurbanisering i mange land, er det sannsynlig at STN-området vil bli enda mindre relevant for produksjonen av samisk statistikk i fremtiden.¹⁶⁵

Forsker ved OsloMet – storbyuniversitetet Mikkel Berg-Nordlie sier:

«Den nåværende situasjonen når det gjelder samisk statistikk gjør forskning på samiske erfaringer, holdninger, sosiale situasjoner osv. ekstremt vanskelig. Data fra STN-området får ikke

med seg urbane områder, noe som er spesielt bekymringsfullt i ei tid med sterk samisk urbanisering. Allerede Aubert bemerket at det var en svakhet i datasettet hans at urbane områder ikke var inkludert. Steder som Tromsø, Oslo, Alta, Trondheim og Bodø er hjemmet til mange samer nå. Hvordan vil stemmene deres bli hørt og deres situasjoner beskrevet gjennom statistisk forskning?»¹⁶⁶

Sametinget vurderer for tiden om STN-området fortsatt skal bli brukt til å sette de geografiske grensene for Sametingets forretningsutviklingstilskudd.¹⁶⁷ Årsaken til dette er at størrelsen på STN-området har økt betydelig de siste årene, mens Sametingets budsjett for næringsutvikling faktisk er redusert. En rekke alternativer vurderes, inkludert fullstendig avskaffelse av STN-området. Hvis STN-området skulle endres eller avskaffes, ville det åpenbart medføre implikasjoner for utarbeidelse av offisiell statistikk basert på STN-området, ikke minst SSB-publikasjonen *Samisk statistikk*.

5.3.2 SAMINOR-studien

Den befolkningsbaserte studien om helse- og levekår i regioner med samisk og norsk bosetting (SAMINOR-studien) gjennomføres av Senter for samisk helseforskning ved UiT Norges arktiske universitet og har som mål å styrke kunnskapen om helse- og leve-

¹⁶⁴ Kjetil Sørli og Ann Ragnhild Broderstad, *Flytting til byer fra distriktsområder med samisk bosetting*, NIBR/UiT og Senter for samisk helseforskning, 2011.

¹⁶⁵ Se f.eks. Emily Brand, Chelsea Bond og Cindy Shannon, *Indigenous in the City: Urban Indigenous Populations in Local and Global Contexts*, Poche Centre for Indigenous Health, 2016, s. 4.

¹⁶⁶ Sitat godkjent av Mikkel Berg-Nordlie, april 2020.

¹⁶⁷ Sametinget, *Bærekraftig næringsutvikling*, saksnr. 18/3122, dokument 19/19555, 2019.

kårene til både den samiske og den norske befolkningen i Nord- og Midt-Norge.¹⁶⁸ Hittil er to undersøkelser fullført, SAMINOR 1 (2003–2004)¹⁶⁹ og SAMINOR 2 (2012–2014),¹⁷⁰ og en tredje undersøkelse er planlagt for 2022–2024. SAMINOR-studien er unik fordi den er utformet for å være spesielt rettet mot den samiske befolkningen, og respondentene blir stilt spørsmål om selvidentifikasjon om samisk etnisitet.

SAMINOR-datasettet kan brukes for forskningsformål og potensielt knyttes til data fra andre administrative registre for forskningsformål ved hjelp av respondentens personnummer. Dette må gjøres i samsvar med helseregisterloven, personopplysningsloven og EUs generelle personvernforordning (GDPR) og krever godkjenning fra de nasjonale forskningsetiske komiteene og SAMINORs prosjektstyre. En konsekvensvurdering av databeskyttelse (DPIA) kan også være nødvendig. Alle forskningsprosjekter som gis tilgang til SAMINOR-dataene, må følge *Etiske retnings-*

linjer for samisk helseforskning, godkjent av Sametinget i 2019.

SAMINOR 1-undersøkelsen fant sted i 2003–2004 i samarbeid med Folkehelseinstituttet og omfattet 24 kommuner i Nord- og Midt-Norge.¹⁷¹ Studien omfattet 16 865 deltakere, hvorav 36 prosent rapporterte at de hadde samisk bakgrunn. SAMINOR 2-undersøkelsen fant sted i 2012–2014 og ble delt inn i to trinn.¹⁷² Trinn 1 var *SAMINOR 2 spørreundersøkelse*, gjennomført i 25 kommuner, med 11 600 deltakere i alderen 18–69 år. 34 prosent av disse hadde samisk bakgrunn. Trinn 2 var *SAMINOR 2 klinisk studie* (inkludert klinisk undersøkelse og blodprøver) utført i 10 kommuner med støtte fra lokale helsearbeidere. Den kliniske undersøkelsen omfattet 6004 deltakere, hvorav 54 prosent hadde samisk bakgrunn.¹⁷³ SAMINOR 3-undersøkelsen er planlagt å dekke om lag 40 kommuner i Nord- og Midt-Norge, inkludert hele tidligere Finnmark fylke og også større deler av tidligere Troms fylke samt Nordland og

¹⁶⁸ Mer informasjon om SAMINOR-studien finner du på UiT Norges arktiske universitets nettsider, <https://en.uit.no/forskning/forskningsgrupper>.

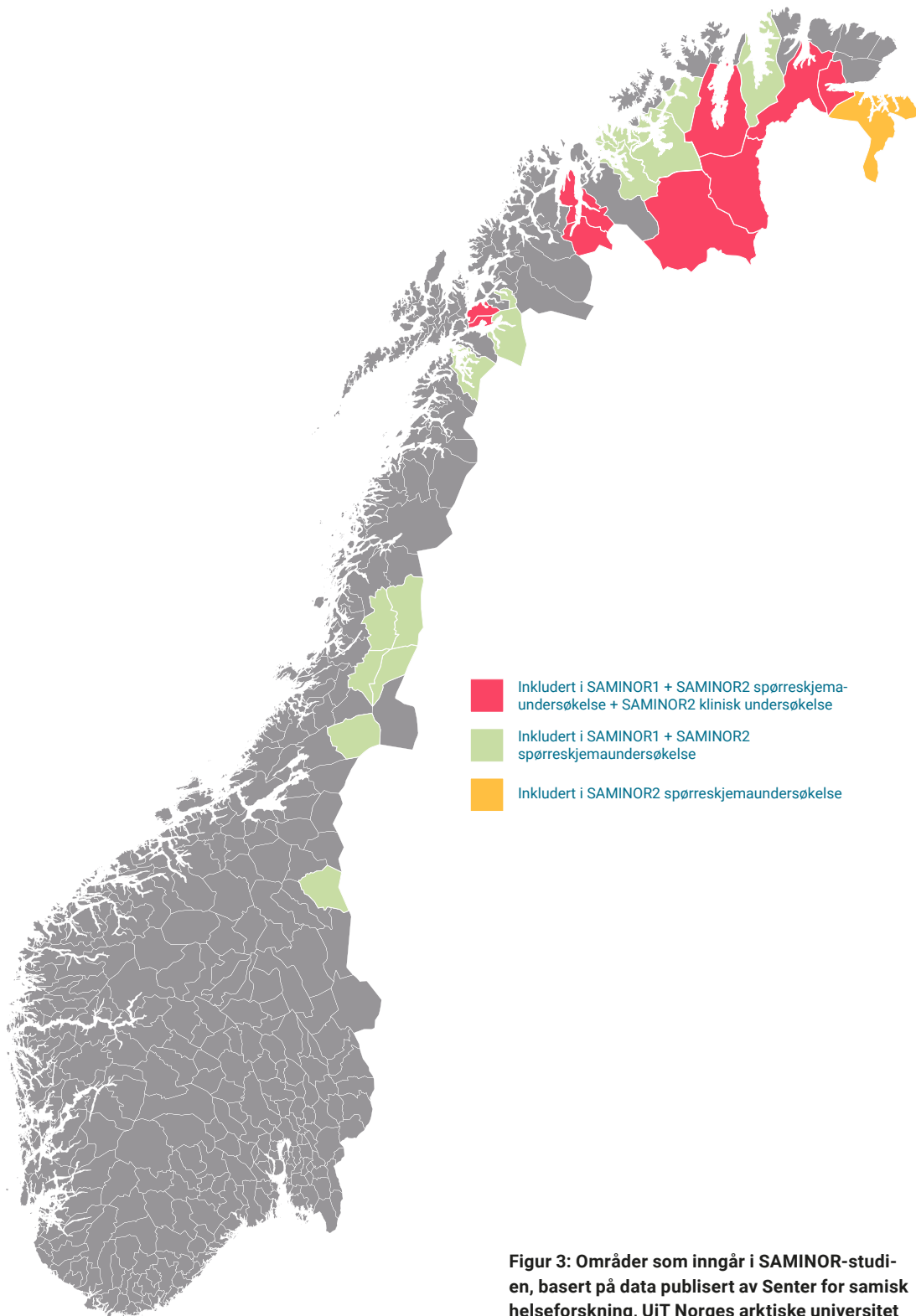
¹⁶⁹ Eiliv Lund et al., «Population Based Study of Health and Living Conditions in Areas with both Sami and Norwegian populations – The SAMINOR Study» *International Journal of Circumpolar Health* 66, nr. 2 (2007) s. 113–128.

¹⁷⁰ Magritt Brustad et al., «A population-based study on health and living conditions in areas with mixed Sami and Norwegian settlements – the SAMINOR 2 questionnaire study» *International Journal of Circumpolar Health* 73, nr. 1 (2014); Ann Ragnhild Broderstad, Solrunn Hansen og Marita Melhus, «The Second Clinical Survey of the Population-based Study on Health and Living Conditions in Regions with Sami and Norwegian Populations – the SAMINOR 2 Clinical Survey: Performing Indigenous Health Research in a Multiethnic Landscape» *Scandinavian Journal of Public Health* (publisert på nettet før utskrift 6. mai 2019).

¹⁷¹ Lund et al., «Population Based Study of Health and Living Conditions in Areas with both Sami and Norwegian populations – The SAMINOR Study».

¹⁷² Brustad et al., «A population-based study on health and living conditions in areas with mixed Sami and Norwegian settlements – The SAMINOR 2 questionnaire study».

¹⁷³ Broderstad, Hansen og Melhus, «The Second Clinical Survey of the Population-based Study on Health and Living Conditions in Regions with Sami and Norwegian Populations – the SAMINOR 2 Clinical Survey: Performing Indigenous Health Research in a Multiethnic Landscape».



Trøndelag enn tidligere SAMINOR-undersøkelser.

Gjennom definisjonen av undersøkelsesområdet forsøkte Senter for samisk helseforskning å velge kommuner der 5–10 prosent av befolkningen sannsynligvis var samisk, basert på resultatene fra folketellingsspørreskjemaet fra 1970 som inkluderte spesifikke spørsmål om samer samt

historisk og lokal anekdotisk kunnskap. Alle beboere i undersøkelsesområdet og målgruppen fikk en invitasjon til å delta sammen med spørreskjemaet, og SSB ga logistisk støtte til utsendelse av SAMINOR 2-undersøkelsen. Definisjonen av etniske grupper er et kjernesporsmål i SAMINOR-studien, og fremkommer gjennom elleve forskjellige spørsmål om hjemmespråk, etnisk bakgrunn og selvoppfattet etnisitet.

Selvidentifikasjonsspørsmål som brukes i SAMINOR-studien

SAMINOR-studien stiller respondentene følgende spørsmål om selvidentifikasjon:

■ Hvilket hjemmespråk har/hadde du, dine foreldre og besteforeldre? (Sett ett eller flere kryss)

	Norsk	Samisk	Kvensk	Annet, beskriv:
Morfar:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Mormor:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Farfar:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Farmor:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Far:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Mor:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Jeg selv:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____

■ Hva er din, din fars og din mors etniske bakgrunn? (Sett ett eller flere kryss)

	Norsk	Samisk	Kvensk	Annet, beskriv:
Min etniske bakgrunn er:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Min fars etniske bakgrunn er:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
Min mors etniske bakgrunn er:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____

■ Hva regner du deg selv som? (Sett ett eller flere kryss)

Norsk	Samisk	Kvensk	Annet, beskriv:
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____

Svaralternativer er «norsk», «samisk», «kvensk» og «annet», med mulighet for å gi mer enn ett svar. Spørsmålene omfatter både objektive og subjektive kriterier: samisk språk, etnisk bakgrunn og selvoppfattet etnisk identitet, noe som gjør det mulig å kategorisere deltakerne i urfolk- versus ikke-urfolksgrupper på flere forskjellige måter. Nyere publikasjoner basert på SAMINOR-dataene er mer avhengige av selvoppfatning.

SAMINORs undersøkelsesdata har først og fremst blitt brukt i akademisk forskning, deriblant i 51 publiserte vitenskapelige artikler, 7 ph.d.-avhandlinger, 8 masteroppgaver og flere artikler i *Samiske tall forteller*. Selv om denne forskningen utvilsomt gir viktig innsikt i samiske helse- og levekår, gir den ikke et tilstrekkelig faktagrunnlag for omfattende menneskerettighetsovervåking. Dette skyldes at SAMINOR-studien bare inneholder selvrapporterte undersøkelsesdata (i motsetning til registerdata), har en relativt liten utvalgsstørrelse, er begrenset til utvalgte kommuner i Nord- og Midt-Norge og gjennomføres bare hvert 8.–10. år.¹⁷⁴ Som nevnt ovenfor i punkt 4.2 er administrative data og undersøkelsesdata begge like viktige i menneskerettighetsovervåking. Selv om undersøkelsesdata spiller en viktig rolle i å fylle ut kunnskapshull og legge til kontekst for administrative data, kan den ikke erstatte administrative data.

¹⁷⁴ Dette er ikke en kritikk av spørsmål om selvidentifikasjon som brukes i SAMINOR-studien for å samle informasjon om samisk etnisitet, men snarere en observasjon om begrensningene i selvrapporterte undersøkelsesdata mer generelt.

¹⁷⁵ Presentasjon av Ann Ragnhild Broderstad, *Seminar – Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, Sametinget, 20. november 2019.

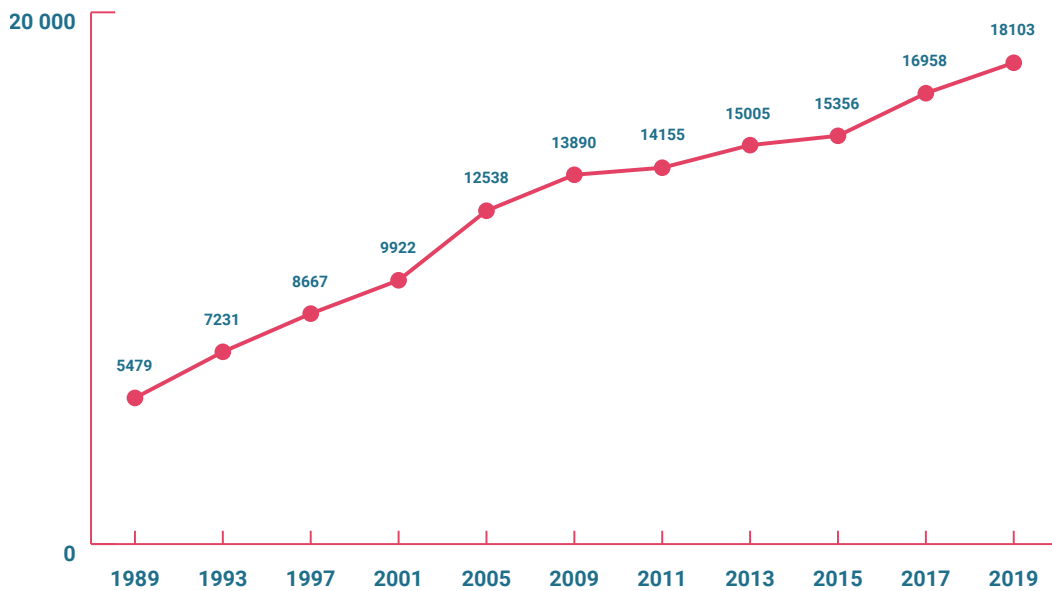
¹⁷⁶ Sameloven av 12. juni 1987.

Faglig leder av Senter for samisk helseforskning og SAMINOR-studien Ann Ragnhild Broderstad sa i sin tale på Sametingets statistikkseminar i november 2019:

«Hvis helsevesenet skal tilby en bedre klinisk tjeneste tilpasset språklig og kulturelt for forskjellige pasientgrupper, må vi ha tilstrekkelige helsedata som er ikke bare delt etter kjønn, alder og bosted, men også av samisk etnisitet. Mens SAMINOR-studien gir oss noe av denne informasjonen, er den ikke god nok, fordi vi bare gjør det hvert tiende år i utvalgte kommuner. Vi trenger data fra både registre og undersøkelser som oppdateres årlig om endringene som skjer i det samiske samfunnet på alle nivåer.»¹⁷⁵

5.3.3 Sametingets valgmanntall

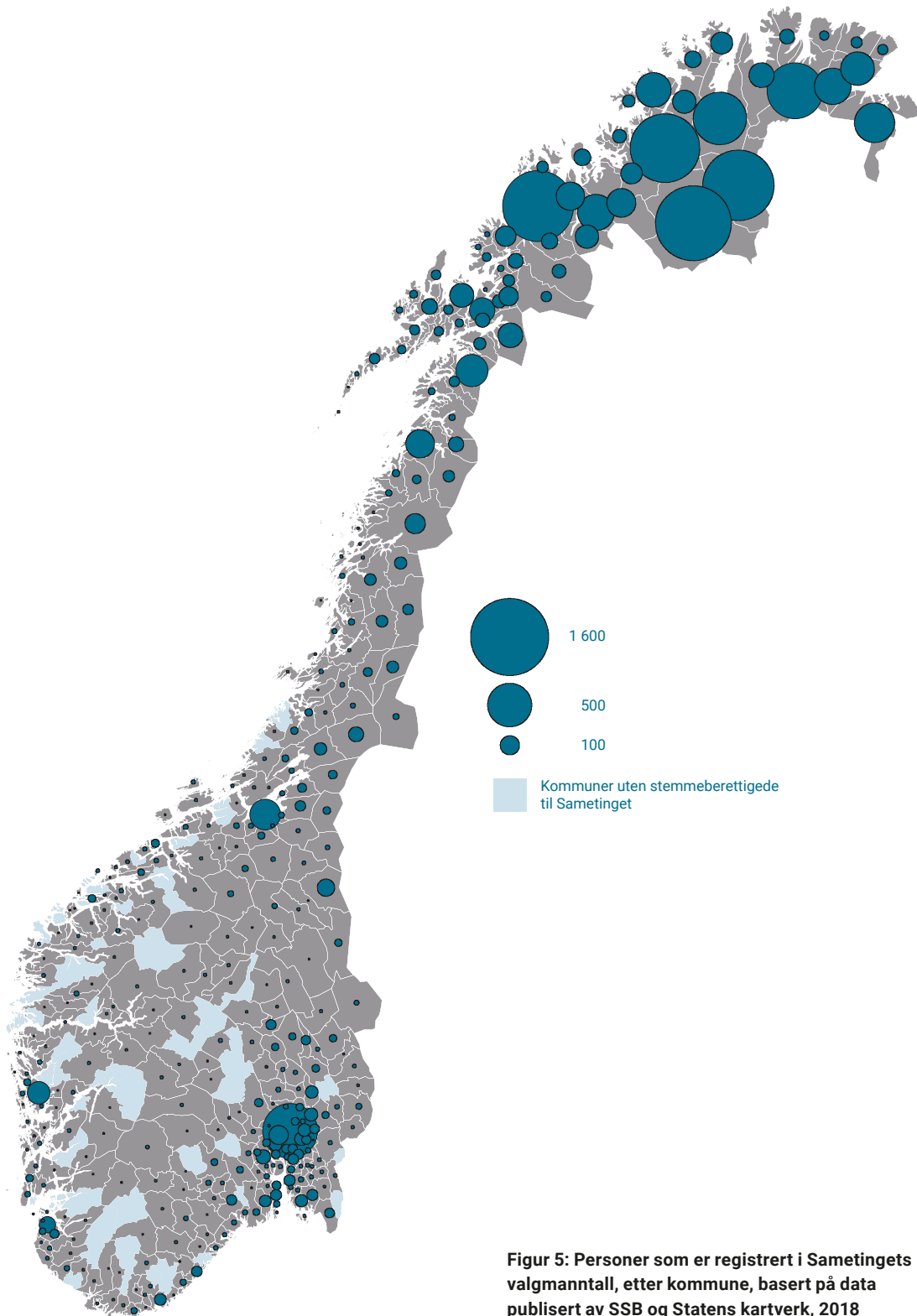
Sametinget ble etablert med hjemmel i sameloven (1987), som det valgte representative organet for samene i Norge, og ble åpnet av kong Olav V i 1989.¹⁷⁶ Sametinget har 39 representanter fra syv valgkretser, med valg avholdt hvert fjerde år. Sameloven har også bestemmelser om etablering av Sametingets valgmanntall, som er et eget register over samer som er kvalifisert til å stemme eller stå som kandidat i valg til Sametinget.



Figur 4: Antall innmeldinger i Sametingets valgmanntall, basert på data publisert av Sametinget, 2019

Sametingets valgmanntall er den eneste eksisterende datakilden som gir et nasjonalt representativt utvalg av den samiske befolkningen. Per 30. juni 2019 var det registrert 18 103 personer i Sametingets valgmanntall,

spredt over rundt 419 kommuner. Antall personer registrert i Sametingets valgmanntall har økt med mer enn 300 prosent siden 1989.



Figur 5: Personer som er registrert i Sametingets valgmannantall, etter kommune, basert på data publisert av SSB og Statens kartverk, 2018

Kriterier for innmelding i Sametingets valgmanntall

Kriteriene for innmelding i Sametingets valgmanntall er basert på både subjektive og objektive kriterier for samisk etnisitet. I henhold til sameloven § 2-6 kan en person kreve seg innført i Sametingets valgmanntall dersom vedkommende avgir erklæring om at han eller hun

- oppfatter seg selv som same, og enten
- har samisk som hjemmespråk, eller
- har eller har hatt en forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller
- er barn av en person som står eller har stått i Sametingets valgmanntall

Da Sametingets valgmanntall først ble introdusert i 1989, måtte personer som ønsket å bli innført i registeret, søke om dette i sin bostedskommune.¹⁷⁷ Søknadene ble behandlet separat av hver enkelt kommune og dataene ble ikke slått sammen til ett enkelt register. Dette skapte en rekke administrative vanskeligheter, spesielt når velgerne flyttet til en ny kommune. I 2001 begynte Sametinget, med bistand fra Sentralkontoret for folkeregistrering, å utarbeide et samlet valgregister, men kommunene var fortsatt ansvarlige for det praktiske

ved registrering, og valgmanntallet var ikke direkte knyttet til Folkeregisteret. Siden 2004 har Sametingets valgmanntall blitt utarbeidet og administrert av Sametinget og blitt direkte knyttet til personopplysninger i Folkeregisteret, noe som gjør det mye enklere å automatisk oppdatere informasjon om velgerne hvis de flytter, og å sjekke om kandidater til Sametinget er bosatt i deres valgkrets.

Når en person er registrert i Sametingets valgmanntall, kobles dette, i medhold av sameloven § 2-6 og folkeregisterloven § 3-1 bokstav p, til personopplysningene deres og registreres i Folkeregisteret.¹⁷⁸ Etter folkeregisterloven § 1-3 er Skatteetaten den myndighet som har ansvaret for å administrere registeret. Forskriften om valg til Sametinget fastsetter vilkårene for tilgang og bruk av Sametingets valgmanntall.¹⁷⁹ Etter forskriften § 81 første ledd kan tilgang til Sametingets valgmanntall bare gis under følgende omstendigheter:

- til offentlige tjenestemenn, når det er nødvendig for å gi den aktuelle tjenesten, eller
- til forskere for vitenskapelige formål, etter samtykke fra Sametinget, eller
- til andre, etter samtykke fra Sametinget.

Det er også egne bestemmelser om tilgang til Sametingets valgmanntall for de

¹⁷⁷ Fagutvalget for utredning om valgordning til sametingsvalget, *Ny valgordning til Sametinget*, 4. april 2007, s. 31.

¹⁷⁸ Sameloven § 2-6; folkeregisterloven av 9. desember 2016 § 3-1.

¹⁷⁹ Forskrift om valg til Sametinget av 19. desember 2008.

personene som inngår i registeret, og for politiske partier som utarbeider valgkandidatlistene. I henhold til forskriften § 8 skal den samiske valgmennda publisere Sametingets valgmanntall og før valgdagen gjøre det tilgjengelig for offentlig inspeksjon på et bestemt tidspunkt og sted og oppgi en fremgangsmåte for å påklage eventuelle feil. Etter § 9 kan alle som mener de har blitt feilaktig inkludert eller utelatt fra Sametingets valgmanntall, kreve at Sametinget korrigerer feilen. I henhold til forskriften § 12 har partier som utarbeider en kandidatliste til valg, rett til en kopi av Sametingets valgmanntall, men kan bare bruke den til politiske formål og kan ikke knytte dataene i Sametingets valgmanntall til andre offentlige registre. De må også returnere kopien av Sametingets valgmanntall til Sametinget eller makulere den innen 6 måneder etter valget.

Paragraf 81 tredje ledd i forskriften gir Sametinget adgang til å gi SSB tilgang til Sametingets valgmanntall for statistiske formål. Mens forskriften § 12 tredje ledd forbyr partier som utarbeider en kandidatliste, å knytte Sametingets valgmanntall til andre offentlige registre, er denne bestemmelsen begrenset til den spesifikke konteksten og vil ikke hindre SSB i å knytte Sametingets valgmanntall til andre registre hvis de fikk tilgang. I juridisk og teknisk forstand er det dermed ganske enkelt å bruke Sametingets valgmanntall til statistiske formål hvis Sametinget velger å gjøre det,

spesielt siden det allerede er en del av Folkeregisteret.

Det er flere måter Sametingets valgmanntall kan brukes til å samle samisk statistikk på. Sametingets valgmanntall kan for eksempel knyttes til andre administrative registre, for eksempel helse-, utdannings- eller ansettelsesregistre, for å utarbeide anonymisert statistikk om samenes levekår. Personer registrert i Sametingets valgmanntall kan også bli invitert til å delta i mer målrettede befolkningsbaserte undersøkelser om spørsmål av betydning for samiske samfunn. Det er imidlertid en viss motstand i Sametinget mot bruk av Sametingets valgmanntall for generelle statistiske formål (se nedenfor i punkt 5.4). Hittil har Sametinget bare gitt ekstern tilgang til Sametingets valgmanntall til dem som utfører valgforskning, samt til å sende undersøkelser til enkeltpersoner registrert i valgmanntallet om spørsmål knyttet til stemmegivning, politisk deltakelse og i sivilsamfunnet.¹⁸⁰

Sametingets valgmanntall ble opprinnelig kalt *Samemantallet*, men ble i 2008 omdøpt til *Sametingets valgmanntall* gjennom en endring i sameloven.¹⁸¹ En fagkomité opprettet av Sametinget anbefalte endringen for å klargjøre at «samemantallet ikke er et register over den samiske befolkning, men et valgmanntall til bruk for de som ønsker å gjøre sin samiske identitet politisk relevant ved sametingsvalg».¹⁸² Selv om denne endringen av

¹⁸⁰ Se f.eks. Institutt for samfunnsforskning, *Sametingsvalgundersøkelsen 2017*, prosjektnr. 10187, 2020.

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 43 (2007–2008).

¹⁸² *Ibid.*, kapittel 4.3.

enkelte har blitt tolket som et argument for at Sametingets valgmanntall ikke skal brukes til generelle statistiske formål, understreket komiteen som anbefalte endringen, imidlertid at den ikke ville ha noen innvirkning på Sametingets evne til å godkjenne tilgang til Sametingets valgmanntall for forskning eller sosiale formål etter same-loven § 2-6 og forskriften § 81 første ledd.¹⁸³

Sammenlignet med data fra STN-området, som i dag brukes til å produsere offisiell samisk statistikk, vil Sametingets valgmanntall potensielt gi et mer representativt utvalg av den samiske befolkningen i Norge. I motsetning til data fra STN-området, som inkluderer både samer og ikke-samer og bare dekker et begrenset geografisk område, består Sametingets valgmanntall utelukkende av samer og dekker hele Norge.

Det er imidlertid viktig å merke seg at kriteriene for registrering i Sametingets valgmanntall, som angitt i sameloven § 2-6, ble spesielt utformet for å fastsette kriteriene for retten til å stemme og å stå som kandidat i Sametingets valg. En person som faller utenfor Sametingets valgmanntall, kan likevel betraktes som samisk og ha beskyttelse som sådan i henhold til norsk lov.¹⁸⁴ Dette kan for eksempel omfatte samer som ikke oppfyller språkkriteriene som er angitt i Sameloven. Det er også flere grunner til at samer som oppfyller kriteriene for inklude-

ring i Sametingets valgmanntall, kan velge ikke å registrere seg, inkludert

- mangel på politisk interesse generelt eller i samiske politiske spørsmål spesielt
- uenighet med eksistensen av eller aktivitetene til Sametinget
- en oppfatning om at Sametingets aktiviteter ikke er spesielt relevante for dem
- motstand mot eller skepsis til etnisk registrering og/eller motvilje mot å erklære sin samiske identitet i offentligheten

For eksempel fant en studie om statsborgerskapsidentitet, gjennomført i 2013 blant samer som bodde i kjernen av samiske områder i Nord-Norge, at av de 745 personene som ble undersøkt som var kvalifisert for registrering i Sametingets valgmanntall, var bare 549 personer faktisk registrert.¹⁸⁵ Et nylig forskningsprosjekt koordinert av Institutt for samfunnsforskning om samepolitikkenes grenser har blant annet vurdert årsakene til at personer med samisk tilhørighet velger ikke å registrere seg i Sametingets valgmanntall eller ikke oppfyller kriteriene for å gjøre det.¹⁸⁶ Det kan godt være samer som har valgt ikke å registrere seg i Sametingets valgmanntall, men

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Susann Funderud Skogvang, «Kven er egentleg same?» *Morgenbladet*, 11. desember 2017.

¹⁸⁵ Per Selle, Anne Julie Semb og Kristin Strømsnes, «Citizenship identity among Norwegian Sami in core Sami areas» *Citizenship Studies* 17, nr. 6–7 (2013) s. 712–727.

¹⁸⁶ Institutt for samfunnsforskning, *Samepolitikkenes grenser: Innenfor- og utenforposisjoner i samisk samfunnsbygging*, prosjektnr. 10159, 2019.

som ville registrert sin samiske tilhørighet i et eget register for statistiske formål. Omvendt kan det også være samer som er registrert i Sametingets valgmanntall, som ville velge å avregistrere seg hvis en beslutning ble tatt for å bruke Sametingets valgmanntall for statistiske formål.

5.3.4 Den samiske språkvariabelen i Folkeregisteret

I NOU 2016: 18 *Hjertespråket* har et ekspertutvalg (Samisk språkutvalg) identifisert mangelen på statistiske data for samisk språk som et sentralt tema og anbefalt at det utvikles metoder for registrering av samisk språk i Folkeregisteret.¹⁸⁷ Samme år fremmet Finansdepartementet forslag til modernisering av Sentralfolkeregisteret, og under høringsprosessen ba Sametinget om at frivillig registrering av samisk språk innføres, og viste til at det var ekstremt vanskelig å utvikle tiltak for å beskytte og fremme samisk språk uten sammenlignbare data.¹⁸⁸ Dette ble støttet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og av Samisk språkutvalg, forutsatt at det ble satt i verk egnede sikkerhetstiltak for å beskytte personvern og konfidensialitet.

I 2016–2017 ble folkeregisterloven og tilknyttede lovbestemmelser endret, noe som gjør det mulig å registrere bruken av Norges tre offisielle samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) i Folkeregisteret.¹⁸⁹ Sametinget ba også om at tre mer sårbare samiske språk (umesamisk, skoltesamisk og pitesamisk) ble inkludert, i tillegg til informasjon om enkeltpersoners nivå av språkferdigheter (muntlig og skriftlig), men disse anmodningene ble ikke imøtekommet.

I oktober 2019 lanserte Sametinget og Skatteetaten et nettsideskjema der enkeltpersoner kan registrere seg som bruker av nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk.¹⁹⁰ Registrering er frivillig, og mer enn ett språk kan velges. Formålet med registreringen er å gjøre det mulig å utarbeide statistikk som bidrag til å utvikle tiltak for å beskytte samisk språk. Personer som registrerer seg som bruker av et samisk språk, vil ikke automatisk motta informasjon fra offentlige myndigheter på dette språket. For å registrere seg må enkeltpersoner logge på Skatteetatens sikre identifikasjonsportal og velge alternativet «registrere samisk språk».¹⁹¹

¹⁸⁷ NOU 2016: 18, s. 24.

¹⁸⁸ Prop. 164 L (2015–2016), avsn. 9.5.

¹⁸⁹ Folkeregisterloven av 9. desember 2016 § 3-1 bokstav q; folkeregisterforskriften av 14. juli 2017 § 3-1-1 bokstav q.

¹⁹⁰ Tom S.T. Hansen og Mette Ballovara, «Nå vil Norge registrere alle som snakker samisk», *NRK Sápmi*, 22. oktober 2019.

¹⁹¹ Skjemaet for å registrere seg som bruker av et samisk språk finnes på Skatteetatens nettsider, <https://skatt.skatteetaten.no/web/minfolkeregisterside/skjema/meldSamiskspraak>.

Samiske språkspørsmål som brukes i Folkeregisteret

Etter å ha fulgt instruksjonene om å registrere seg som bruker av et samisk språk på Skatteetatens nettside blir respondentene bedt om å krysse av for én eller flere av følgende bokser hvis de kan snakke, skrive og/eller lese det språket:

- Nordsamisk
- Lulesamisk
- Sørsamisk

Mens den nye variabelen i Folkeregisteret er et viktig skritt mot å bygge et sterkere grunnlag for beskyttelse av samisk språk, har den flere begrensninger med hensyn til bredere menneskerettighetsovervåking.

For det første er det et betydelig antall samer som ikke snakker et samisk språk og dermed vil bli utelukket fra registeret. Dette betyr at registeret ikke vil gi et representativt utvalg av den samiske befolkningen som kan brukes til å dele opp generell befolkningsstatistikk på områder som helse, utdanning eller sysselsetting.

For det andre: Selv om et betydelig antall personer registrerer seg som brukere av et samisk språk, vil det ikke være mulig å vurdere om dette tallet øker eller avtar over tid som en andel av den totale samiske befolkningen (fordi dette tallet er ukjent).

For det tredje samler ikke registeret inn informasjon om hvorvidt en person identifiserer seg som samisk, og det kan dermed omfatte en rekke ikke-samer som har lært et samisk språk. Registrering krever at enkeltpersoner aktivt søker opp et elektronisk skjema på Skatteetatens nettsider. Omfanget av registrering vil derfor i stor grad avhenge av om dette skjemaet er allment kjent, og det kan ta flere år før tallene kan brukes til statistiske formål.

5.4 Sametingets perspektiv

Forslag om å samle inn en form for «individuell baserte» statistiske data om den samiske befolkningen har i mange år blitt diskutert i Sametinget.¹⁹² Disse diskusjonene har generelt vært sentrert om behovet for høyere kvalitet på samisk statistikk som et grunnlag for samepolitikk på den ene siden og risikoen forbundet med å samle etnisitetsdata på den andre. Mens noen samiske politikere har støttet innsamling av data om samisk etnisitet i administrative registre, har andre vært mer skeptiske. Som utgangspunkt ser det imidlertid ut til å være bred enighet i Sametinget om at dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge er utilstrekkelig, og at forslag til forbedring bør undersøkes.

Sametingspresident Aili Keskitalo sier:

«Som urfolk har samene rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer vi fritt vår politiske stilling og fremmer fritt vår økonomiske,

¹⁹² Se for eksempel Sametinget, *Samiskrelatert statistikk i Norge*, saksnr. 04/1725, dokument 06/810, 2006.

sosiale og kulturelle utvikling. Å ha tilgang til samisk statistikk er nødvendig for å kunne utøve selvbestemmelsesretten på en god og forsvarlig måte. Samtidig vet vi at det å være same har blitt brukt mot oss same, noe som har skapt dype sår og mistro til statene. Samisk statistikk må derfor eies og forvaltes av samene selv.»¹⁹³

I sitt innspill til FNs rasediskrimineringskomité i 2018 uttalte Sametinget at «reliable statistics are a prerequisite for being able to develop indicators to determine how well the Sami's financial, social and cultural rights under the Convention are satisfied [...] [and to] facilitate Sami social planning, especially as related to public services for Sami language users».¹⁹⁴

I sitt innspill til Finansdepartementets høringer om en ny lov for innsamling av offisiell statistikk uttalte Sametinget at offisiell statistikk i Norge ikke inneholder tilstrekkelige data som analyserer samers sosioøkonomiske situasjon.¹⁹⁵ Sametinget uttalte videre at samisk statistikk bør inkluderes i den offisielle statistikken SSB utarbeider, og at Sametinget bør konsulteres om dette. På samme måte uttalte Sametinget i sin merknad til Meld. St. 31 (2018–2019) om samisk språk, kultur og samfunnsniv:

«Norge mangler god samisk statistikk. Den geografisk baserte statistikken som i dag produseres av SSB gir et bilde av utfordringene i de samiske samfunnene, men er på langt nær godt nok som grunnlag for en opplyst samfunnsdebatt og gode politiske beslutninger. Sametinget ser at det er et behov for å utrede hvordan statistikken kan forbedres. Det er også behov for å se på muligheten for å ha et individbasert statistikkgrunnlag for samisk statistikk.»¹⁹⁶

I desember 2018 vurderte Sametinget følgende tre forslag:

- Sametinget behandler og vedtar endelige retningslinjer for samisk helseforskning i 2019.
- Sametinget utreder vilkårene for et samisk kollektivt samtykke og muligheten for etablering av en eksternt sakkyndig komité som forvalter retningslinjene for samisk helseforskning. En slik komité må også vurderes i et allsamisk perspektiv.¹⁹⁷
- Sametinget utreder mulighetene og vilkårene for eventuell registrering av samisk etnisitet i Folkeregisteret og i de lovbestemte helseregistrene.

¹⁹³ Sitat godkjent av Aili Keskitalo, april 2020.

¹⁹⁴ Sametinget, *2018 Report to CERD*, avsn. 60–61.

¹⁹⁵ Sametinget, *Høringsuttalelse NOU 2018: 7*, 28. juni 2018.

¹⁹⁶ Sametinget, *Merknad til Meld. St. 31 (2018–2019)*, s. 10.

¹⁹⁷ Sametinget, *Etiske retningslinjer for samisk helseforskning*, saksnr. 18/5159, 2018.

Mens det første og det andre forslaget var relativt ukontroversielle, og de etiske retningslinjene for samisk helseforskning ble vedtatt i 2019, viste det tredje forslaget om mulig registrering av samisk etnisitet i administrative registre seg å være mer splittende. Som sådan ble ytterligere parlamentarisk debatt om registrering av samisk etnisitet i administrative registre utsatt, og Sametinget arrangerte et seminar om temaet i november 2019. Talerne på seminaret var Peter Dawson, rådgiver ved NIM, Bjørn Erik Thon, direktør i Datatilsynet, Ann Ragnhild Broderstad, direktør for Senter for samisk helseforskning, Torunn Pettersen, forsker ved Samisk høgskole, Mikkel Eskil Mikkelsen, NSR-representant i Sametingsrådet og Jørn Are Gaski, sametingsrepresentant fra Arbeiderpartiet.¹⁹⁸

En rekke ulike synspunkter ble presentert på seminaret, og det var en grundig diskusjon mellom paneldeltakerne og publikum om mulighetene og utfordringene knyttet til samisk statistikk. Flere foredragsholdere kommenterte manglene ved dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge og behovet for mer statistiske data, samtidig som de understreket behovet for sikkerhetstiltak for å beskytte personvernet til registrerte og sikre effektiv deltakelse av samer i alle stadier av datainnsamlingen. Det historiske misbruket av statistiske data og

den påfølgende mistilliten til datainnsamling blant samer ble fremhevet som en viktig bekymring. Enkelte viste til at disse bekymringene kan løses gjennom institusjonelle, juridiske og tekniske sikkerhetstiltak, mens andre motsatte seg enhver form for offisiell registrering av samisk etnisitet.

Sametingsrepresentant Jørn Are Gaski understreket under seminaret at mens registrering av samisk etnisitet kan gi bedre statistikk, krysser den også en terskel som kan gjøre at Sametinget får mindre tillit, mindre trygghet og ikke minst kanskje mindre rekruttering til Sametingets valgmannstall. Gaski bemerket videre at Sametinget bør se etter muligheter for å komme frem til de samme resultatene ved å bruke metoder som ikke vekker så sterke følelser og så sterk motstand i samiske samfunn.¹⁹⁹

Det er klart at flere interessenter har legitime bekymringer angående forslag om å samle inn data om samisk etnisitet i administrative registre, spesielt i lys av tidligere misbruk av etnisitetsdata. Men det er imidlertid også klart at det eksisterer enkelte misoppfatninger og en mulig mangel på bevissthet om begrunnelsen for og metoder for datainnsamling på etnisk grunnlag (se ovenfor i kapittel 3) samt om menneskerettighetsgarantier som må være

¹⁹⁸ Sametinget, *Seminar: Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, 20. november 2019.

¹⁹⁹ Dette er NIMs forståelse av noen av hovedpoengene gjort av Jørn Are Gaski i hans presentasjon. For hele presentasjonen se *Seminar – Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, Sametinget, 20. november 2019.

på plass som en forutsetning for slik datainnsamling (se nedenfor i kapittel 7). Derfor er det avgjørende at arbeidet med å fremme en faktabasert dialog om samisk statistikk fortsetter, både internt i Same-tinget og i det samiske samfunn så vel som eksternt med norske myndigheter.





6. Eksempler på kunnskapshull

Kunnskapshull i samiske statistiske data er ikke bare problematisk fra et analytisk perspektiv, men har reelle konsekvenser for folks hverdag og gjør det vanskelig å utvikle faktabaserte svar på menneskerettighetsspørsmål.

Kunnskapshull i samisk statistikk

Det er flere menneskerettighetsspørsmål som berører samene i dag, som er vanskelige å håndtere effektivt på grunn av hull i de tilgjengelige statistiske dataene. Dette inkluderer menneskerettighetsspørsmål knyttet til

- ★ samisk helse
- ★ samisk språk og kultur
- ★ samiske virksomheter, samisk sysselsetting og tradisjonelle samiske leveveier
- ★ samisk utdanning
- ★ samiske landrettigheter
- ★ boligforhold og rettigheter for samer
- ★ diskriminering og hatefulle ytringer mot samer
- ★ vold og overgrep i samiske samfunn
- ★ samiske kvinner
- ★ samer med nedsatt funksjonsevne
- ★ samiske eldre
- ★ samiske barn og unge

En detaljert analyse av alle menneskerettighetsspørsmål som påvirker den samiske befolkningen, og de tilknyttede kunnskapshullene er for omfattende til å behandle i denne rapporten. Derfor gir rapporten eksempler på fire områder av samisk statistikk som vi mener har betydelige kunnskapshull sett i et menneskerettighetsperspektiv: (i) helse, (ii) vold og overgrep, (iii) diskriminering og hatefulle ytringer og (iv) funksjonshemming. Innenfor hvert av disse områdene er det svært få administrative data tilgjengelig om den samiske befolkningen, og de selvrapporterte undersøkelsesdataene som er tilgjengelige, er geografisk begrenset, har relativt små utvalgsstørrelser og samles bare inn hvert 8.–10. år. Mens mindre, akademiske forskningsstudier kaster lys over disse menneskerettighetsspørsmålene, er de tilgjengelige statistiske dataene utilstrekkelige for omfattende menneskerettighetsovervåking og for å utvikle og iverksette faktabaserte tiltak.

6.1 Samisk helse

6.1.1 Undersøkellesdata

Sammenlignet med andre urfolk rundt om i verden ser det ut til å være færre helseavvik mellom samene og den bredere norske befolkningen.²⁰⁰ SAMINORs undersøkelsesdata viser likevel at samiske respondenter har dårligere selvrapportert helse enn andre nordmenn. Den dårligste helsen er rapportert av samer som har lavere sosioøkonomisk status, samer som har opplevd diskriminering, og samer som bor i de områdene som var mest berørt av norsk assimileringpolitikk.²⁰¹

Akademiske studier basert på SAMINORs undersøkelsesdata har funnet statistisk signifikante forskjeller mellom samiske og ikke-samiske respondenter i forekomsten av

fedme, selvrapportert angina pectoris, luftveissymptomer og andre kardiovaskulære risikofaktorer.²⁰² Selv om det er få etniske forskjeller i utbredelsen av diabetes i de nordlige samiske områdene, er diabetesraten blant samer i de sørsamiske områdene mer dobbelt så høy som blant den ikke-samiske befolkningen i disse områdene.²⁰³ Dette funnet må imidlertid tolkes med forsiktighet, da utvalgsstørrelsen i de sørsamiske områdene er liten.

Andre studier tyder på at samer opplever høyere forekomst av psykiske lidelser enn den bredere norske befolkningen, har mindre sannsynlighet for å søke hjelp for psykiske helseproblemer og er mindre fornøyd med primærhelsetjenesten og psykisk helsevern.²⁰⁴ En studie som knyttet

²⁰⁰ Magritt Brustad, «Helse i samisk befolkning – en kunnskapsoppsummering av publiserte resultater fra befolkningsundersøkelser i Norge» i *Samiske tall forteller 3*, Kautokeino: Samisk høyskole, 2010, s. 16–73.

²⁰¹ Ketil Lenert Hansen, Marita Melhus og Eiliv Lund, «Ethnicity, self-reported health, discrimination and socio-economic status: a study of Sami and non-Sami Norwegian populations» *International Journal of Circumpolar Health* 69, nr. 2, 2010, s. 111–128.

²⁰² Tove Nystad et al., «Ethnic differences in the prevalence of general and central obesity among the Sami and Norwegian populations: the SAMINOR study» *Scandinavian Journal of Public Health* 38, nr. 1, 2010, s. 17–24; Bent-Martin Eliassen et al., «Ethnic difference in the prevalence of angina pectoris in Sami and non-Sami populations: the SAMINOR study» *International Journal of Circumpolar Health* 73, nr. 1, 2014; Susanna R.A. Siri et al., «Distribution of risk factors for cardiovascular disease and the estimated 10-year risk of acute myocardial infarction or cerebral stroke in Sami and non-Sami populations: The SAMINOR 2 Clinical Survey» *Scandinavian Journal of Public Health* 46, nr. 6, 2018, s. 638–646.

²⁰³ Ali Naseribafrouei et al., «Ethnic difference in the prevalence of pre-diabetes and diabetes mellitus in regions with Sami and non-Sami populations in Norway – the SAMINOR1 study» *International Journal of Circumpolar Health* 75, nr. 1, 2016.

²⁰⁴ Ketil Lenert Hansen og Tore Sørli, «Ethnic discrimination and psychological distress: a study of Sami and non-Sami populations in Norway» *Transcultural Psychiatry* 49, nr. 1, 2012, s. 26–50; Ketil Lenert Hansen, «Indigenous health and wellbeing» *International Journal of Circumpolar Health* 69 (Circumpolar health supplements vol. 7) 2010, s. 367; Berit Andersdatter Bongo, *Samer snakker ikke om helse og sykdom – Samisk forståelse-shorisont og kommunikasjon om helse og sykdom. En kvalitativ undersøkelse i samisk kultur*, ph.d.-avhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2012; Margrethe Bals et al., «Internalization symptoms, perceived discrimination, and ethnic identity in indigenous Sami and non-Sami youth in Arctic Norway» *Ethnicity and Health* 15, nr. 2, 2010, s. 165–179; Tore Sørli og Jens-Ivar Nergård, «Treatment Satisfaction and Recovery in Saami and Norwegian patients following psychiatric hospital treatment: a comparative study» *Transcultural Psychiatry* 42, nr. 2, 2005, s. 295–316; Tove Nystad, Marita Melhus og Eiliv Lund, «Samisktalende er mindre fornøyd med legetjenesten» *Tidsskrift for Den norske legeforening* 126, nr. 6, 2006, s. 738–40.

data fra folketellingen i 1970 til Dødsårsaksregisteret, fant at selvmordsraten for samer mellom 1978 og 1990 var 27 prosent høyere enn for resten av befolkningen i Nord-Norge.²⁰⁵

Mindre, kvalitative forskningsstudier basert på fokusgruppeintervjuer, som imidlertid ikke er et godt grunnlag for generaliseringer, tyder på at diskriminering og marginalisering kan bidra til etnisitetsrelaterte helseforskjeller mellom samiske og ikke-samiske populasjoner.²⁰⁶ Det kan også være en motvilje mot å søke medisinsk hjelp i den samiske befolkningen på grunn av sosio-historiske prosesser, kulturelle normer og språkbarrierer, som forsterkes av den vanlige antakelsen blant helsepersonell om at samer «tar vare på sine egne».²⁰⁷ Det er imidlertid ingen bevis for at samer i dag søker medisinsk hjelp i mindre grad enn ikke-samiske som bor i de samme geografiske områdene.²⁰⁸

De fleste av de akademiske forskningsstudiene nevnt ovenfor er avhengig av

selvrapporterte undersøkelsesdata, oftest fra SAMINOR-studien. Som sådan erkjenner forskerne generelt potensialet for skjevhet i utvalget av respondenter og legger til at det er umulig å vurdere om de som deltar i undersøkelsen, er representative for den samiske populasjonen som helhet. Det erkjennes også at undersøkelsesdataene bare gjelder utvalgte kommuner i Midt- og Nord-Norge og derfor ikke kan brukes til å trekke generelle konklusjoner om helse i den samiske befolkningen nasjonalt eller i andre områder av Norge. Det betyr også at det er en overrepresentasjon i spørreundersøkelser fra kommuner i Nord-Norge hvor samer er i flertall, noe som kan påvirke resultatene, gitt at marginaliserte samer som bor i norskdominerte områder i sør, har større sannsynlighet for å rapportere dårligere helsetilstand.²⁰⁹ Et annet problem som ofte er erkjent blant forskere, er at de tilgjengelige undersøkelsesdataene bare samles inn hvert 8.–10. år, noe som gjør det vanskelig å koble datasett og overvåke små endringer over tid.

²⁰⁵ Anne Silviken, Tor Haldorsen og Siv Kvernmo, «Suicide among Indigenous Sámi in Arctic Norway, 1970–1998» *European Journal of Epidemiology* 21, nr. 9, 2006, s. 707–713.

²⁰⁶ Hansen og Sørli, «Ethnic discrimination and psychological distress»; Bent-Martin Eliassen et al., «Marginalisation and cardiovascular disease among rural Sámi in Northern Norway: a population-based cross-sectional study» *BMC Public Health* 13, nr. 522, 2013; Siv Kvernmo og Sonja Heyerdahl, «Acculturation strategies and ethnic identity as predictors of behaviour problems in arctic minority adolescents» *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 42, nr. 1, 2003, s. 57–65.

²⁰⁷ Bodil Hansen Blix og Torunn Hamran, «They take care of their own»: healthcare professionals' constructions of Sami persons with dementia and their families' reluctance to seek and accept help through attributes to multiple contexts» *International Journal of Circumpolar Health* 76, nr. 1, 2017.

²⁰⁸ Anne Lene Turi et al., «Health service use in indigenous Sami and non-indigenous youth in North Norway: A population based survey» *BMC Public Health* 9, nr. 378, 2009; Susan Hansen, *Are there differences in health care utilization in areas with both Sami and non-Sami populations in Norway? The SAMINOR 1 study*, masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet, 2015.

²⁰⁹ Se f.eks. Eliassen et al., «Marginalisation and cardiovascular disease»; Naseribafrouei et al., «Ethnic difference in the prevalence of pre-diabetes».

6.1.2 Administrative data

Uten en etnisitetsvariabel i norske helseregistre er det ingen administrative data om helse og levekår for samer, blant annet på områder som forventet levealder og dødelighet, sykehusinnleggelser for kroniske og andre sykdommer, fedme og ernæring, tannhelse, syn, psykisk helse, selvmord og selvskading, rusmiddelbruk, mors og barns helse, eller tilgang til primærhelsetjenesten. Det betyr at samer ikke har tilgang til samme kvalitet på helsestatistikken som den bredere norske befolkningen og innvandrergruppene. Uten administrative data av høy kvalitet om samisk helse er det vanskelig å dykke dypere inn i problemene som er identifisert i akademisk forskning, for å utvikle passende politikk og tjenestelevering og vurdere effektiviteten av disse tiltakene over tid.

Det er noen registerdata tilgjengelig om helse og levekår i STN-området, men som beskrevet ovenfor i punkt 5.3.1 inkluderer disse dataene et betydelig antall ikke-samiske innbyggere og inkluderer ikke noen av de større byene eller byene i Nord-Norge og heller ikke de sørsamiske områdene eller resten av Sør-Norge.

6.2 Vold og overgrep i samiske samfunn

6.2.1 Undersøkellesdata

Forskning viser at samer i betydelig større grad rapporterer om erfaring med vold og overgrep enn ikke-samer. SAMINOR 2-undersøkellesdataene viser at av de 1242 samiske kvinnene som svarte på undersøkelsen i de 25 utvalgte kommunene, rapporterte 49 prosent at de hadde opplevd en form for vold eller overgrep i livet (inkludert emosjonell, fysisk og seksuell vold), mot 35 prosent av ikke-samiske kvinner.²¹⁰ Tallene var også høyere for samiske menn: 40 prosent av samiske menn rapporterte at de hadde opplevd en form for vold eller overgrep i livet, mot 23 prosent av ikke-samiske menn.²¹¹ Det var en sterk sammenheng mellom erfaringer med vold i barndommen og psykiske lidelser og kroniske smerter som voksen.

Forskning utført av Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS) viser også at politi og støtte-tjenester mangler spesiell kompetanse innen samisk språk og kultur, noe som gjør det vanskeligere for dem å beskytte folk med samisk bakgrunn.²¹² I NKVTS-studien heter det blant annet at mens forskning indikerer at samer utsatt for vold har behov for kulturelt og språklig tilpassede tiltak, er det mangel på data om i hvilken grad disse behovene er tatt høyde for og inkludert i

²¹⁰ Astrid Margrethe Anette Eriksen et al., «Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study» *Scandinavian Journal of Public Health* 43, nr. 6, 2015, s. 588–596; Astrid Margrethe Anette Eriksen, «Vold, overgrep og helseplager blant samer i Norge» i *Samiske tall forteller* 12, Kautokeino: Samisk høgskole, 2019, s. 27–50.

²¹¹ Ibid.

²¹² Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), *Om du tør å spørre, tør folk å svare: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, rapport nr. 2, 2017.

utformingen av tjenester for samer som opplever vold.²¹³

De samme problemene med geografisk begrensede, selvrapporterte undersøkelsesdata som er beskrevet ovenfor, gjelder også her. Mens SAMINOR-tallene om vold og overgrep indikerer et alvorlig menneskerettighetsproblem, gir de ingen informasjon om volds- og overgrepshyppigheten mot samiske personer i Norges øvrige kommuner, forskjellene mellom urbane og landlige områder eller antall samiske personer som rapporterer om tilfeller av vold til politi, helse- eller støttetjenester. Videre vil geografisk begrensede undersøkelsesdata som bare samles inn én gang i tiåret, ikke være tilstrekkelige til å vurdere gjennomføringen av tiltak spesielt tilpasset for samer i regjeringens nye nasjonale handlingsplan mot vold i nære relasjoner eller til å oppfylle de datarelaterte forpliktelsene som er fastsatt i Istanbulkonvensjonen (se ovenfor i punkt 3.3).

6.2.2 Administrative data

Det er flere administrative registre i Norge som samler inn data om vold og overgrep. Dette inkluderer krisesenterregistrene som forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsetilsynet, kriminalregistrene som administreres av politiet og Kripas, samt de kommunale helseregistrene som forvaltes av Folkehelseinstituttet.²¹⁴ Statistikken er utarbeidet årlig fra

disse registrene og brukes sammen med befolkningsbaserte undersøkelser og akademiske studier for å spore endringer over tid og forbedre politikk og tjenester.

Ingen av disse registrene samler inn informasjon om samisk etnisitet, så det er ikke mulig å samle tall om vold og overgrep i den samiske befolkningen som kan sammenlignes med de tallene som er tilgjengelige for den bredere norske befolkningen eller for innvandrergupper. For eksempel er det ingen nasjonal statistikk om samiske personers tilgang til og interaksjoner med krisesentre, politi eller helsetjenester eller om antall formelt rapporterte tilfeller av vold og overgrep som involverer samer, hvilke typer lovbrudd som er begått, alder og kjønn på ofre og lovbrutere, hvilke typer forhold de har, utfallet av undersøkelser eller hvordan noen av disse tallene endres over tid.

6.3 Diskriminering og hatefulle ytringer mot samer

6.3.1 Undersøkelsesdata

Studier viser at samer i større grad enn andre nordmenn rapporterer at de har opplevd diskriminering og hatefulle ytringer. I SAMINOR 2-undersøkelsen svarte 32 prosent av respondentene med selventifisert samisk etnisitet og 50 prosent av respondentene med en «sterk samisk forbindelse» (de som svarte ja for alle tre samisk etnisitets-kriterier) at de har blitt diskriminert mot på et tidspunkt, mot 14,3

²¹³ Ibid., s. 63, 104.

²¹⁴ Mer informasjon om krisesenterregistrene, kriminalitetsregistre og kommunale helseregistre finnes på Bufdirs nettsider, https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse, og Folkehelseinstituttets nettsider, <https://www.fhi.no/nyheter/2019/statistikk-anmeldte-voldstilfeller/>.

prosent av ikke-samiske respondenter.²¹⁵ Den vanligste formen for diskriminering opplevd av samiske respondenter var etnisk diskriminering (33 prosent av samiske respondenter, mot 2 prosent av ikke-samer). Svar fra de samiske respondentene viste også at de var utsatt for mer kjønnsbasert diskriminering (9,3 prosent versus 2 prosent), aldersdiskriminering (3,4 prosent versus 1,3 prosent) og diskriminering basert på seksuell orientering (1,2 prosent versus 0,4 prosent).²¹⁶

Ketil Lenert Hansen analyserte disse resultatene i 2016 for publikasjonen *Samiske tall forteller*. Her uttaler han blant annet: «Det finnes fortsatt store kunnskapshull og kunnskapsbehov om diskriminering og mobbing av samer som fremtidig forskning bør belyse», og han anbefaler at norske myndigheter «bør få på plass systemer som følger med på omfanget av diskriminering som den norske urbefolkningen møter på ulike arenaer i samfunnet».²¹⁷ Disse tallene stemmer overens med Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark i 2019, som fant at én av tre samiske respondenter rapporterte å ha opplevd diskriminering, oftest på grunn av sin samiske bakgrunn.²¹⁸

I 2018 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en undersøkelse om erfaringer med hatefulle ytringer blant medlemmer av minoritetsgrupper i Norge, inkludert lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT-personer), jødiske, muslimske, samiske og funksjonshemmede personer.²¹⁹ Det var 174 samiske respondenter i undersøkelsen, hvorav de fleste var medlemmer av den største samiske organisasjonen og politiske parti i Norge, Norske samers riksforbund (NSR). Resultatene viste at

- 65 prosent av samiske respondenter rapporterte å ha blitt utsatt for nedsettende kommentarer, mot 18 prosent av ikke-samiske respondenter
- 53 prosent av samiske respondenter rapporterte at å ha blitt utsatt for hatefulle ytringer, mot 10 prosent av ikke-samiske respondenter
- 15 prosent av samiske respondenter rapporterte å ha blitt utsatt for konkrete trusler, mot 4 prosent av ikke-samiske respondenter²²⁰

Forskning indikerer også at diskriminering mot samer kan føre til dårlig helse og kroniske muskelsmerter, hjerte-og kar-

²¹⁵ Ketil Lenert Hansen, «Selvopplevd diskriminering av samer i Norge» i *Samiske tall forteller 9*, Kautokeino: Samisk høyskole, 2016, s. 124.

²¹⁶ *Ibid.*, s. 135–136.

²¹⁷ *Ibid.*, s. 144.

²¹⁸ Marita Melhus og Ann Ragnhild Broderstad, *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark: Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning*, Senter for samisk helseforskning, 2020, s. 48.

²¹⁹ Audun Fladmoe, Marjan Nadim og Simon Roland Birkvad, *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 4, 2019.

²²⁰ *Ibid.*, s. 33–34.

sykdommer, fedme, diabetes, metabolsk syndrom, angst og depresjon.²²¹

6.3.2 Administrative data

De mest relevante administrative dataene som for tiden er tilgjengelig om den samiske befolkningens opplevelser av diskriminering og hatefulle ytringer i Norge er dataene som samles inn av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og av de ulike politidistriktene over hele landet. Mens noen av disse dataene kan deles opp for å få frem samiske tall, er det mangel på konsistens og standardiserte tilnærminger i rapporteringen. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har også kommet med flere anbefalinger om behov for mer fyllestgjørende generell statistikk over hatefulle ytringer og hatkriminalitet i Norge.²²²

Mellom 2007 og 2015 mottok LDO 2438 henvendelser om diskriminering på grunnlag av etnisitet, som tilsvarer 16 prosent av alle henvendelser til LDO i denne perioden.²²³ Av de etnisitetsbaserte henvendelsene ble 424 innlevert som formelle klager, som utgjør 22 prosent av alle klager. I 2017 ble det rapportert i mediene at LDO mottok 12 klager og ca. 50 forespørsler om råd

knyttet til diskriminering på grunnlag av samisk etnisitet mellom 2007 og 2016.²²⁴ Dette indikerer at samiske saker står for ca. 2–3 prosent av alle etnisitetsbaserte henvendelser til LDO. Det er imidlertid sannsynlig at det er en betydelig underrapportering av diskriminering og hatkriminalitet mot samer, noe som blant annet fremkommer av forskningsstudier som tyder på at mindre enn 2 prosent av samer som opplever diskriminering, rapporterer dette til LDO.²²⁵

I 2018 var det 624 saker i Norge som ble registrert av politiet som hatkriminalitet.²²⁶ Dette tallet har mer enn doblet seg siden 2014, og politidistriktene i Norge rapporterer om en økning i antall saker registrert som hatkriminalitet. Politidirektoratet viser imidlertid at det er varierende kompetanse i politidistriktene om registrering av hatkriminalitet, noe som kan påvirke antall registrerte saker.²²⁷ Etnisk tilhørighet ble registrert som grunnlag for diskriminering i 73 prosent av sakene, men bare Oslo politidistrikt publiserer data om de spesifikke etniske gruppene handlingene er rettet mot. Det var i 2018 238 saker registrert som hatkriminalitet i Oslo politidistrikt. 57 prosent av disse sakene var knyttet til etnisk tilhørig-

²²¹ Ketil Lenert Hansen, «Ethnic discrimination and health: the relationship between experienced ethnic discrimination and multiple health domains in Norway's rural Sami population» *International Journal of Circumpolar Health* 74, nr. 1, 2015.

²²² Et sammendrag av NIMs anbefalinger angående statistikk om hatefulle ytringer er funnet i NIMs årsmelding 2019, dokument 6 (2020–2021), s. 38.

²²³ Likestillings og diskrimineringsombudet (LDO), *Ombudets statistikk, 2007–2015*.

²²⁴ Inga Ragnhild Holst, «Legg samene i rørr», *Ávvir*, 31. januar 2017.

²²⁵ Hansen, «Selvopplevd diskriminering av samer i Norge».

²²⁶ Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten: Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2018, 2019*, s. 82–84.

²²⁷ *Ibid.*, s. 82.

het, og bare én rapportert sak var knyttet til samisk etnisitet.²²⁸ Det er ingen tall for andelen rapportert hatkriminalitet mot personer knyttet til samisk etnisitet i de andre politidistriktene i Norge.

LDO og politiet samler ikke inn data om hvorvidt en klager identifiserer seg som samisk, men derimot om en klagers samiske etnisitet var grunnlaget for den påståtte diskrimineringen. Dette betyr at det ikke finnes noen administrative data om hvorvidt samer opplever høyere forekomst av diskriminering og hatefulle ytringer på grunnlag av kjønn, seksualitet, alder, funksjonshemming eller andre årsaker.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utviklet indikatorer for å måle helse og levekår for innvandrere, samer og nasjonale minoriteter i Norge samt virkningene av diskriminering på disse gruppene. I april 2020 lanserte Bufdir en kunnskapsportal for å samle relevant forskning og statistikk, med samiske tall basert på data fra STN-området og SAMINOR-studien.²²⁹ I portalens omtale av kunnskapsbehov uttaler Bufdir at det er behov for mer kunnskap om samer som bor utenfor disse områdene.

Bakgrunnsforskningen om utviklingen av indikatorene ble gjennomført av Fafo i 2016.²³⁰ Fafo påpeker at i motsetning til informasjon om innvanderstatus er informasjon om etnisitet ikke samlet i administrative registre, noe som gjør det vanskelig å utarbeide detaljert statistikk over levekår og diskriminering og ulikhet blant samer og nasjonale minoriteter.²³¹ Det eneste alternativet er ifølge Fafo å fortsette å bruke STN-området til å samle inn data som er relevant for den samiske befolkningen i nord og å bruke mindre undersøkelser basert på spørreundersøkelser eller et utvalg basert på kjedereferansemetoder for å identifisere samer som bor utenfor STN-området i sør.²³² Denne metoden er svært ressurs- og tidkrevende, fordi den krever at en forsker begynner med en liten populasjon av kjente individer og utvider undersøkelsen ved å spørre de innledende deltakerne om å identifisere andre som kan delta i studien.

Institutt for samfunnsforskning hevder også at det er betydelige kunnskapshull når det gjelder arten og omfanget av diskriminering mot samer i Norge, først og fremst fordi samisk etnisitet ikke er registrert i administrative registre.²³³ I tillegg til data om utbredelsen av direkte diskriminering er det behov for mer informasjon om systemisk og indirekte diskriminering og hvordan dette

²²⁸ Oslo politidistrikt, *Anmeldt hatkriminalitet 2018, 2019*, s. 8–11.

²²⁹ Bufdir, *Samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn: Statistikk og forskning om likestilling og levekår*, 2020.

²³⁰ Magne Bråthen, Huafeng Zhang og Jon Rogstad, *Indikatorer på diskriminering av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter*, Fafo, 2016.

²³¹ *Ibid.*, s. 8, 31–39.

²³² *Ibid.*, s. 26.

²³³ Midtbøen og Liden, *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge*, s. 8.

kan påvirke helse og levekår, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse samt tillit til og erfaringer med offentlige tjenester.²³⁴ For eksempel viser administrative data fra utdannings- og ansettelsesregistre at unge med innvandrerbakgrunn har mindre sannsynlighet for å få lærlingplass enn andre elever med samme karakterer.²³⁵ Institutt for samfunnsforskning understreker:

«Som en følge av at det ikke finnes systematisk statistikk over den samiske befolkningen er det umulig å gjøre gode undersøkelser av for eksempel utdannings- og arbeidslivsdeltakelse, som ellers kunne ha tjent som et nyttig grunnlag for å sammenligne for eksempel overgangen fra utdanning til arbeid for samiske og norske kandidater med like karakterer. SAMINOR-undersøkelsen er i denne sammenhengen svært viktig ettersom den bygger på et stort surveymateriale som har dannet grunnlag for en serie rapporter og forskningsartikler om emner knyttet til etnisk diskriminering og mobbing. En spørreundersøkelse kan likevel aldri erstatte gode registerdata.»²³⁶

6.4 Samer med nedsatt funksjonsevne

6.4.1 Undersøkellesdata

SSB gjennomfører flere befolkningsbaserte undersøkelser som inkluderer spørsmål om uførhet, blant annet den årlige Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Generelt viser disse undersøkelsene at personer med nedsatt funksjonsevne utgjør mellom 15 og 18 prosent av den norske befolkningen (om lag 600 000 personer) og har dårligere egenrapportert helse, sysselsetting og tilgang til offentlige tjenester enn befolkningen som helhet.²³⁷ Disse undersøkelsene inkluderer ikke spørsmål om samisk etnisitet, så det er ingen sammenlignbare tall for den samiske befolkningen. Enkelte forskere har antydnet at det kan være rundt 13 000 samer med nedsatt funksjonsevne i Norge, men dette er basert på antakelsen om at den samiske befolkningen i Norge er på rundt 75 000 personer (fremskrivning fra Auberts 1970-estimat på 40 000), og at frekvensen av funksjonshemming blant den samiske befolkningen er lik resten av den norske befolkningen (rundt 17 prosent).²³⁸

De fleste studiene som har undersøkt situasjonen til samer med nedsatt funksjonsevne i Norge, har basert seg på forekomst av selvrapportert diskriminering. SAMINORs undersøkelsesdata indikerer at samer i dobbelt så stor grad som andre nordmenn

²³⁴ Ibid., s. 16.

²³⁵ Håvard Helland og Liv Anne Støren, «Vocational Education and the Allocation of Apprenticeships: Equal Chances for Applicants Regardless of Immigrant Background?» *European Sociological Review* 22, nr. 3, 2006, s. 339–351.

²³⁶ Midtbøen og Liden, *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge*, s. 42.

²³⁷ Bufdir, *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne*, 14. august 2019.

²³⁸ Ketil Lenert Hansen, «Diskriminering av samer med funksjonsnedsettelse» i *Samiske tall forteller 10*, Kautokeino: Samisk høyskole, 2017, s. 87–88.

rapporterer om opplevd diskriminering basert på funksjonshemming, under medisinsk behandling, i sysselsetting, i butikker, restauranter og på nett.²³⁹

Disse funnene er i samsvar med en kvalitativ studie utført av Nordens velferdssenter (NVC) mellom 2014 og 2015, som omfattet 31 semistrukturerte intervjuer.²⁴⁰ Studien fant at personer med nedsatt funksjonsevne og samisk bakgrunn møtte flere språklige og kulturelle barrierer som hindret dem i å få tilgang til helsetjenester, utdanning og sysselsetting, samt utbredt mobbing og diskriminering. Studien identifiserte også mangel på kunnskap og tverrkulturell bevissthet blant norske tjenesteytere om samer med nedsatt funksjonsevne og fant at støtte-tjenester for det meste var skreddersydd til flertallets behov.

På samme måte gjennomførte Institutt for sosial utdanning ved UiT Norges arktiske universitet i 2017 en studie om levekårene blant samer og ikke-samer med utviklingshemming i utvalgte kommuner i Nord-Norge.²⁴¹ Totalt 93 personer med utviklingshemming ble inkludert i studien, hvorav 30 hadde samisk bakgrunn. Utvalgsstørrelsen på undersøkelsen var altså svært liten. Studien fant at respondentene som hadde både en utviklingshemming og samisk bakgrunn, hadde dårligere mental helse og

var mer utsatt for mobbing og vold enn respondenter uten samisk bakgrunn.²⁴² For eksempel rapporterte

- 33 prosent av de samiske respondentene at de var redd for å bli utsatt for vold når de gikk ut alene, mot 17 prosent av ikke-samiske respondenter
- 48 prosent av de samiske respondentene at noen hadde ertet dem i løpet av det siste året, mot 29 prosent av ikke-samiske respondenter
- 33 prosent av de samiske respondentene at noen hadde truet med å skade dem i løpet av det siste året, mot 11 prosent av ikke-samiske respondenter
- 19 prosent av de samiske respondentene at noen hadde skadet dem i løpet av det siste året, mot 11 prosent av ikke-samiske respondenter²⁴³

6.4.2 Administrative data

Uten en etnisitetsvariabel i administrative registre er det ingen pålitelig nasjonal statistikk over antall samer med nedsatt funksjonsevne i Norge, deres befolkningskarakteristika, levekår eller samhandling med helsevesenet og andre offentlige tjenester. For eksempel indikerer de små kvalitative studiene nevnt ovenfor at samer

²³⁹ Ibid., s. 84.

²⁴⁰ Line Melbøe et al., *Situasjonen til samer med funksjonsnedsettelse*, Nordens velferdssenter, 2016.

²⁴¹ Hege Gjertsen et al. *Kartlegging av levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder*, UiT Norges arktiske universitet, 2017.

²⁴² Hege Gjertsen, «Mental health among Sami people with intellectual disabilities» *International Journal of Circumpolar Health* 78, nr. 1, 2019, s. 4.

²⁴³ Ibid., s. 4–6.

med nedsatt funksjonsevne står overfor spesielle barrierer når det gjelder tilgang til helsetjenester, utdanning og sysselsetting, men det er ingen administrative data tilgjengelig for å vurdere omfanget av disse barrierene eller om politiske tiltak forbedrer situasjonen. Det er noen registerdata tilgjengelig om antall personer innenfor STN-området som mottar uføretrygd, men som beskrevet ovenfor i punkt 5.3.1 har disse dataene betydelige begrensninger.

De siste årene har det vært økt oppmerksomhet om behovet for mer detaljerte administrative data om personer med nedsatt funksjonsevne i Norge, blant annet fra FNs komité for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD), norske funksjonshemmedes talspersoner og Kaldheimkomiteens rapport fra 2016.²⁴⁴ SSB har som svar på dette utviklet en metodikk for å utarbeide registerbasert statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne. Den første utgivelsen forventes i 2020.²⁴⁵ Denne nye tilnærmingen til uførestatistikk i Norge vil trekke på de ulike helseregistrene som samler inn data om personer med nedsatt funksjonsevne når de kommer i kontakt med helsevesenet eller får tilgang til andre offentlige tjenester. SSB vil da kunne kombinere data fra andre administrative registre for å oppdele uførestatistikk etter kjønn, alder, geografi, inntektsnivå, innvandrersstatus og medlemskap i andre sårbare

befolkningsgrupper.²⁴⁶ Disse dataene vil bidra til mer effektiv og faktabasert politikkutforming, tjenesteleveranser og antidiskrimineringstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Ingen av disse fordelene vil imidlertid være tilgjengelige for samiske personer.

²⁴⁴ NOU 2016: 17; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Norway*; Arne Jensen og Pål Strand, *Personer med funksjonsnedsettelse. Utredning av mulighetene for å etablere offisiell levekårsstatistikk basert på opplysninger fra ulike registre*, notater 2018/32, SSB, 2018.

²⁴⁵ Håkon Torfinn Karlsen, Joachim Wettergreen og Arne Jensen, *Utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse*, notater 2019/42, SSB, 2019.

²⁴⁶ *Ibid.*, s. 10.



7. Risikoer og utfordringer knyttet til samisk statistikk

Effektiv overvåkning og gjennomføring av menneskerettigheter forutsetter at statene har systematiserte og oppdelte data om faktorer som etnisitet og urfolksstatus, men også at menneskerettighetsgarantier i behandlingen av slike data må være på plass.

Regjeringen har ved flere anledninger gitt følgende fire grunner til ikke å systematisere offisiell statistikk på grunnlag av etnisitet:

- vanskeligheter med å kvantifisere urfolks- og etnisk grupperrepresentasjon fordi etnisk identitet er et subjektivt og flytende konsept
- bekymringer om personvern og konfidensialitet ved behandling av sensitive personopplysninger knyttet til etnisitet
- bekymringer om mulig misbruk av statistiske data som kan bidra til diskriminering eller stigmatisering av sårbare grupper

- skepsis til datainnsamling blant samer og minoritetsgrupper på grunn av historisk misbruk av data²⁴⁷

Disse bekymringene er forståelige og viser at det er legitime risikoer og utfordringer knyttet til urfolksstatistikk. Problemet i Norge er at disse risikoene og utfordringene ofte har blitt presentert som uoverkommelige, mens det er bred enighet blant internasjonale menneskerettighetsorganer om at de kan løses gjennom institusjonelle, juridiske og tekniske sikkerhetstiltak i datainnsamlingen. Den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til data, som inkluderer spesifikke sikkerhetstiltak for å beskytte urfolks data, har med andre ord fått liten oppmerksomhet i Norge.

²⁴⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports submitted by Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/23-24, 2. november 2017, avsn. 79–83; Karin Abraham, «FN: Norge må innføre bruk av etnisitet i offisiell statistikk», *Minerva*, 11. januar 2019; Hans Rustad, «FN-komite vil at Norge registrerer etnisitet», *Document.no*, 12. januar 2019.

Det er også viktig å merke seg at diskusjoner om de potensielle risikoene og utfordringene ved å samle inn data om samisk etnisitet i Norge ofte er basert på en uriktig antakelse om at ingen slike data samles inn i dag. Det er faktisk flere eksisterende datakilder som inkluderer samiske etniske identifikatorer, for eksempel SAMINOR-studien, Sametingets valgmanntall og det nye samiske språkregisteret (se punkt 5.3 ovenfor). Selv om det ikke brukes til generelle statistiske formål, er Sametingets valgmanntall allerede knyttet til Folkeregisteret og gjort tilgjengelig for valgforskning, i tillegg til at det er offentlig tilgjengelig før Sametingets valg.

Spørsmålet er derfor ikke om data om samisk etnisitet skal samles inn i Norge, da dette allerede gjøres, men om dataene som allerede er samlet inn, oppfyller standardene for kvalitet og representativitet som kreves for menneskerettighetsovervåking, og om tilstrekkelige menneskerettighetsgarantier er på plass for å beskytte slike data. Hvis ikke bør mulighetene og forutsetningene for å forbedre samisk statistikk undersøkes.

7.1 Menneskerettighetsvern

FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) understreker at selv om oppdelte og systematiserte data om urfolk og andre etniske grupper er avgjørende for overvåking av disse gruppenes menneskerettigheter, bør slike data bare samles inn hvis tilstrekkelige menneskerettighetsgarantier er på plass.

OHCHR har definert følgende seks prinsipper for den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til data, som bør veilede datainnsamling under alle omstendigheter:

- **Deltakelse** av relevante interessenter bør sikres i all dataplanlegging, -innsamling, -formidling og -analyse, og konkrete tiltak bør iverksettes for å sikre meningsfylt deltakelse av de mest marginaliserte befolkningsgruppene.
- **Systematisering og oppdeling** av data bør baseres etter sentrale karakteristika som er identifisert i internasjonale menneskerettighetsnormer (inkludert etnisitet) for å identifisere og måle ulikheter mellom befolkningsgrupper, noe som kan kreve alternative utvalgs- og datainnsamlingsmetoder.
- **Selvidentifisering** bør danne grunnlaget for alle spørsmål om personlig identitet (f.eks. etnisitet, religiøs tro, seksuell orientering og kjønnsidentitet) for å sikre at spørsmålene er frivillige, tillater flere identiteter og ikke skaper eller forsterker eksisterende diskriminering eller stereotypier.
- **Åpenhet** bør prege alle aktiviteter i datainnsamlinger for å sikre åpen og tilgjengelig informasjon om operasjonene og datainnsamlingsmetodikken.
- **Personvernet** må ivaretas for å sikre at sensitive personopplysninger som samles inn til statistiske formål, forblir strengt fortrolige, og at individuelle

registrerte ikke kan identifiseres gjennom offentlig tilgjengelige data.

- **Ansvarlighet** bør etableres for å sikre at alle offentlige organer, inkludert nasjonale statistikkontorer, respekterer menneskerettighetene i gjennomføringen av sin virksomhet, og at statistiske data brukes til å øke ansvarligheten.²⁴⁸

UNPFII har også erkjent at det er flere risikoer knyttet til innsamling og systematisering av statistiske data om urfolk – hvorav mange sammenfaller med de bekymringene som regjeringen uttrykker.²⁴⁹ UNPFII anbefaler likevel at slike data skal samles inn, forutsatt at stater implementerer spesifikke sikkerhetstiltak for å beskytte urfolks data og sikre effektiv deltakelse av urfolk i prosessen.

UNPFII anbefaler at stater, når de samler inn og systematiserer data om urfolk, sikrer at

- urfolk **deltar fullt ut** som likeverdige partnere, i alle stadier av dataplanlegging, -innsamling, -analyse og -formidling
- spørsmål om urfolks identitet er basert på prinsippet om **selvidentifisering** og er utviklet med urfolks frie, forutgående og informerte samtykke
- datainnsamling er basert på urfolks **prioriteringer og mål** og inkluderer relevante rettighetsbaserte indikatorer
- datainnsamlingsinstitusjoner **ansetter og lærer opp urfolk** og bruker deres morsmål der det er mulig
- datainnsamlingen gjenspeiler det **fulle mangfoldet av urfolkssamfunn**, inkludert de som bor i avsidesliggende, landlige og urbane områder samt urfolkskvinner, barn, eldre og urfolk med nedsatt funksjonsevne
- **dataene returneres til de berørte urfolkene** for eget bruk
- passende garantier er på plass for å sikre **konfidensialitet og personvern** for urfolks registrerte data og for å sikre overholdelse av internasjonale menneskerettighetsnormer, forskrifter om databeskyttelse og grunnleggende prinsipper for offisiell statistikk²⁵⁰

7.2 utfordringer ved å kvantifisere urfolks og etniske gruppers representasjon

Flere interessenter i Norge har vist til at en av hovedutfordringene med å dele opp data etter etnisitet er å avgjøre om man skal bruke subjektive kriterier, objektive kriterier og/eller alternative kriterier for etnisk identitet, og om denne informasjonen skal samles inn gjennom spørsmål basert på selvidentifikasjon eller gjennom andre kilder.²⁵¹ Subjektive kriterier fokuserer på en persons egen oppfatning av sin etnisitet, mens objektive kriterier fokuserer på foreldre eller språkbruk, og alternative kriterier

²⁴⁸ OHCHR, *A Human Rights Based Approach to Data*.

²⁴⁹ UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation*, avsn. 31.

²⁵⁰ Ibid., avsn. 31–33; UNPFII, *Report on the fourth session*, avsn. 84–88.

²⁵¹ Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning*, s. 33–34.

bruker geografisk begrensede områder eller fødeland som utgangspunkt for å fastslå etnisitet. En annen relatert utfordring er at mange mennesker identifiserer seg med flere etnisiteter, og at en persons etniske tilhørighet kan endres i løpet av livet. Selv om disse spørsmålene er komplekse og varierer mellom ulike land, har de blitt vurdert i detalj av flere internasjonale menneskerettighetsorganer.

FNs spesialrapportør for rasediskriminering har uttalt:

«Ethnicity is multidimensional and [...] should be treated with movable boundaries. The principle of self-identification, therefore, addresses the related concern of how ethnic categories should be determined and on what basis should individuals be classified [...]. It would be arbitrary to categorise individuals automatically, based on an assumption or perception of the agent collecting the data, which could easily equate to stigmatisation and prejudice.»²⁵²

FNs rasediskrimineringskomité, OHCHR og UNPFII har alle uttalt at identifisering av urfolk og etniske minoriteter i statistiske

data bør være basert på selvidentifisering av den enkelte, som også bør ha muligheten til å indikere flere eller ingen etniske tilknytninger.²⁵³

FNs prinsipper og anbefalinger for folke- og boligtellinger understreker også at spørsmål om urfolksidentitet bør baseres på frivillig selvidentifisering av respondenten, og at flere spørsmål bør brukes for nøyaktig å fange opp mangfoldet av urfolk, for eksempel spørsmål om urfolks opprinnelse/forfedre, urfolks identitet/selvoppfatning og urfolksspråk. På grunn av sensitivitet knyttet til urfolksstatistikk bør statistikkbyråer sørge for at publikum blir informert om de potensielle bruksområdene og behovet for slike data, at tilstrekkelige garantier for databeskyttelse er på plass, og at urfolk deltar i alle faser av prosessen.²⁵⁴

På samme måte anbefaler EU-kommisjonen og Conference of European Statisticians at spørsmål om etnisitet først og fremst bør stilles i form av spørsmål om «etnisk opprinnelse», supplert med spørsmål om etnisk identitet/selvoppfatning og språk. Videre anbefales det at disse spørsmålene bør være basert på et fritt valg fra den enkelte,

²⁵² Mutuma Ruteere, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, UN Doc. A/70/335, 20. august 2015, avsn. 56–57.

²⁵³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, avsn. 5–6; OHCHR, *A Human Rights Based Approach to Data*; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 8 Concerning the Interpretation and Application of Article 1 (1) and (4) of the Convention*, UN Doc. A/45/18, 22. august 1990; UNPFII, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation*, avsn. 33; OHCHR og UNPFII Sekretariat, *Briefing Note: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda*.

²⁵⁴ United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 205–206.

og at det gis muligheter til å indikere flere eller ingen etniske tilknytninger.²⁵⁵

I land der data om urfolks identitet samles inn basert på svar fra den enkeltes selv-identifisering, er det vanlig å samle inn informasjon om antall personer som anser seg selv som urfolk (subjektivt), antall personer som rapporterer å ha forfedre som tilhørte et urfolk eller selv å ha urfolksopprinnelse (objektivt), og/eller antall personer som snakker et urfolksspråk (objektivt). Tall på antall mennesker som ser på seg selv som urfolk, brukes imidlertid som grunnlag for å produsere urfolksstatistikk. Dette gjøres for å sikre at dataene er så representative som mulig, gitt det faktum at mange som tilhører et urfolk, av en rekke grunner ikke snakker urfolkets språk flytende, og fordi noen mennesker som har en stamfar som tilhører et urfolk, ikke betrakter seg selv som urfolk.

En måte å unngå overlapp mellom begrepene *selvidentifisering*, *forfedre* og *språk* på er å inkludere alle tre spørsmålene i statistiske samlinger, hvilket er gjort i New Zealand (diskutert i detalj i punkt 8.5.2). I land der urfolks selvidentifikasjonsspørsmål inngår i offisielle statistiske samlinger, er det mulig å måle andelen av et urfolks befolkningsvekst som kan tilskrives fødselsraten, og andelen som kan tilskrives personer som identifiserer seg som urfolk senere i livet.²⁵⁶

SSB bruker i dag geografiske områder som grunnlag for statistikk om den samiske befolkningen, noe som er problematisk av flere grunner (som omtalt i punkt 5.3.1 ovenfor). Derimot bestemmer Sametingets valgmanntall og SAMINOR-studien samisk etnisitet på grunnlag av spørsmål om selv-identifikasjon, inkludert et spørsmål om samisk identitet/selvpoppfatning og flere spørsmål om samisk språk. Spørsmål om samisk språk er et effektivt verktøy, fordi bruk av samisk språk innen tre generasjoner regnes som en pålitelig indikasjon på at man har samiske forfedre. Kriteriene som er brukt i Sametingets valgmanntall og SAMINOR-studien, er i samsvar med internasjonale anbefalinger om emnet og er nå allment akseptert i Norge som standard for fastsettelse av samisk etnisitet.

En egen, men beslektet utfordring i Norge er at SSB ikke lenger gjennomfører en tradisjonell spørreskjemabasert folketelling (som omtalt i punkt 5.2 ovenfor). Dette gjør innsamlingen av statistiske data om urfolk mer komplisert, men umuliggjør det ikke. Mange land som inkluderer urfolkskjenne-tegn i sine folketellingsspørreskjemaer, for eksempel Australia, New Zealand og Canada, inkluderer også de samme spørsmålene i administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser. I disse landene er det også en utvikling mot en administrativ folketelling i fremtiden, og tilgjengeligheten av administrative data om urfolk har vært et viktig anliggende. Da Canada i 2011

²⁵⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, s. 55–56; Conference of European Statisticians, *Recommendations for the 2020 censuses of population and housing*, 2015, avsn. 700–712.

²⁵⁶ Se f.eks. Australian Bureau of Statistics (ABS), *Understanding the Increase in Aboriginal and Torres Strait Islander Counts*, Catalogue No. 2077.0, 17. oktober 2018.

bestemte seg for å erstatte sitt forholdsvis lange spørreskjema for folketelling med en frivillig husholdningsundersøkelse, ble kvaliteten på urfolksdata svekket, og det lange folketellingsskjemaet ble raskt gjeninnført.²⁵⁷ I New Zealand blir data fra folketellinger knyttet til data fra ulike deler av regjeringsapparatet gjennom databasen *Integrated Data Infrastructure* (IDI). Dette skjer som en forberedelse til etablering av en administrativ folketelling.²⁵⁸ Forskere i New Zealand har fremhevet at maorienes datastyring og datakvalitet må prioriteres i denne prosessen.²⁵⁹

7.3 Personvern, konfidensialitet og databeskyttelse

Flere interessenter i Norge har uttrykt legitime bekymringer for personvernet og konfidensialiteten til den enkelte registrerte dersom det innføres en etnisitetsvariabel i offisielle statistiske samlinger. Man har i Norge imidlertid en rekke sikkerhetstiltak for å beskytte retten til personvern og for å sikre overholdelse av personvernforskrifter. Som statlige institusjoner har nasjonale statistikkontorer og andre offentlige myndigheter et menneskerettslig ansvar. Dette

innebærer at de har en plikt til å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene i alle sine aktiviteter, herunder i planlegging, innsamling, analyse og formidling av statistiske data.

Retten til privatliv er sikret i artikkel 8 i EMK, i § 102 i Grunnloven, i artikkel 12 i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter og i SP artikkel 17.²⁶⁰ FNs menneskerettighetskomité har i en generell kommentar uttalt at innsamling av personopplysninger fra offentlige myndigheter eller private organer må reguleres ved lov, og at stater må vedta effektive tiltak for å sikre at slik informasjon ikke gjøres tilgjengelig for uautoriserte aktører eller brukes til formål som er uforenlige med rettighetene som er beskyttet i SP.²⁶¹ I henhold til FNs veiledende prinsipper om statistikk må individuelle data samlet inn av statistiske etater anonymiseres, være strengt konfidensielle og brukes utelukkende til statistiske formål.²⁶²

Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) stiller strenge krav til konfidensialitet og informasjonssikkerhet og til at statistiske data blir anonymisert slik

²⁵⁷ Janet Smylie og Michelle Firestone, «Back to basics: identifying and addressing underlying challenges in achieving high quality and relevant health statistics for indigenous populations in Canada» *Statistical Journal of the IAOS* 31, nr. 1, 2015, s. 67–87.

²⁵⁸ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, s. 3–4.

²⁵⁹ Tahu Kukutai og Donna Cormack, «Census 2018 and Implications for Māori» *New Zealand Population Review* 44, 2018, s. 131–151.

²⁶⁰ Retten til personvern og til beskyttelse av personopplysninger anerkjennes også i art. 7 og 8 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter, men Norge er ikke part i denne pakten.

²⁶¹ Human Rights Committee, *General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy): The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 8. april 1988.

²⁶² United Nations General Assembly, *Fundamental Principles of Official Statistics*, UN Doc. A/RES/68/261, 3. mars 2014, principle 6; United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, s. 25, 133.

at individuell informasjon ikke blir røpet direkte eller indirekte. Når det arbeides med statistiske data knyttet til små eller geografisk begrensede befolkningsgrupper, gjennomfører SSB spesifikke sikkerhets-tiltak for å redusere risikoen for at data kan brukes til å identifisere individuelle registrerte.²⁶³

Personopplysninger er også beskyttet under EUs generelle personvernforordning (GDPR), som trådte i kraft i Norge 20. juli 2018, etter å ha blitt omfattet av EØS-avtalen og senere innarbeidet i personopplysningsloven.²⁶⁴ I henhold til artikkel 5 i GDPR må personopplysninger behandles lovlig, rettferdig og på en åpen måte, i samsvar med «formålsbegrensningen» (*purpose limitation*): «lovlig- het, rettferdighet og åpenhet».

Formålsbegrensningen innebærer at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Hvis slike data blir gjenstand for viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, skal dataene behandles i samsvar med de tekniske og organisatoriske sikkerhetskravene som oppstilles i GDPR artikkel 89 nr. 1.

De lovlige grunnlagene for behandling av personopplysninger og spesielle kategorier av sensitive personopplysninger er fastsatt i henholdsvis artikkel 6 og artikkel 9 i GDPR.

Artikkel 6 i GDPR

I henhold til artikkel 6 i GDPR må behandlingen av personopplysninger være basert på minst én av følgende seks lovlige grunner:

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

²⁶³ Statistikkloven; SSB, *Personopplysninger i statistikken*, 2019.

²⁶⁴ Personopplysningsloven av 15. juni 2018.

Artikkel 9 i GDPR

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

- ★ den registrerte har gitt sitt samtykke
- ★ behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på områdene arbeidsrett, trygderett og sosialrett
- ★ behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser
- ★ behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål
- ★ behandlingen er nødvendig for forebyggende medisin eller arbeidsmedisin eller for å yte helse- eller sosialtjenester, behandling eller forvaltning av helse- eller sosialtjenester og -systemer, eller
- ★ behandlingen er nødvendig av allmenne folkehelsehensyn, for eksempel for å sikre høye kvalitets- og sikkerhetsstandarder for helsetjenester

Hvis noen av disse unntakene gjelder, må innsamling av sensitive personopplysninger også anses å «be proportionate to the aim pursued, respect the essence of the right to data protection and provide for suitable and specific measures to safeguard the fundamental rights and the interest of the data subject».²⁶⁵

Kravene i artikkel 6 og artikkel 9 i GDPR må også leses i sammenheng med personopplysningsloven kapittel 3, som stiller ytterligere krav til behandling av sensitive personopplysninger. Etter personopplysningsloven § 7 kan behandling av sensitive personopplysninger som er nødvendig av hensyn til vesentlig offentlig interesse, godkjennes av enten Datatilsynet (i særlige tilfeller) eller i forskrifter, og slik tillatelse skal fastsette vilkår for å beskytte de grunnleggende rettighetene og interessene til de registrerte. I henhold til personopplysningsloven § 9 kan sensitive personopplysninger behandles uten samtykke fra den registrerte dersom den behandlingsansvarlige har rådført seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 og det er fastslått at behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål, og at allmennhetens interesse klart overgår eventuelle ulemper for den enkelte.

I tillegg til generelle personvern- og personvern sikringstiltak er det avgjørende at samene utøver kollektiv kontroll over sine

²⁶⁵ EU General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation 2016/679 (27. april 2016, trådte i kraft i EU 25. mai 2018 og i Norge 20. juli 2018), art. 9(2).

egne statistiske data, i samsvar med internasjonale menneskerettighetsstandarder og prinsippet om urfolks datasuverenitet (se punkt 3.6 ovenfor).

Selv om de ovennevnte sikkerhetstiltakene gir et omfattende rammeverk for beskyttelse av personopplysninger, er det viktig å merke seg at risikoen for at data kan brukes til utilsiktede formål i fremtiden, ikke alltid kan reduseres av datastyringsordninger eller personvern- og konfidensialitets- og informasjonssikkerhetskrav.²⁶⁶ Det kan for eksempel være omstendigheter der en rettskjennelse gir tilgang til helseregisterdata for politiformål, eller der uautoriserte parter får tilgang til administrative registre for å initiere cyberangrep.²⁶⁷ Disse risikoene finnes allerede i dag for eksisterende datakilder for samer, for eksempel Sametingets valgmanntall, SAMINOR-dataene og det samiske språkregisteret, og vil potensielt videreføres hvis nye samespesifikke datakilder blir introdusert. Derfor kan det være nødvendig å gjennomgå dagens tilnærming til samisk statistikk i Norge samt eventuelle forslag om å innføre nye datakilder for å avgjøre om ytterligere institusjonelle, juridiske og tekniske sikkerhetstiltak er nødvendige for å beskytte seg mot slike risikoer.

Det har også blitt reist spørsmål i Norge om innsamling av etnisitetsdata i seg selv vil være i strid med personvernlovgivning og beskyttelse av data.²⁶⁸ EU-kommisjonen, FRA, ECRI og ECA har alle bekreftet at til tross for noen staters argumenter om det motsatte åpner EUs databeskyttelseslov for at innsamling og behandling av etnisitetsdata er tillatt.²⁶⁹ På samme måte har FNs spesialrapportør for rasediskriminering uttalt at «the collection of personal data as vital to fighting discrimination and fostering equality meets the criteria of being a “substantial public interest” [...] under the European data protection regime».²⁷⁰

Til tross for dette hersker det fortsatt i noen europeiske stater en misforståelse om at innsamling av etnisitetsdata enten er umulig eller forbudt i henhold til EUs databeskyttelseslov.²⁷¹ FNs spesialrapportør for rasediskriminering har uttalt at noen stater kan bruke spørsmålet om databeskyttelse til å skjule en underliggende frykt for at slike data vil avsløre ulikheter eller føre til at det blir nødvendig med ytterligere finansiering for antidiskrimineringstiltak.²⁷² En fersk studie utarbeidet for EU-kommisjonen av ulike landeksperter på likestillingsdata hevder også at det i noen europeiske land er liten grad av erkjennelse av at etnisitets-

²⁶⁶ Kieran C. O’Doherty et al., «If you build it, they will come: unintended future uses of organised health data collections» *BMC Medical Ethics* 17, nr. 54, 2016.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Se f.eks. Rita Heitmann, «Ulovlig, skremmende og historieløst» *Sågat*, 18. desember 2018.

²⁶⁹ European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, s. 7; European Court of Auditors, *EU policy initiatives and financial support for Roma integration*, s. 47.

²⁷⁰ Ruteere, *Report of the Special Rapporteur*, avsn. 39.

²⁷¹ Lilla Farkas, *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection in the Field of Ethnicity*.

²⁷² Ruteere, *Report of the Special Rapporteur*, avsn. 40.

basert diskriminering eller forskjellsbehandling er et problem, og derfor er det lite politisk støtte for innsamling og systematisering av data om ulike etniske grupper.²⁷³ FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter har til og med oppfordret EU-kommisjonen til å opprette en overtredelsesprosedyre for medlemsstatene som fortsetter å feiltolke EUs databeskyttelsesdirektiver slik at de ikke tillater datainnsamling på grunnlag av etnisk opprinnelse.²⁷⁴

Direktør i Datatilsynet Bjørn Erik Thon bekreftet i sin tale på Sametingets statistikkseminar i november 2019 at norsk lovgivning om databeskyttelse åpner for innsamling av etnisitetsdata, forutsatt at passende sikkerhetstiltak er på plass:

«Kan man så registrere samisk etnisitet, drive forskning på samer og utarbeide samisk statistikk på en lovlig måte, og uten at dette kommer i konflikt med personvernet? Mitt svar på dette er ja. Det krever imidlertid en solid gjennomtenkning av blant annet av hvordan slik registrering skal skje, hvilke rettslige grunnlag man skal bruke og hvordan man skal holde samisk kontroll på forskninger. Og selvsagt hvordan man

skal ivareta viktige personvernprinsipper, som for eksempel dataminimalisering. Men vi tror det juridiske kan ivaretas, og vi stiller vår kompetanse til disposisjon i dette viktige arbeidet. Så er spørsmålet om man virkelig ønsker dette, og om man har behov for det. Dette er et politisk spørsmål dere må avgjøre.»²⁷⁵

7.4 Misbruk av statistiske data

Som historien viser, er potensialet for misbruk av statistiske data et viktig hensyn. Når etiske garantier og menneskerettighetsgarantier ikke er på plass, kan etnisitetsbaserte data misbrukes for diskriminerende formål.²⁷⁶ Datainnsamlingssystemer har tidligere blitt brukt til å identifisere minoriteter og sårbare grupper med formål om å foreta etnisk rensing, spesielt under den nazistiske okkupasjonen av Europa under andre verdenskrig og under folkemordet i Rwanda i 1994.²⁷⁷ Datainnsamlingssystemer har også blitt brukt i flere land for å gjennomføre en politikk som diskriminerte urfolk, inkludert samene i Norge (som omtalt i punkt 5.1 ovenfor).²⁷⁸

Av disse grunnene er mange samer i dag med rette skeptiske til datainnsamlingsaktiviteter som inkluderer spørsmål om

²⁷³ Bell et al., *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Legal Framework and Practice*, s. 52.

²⁷⁴ Philip Alston, *End-of-mission statement on Romania by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, 11. november 2015, avsn. 6(i)(d).

²⁷⁵ Presentasjon av Bjørn Erik Thon, *Seminar – Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, Sametinget, 20. november 2019.

²⁷⁶ William Seltzer og Margo Anderson, «The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses» *Social Research* 68, nr. 2, 2001, s. 481–513.

²⁷⁷ *Ibid.*, avsn. 42–45.

²⁷⁸ Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning*, s. 19–20.

samisk etnisitet, inkludert de som er forbundet med akademisk forskning og offisiell statistikk. Det er derfor avgjørende at eventuelle forslag som tar sikte på å øke tilgjengeligheten av og kvaliteten på samisk statistikk, tar tilbørlig hensyn til de historiske overgrepene og traumene forbundet med datainnsamling og gir tilstrekkelige sikkerhetstiltak for å forhindre misbruk av data.

Mye har endret seg siden 1970, da spesifikke spørsmål om samer sist ble inkludert i Norges offisielle statistiske samlinger. På den tiden ble ikke samer anerkjent i Grunnloven, og man hadde hverken same-loven, Sametinget eller Sametingets valgmannstall. Det var heller ingen nasjonal menneskerettighetsinstitusjon, ingen likestillings- og diskrimineringslov, intet likestillingsombud, ingen personopplysningslov og ingen datatilsynsmyndighet. Det var ingen norske forskningsetiske komiteer eller etiske retningslinjer for urfolksforskning. På internasjonalt nivå var det ingen internasjonale standarder som regulerte innsamlingen av offisiell statistikk eller beskyttet urfolks rettigheter. Siden 1970 har land med lignende historie som Norge hva gjelder misbruk av urfolks data, som Australia og New Zealand, reformert sine datainnsamlingssystemer for å inkludere spørsmål om selvidentifikasjon for urfolk. Internasjonale overvåkningsorganer på menneskerettighetsområdet har også utviklet et omfattende sett med anbefalinger for å sikre at statistiske data om urfolk samles inn på en trygg og ansvarlig måte.

I dag er det forbudt i henhold til både internasjonal og norsk lov å bruke statistiske data til å diskriminere urfolk og andre minoritetsgrupper, og det er flere institusjonelle sikkerhetstiltak på plass for å hindre at dette skjer.²⁷⁹ Det kan imidlertid fortsatt være tilfeller der feilbruk av statistiske data for å stigmatisere en sårbar gruppe ikke overskrider terskelen for ulovlig diskriminering. Statistiske data brukes for eksempel noen ganger til å videreføre negative stereotypier om bestemte grupper, og tall publiseres noen ganger uten noen forklaring eller analyse av faktorene som kan forklare forskjeller.

I en rapport fra 2007 bestilt av ECRI om etnisitetsdata i Europa heter det:

«The problem is a relatively general one: any description of a group as unduly suffering certain disadvantages can be interpreted in two ways. For example, the fact that far more immigrants than “natives” are unemployed in most European countries reflects a major social problem which requires corrective action. Analysis of levels of educational attainment, and of other variables linked with social capital and employability, also highlights a greater risk of unemployment, which might be considered discriminatory. However, xenophobic and populist movements take the same findings and use them to demand that immigration be stopped, and jobless persons of immigrant origin expelled.

²⁷⁹ European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, s. 3.

Much the same thinking is applied to statistics which show that vulnerable groups have more problems at school or poor housing conditions: these groups are seen either as the victims of discrimination and injustice, or as a burden on society.»²⁸⁰

Det er lite som kan gjøres for å kontrollere hvordan tredjeparter vil tolke data når de først er publisert, men potensialet for misbruk avhenger delvis av hvilke data som samles inn, og hvordan de presenteres. Både FNs grunnleggende prinsipper for offisiell statistikk og erklæringen fra International Statistical Institute (ISI) om faglig etikk understreker at nasjonale statistikkontorer bør iverksette tiltak for å forhindre forutsigbar feiltolkning eller misbruk av data i denne forbindelse.²⁸¹

For eksempel kan kriminalstatistikk som er systematisert etter etnisitet, brukes til å utvikle tiltak som skal motvirke strukturell og systemisk diskriminering i strafferettssystemet, men de kan også misbrukes til å hevde at visse etniske grupper har en slags «naturlig» tilbøyelighet til kriminell oppførsel. I dette eksemplet kan potensialet for misbruk reduseres ved å sikre at kriminalstatistikk også inkluderer data om underliggende årsaker eller risikofaktorer, som lav inntekt og utdanning, vanskelige levekår og sosial eksklusjon, og om utbredelsen av

raseprofilering i politiet eller strengere straffeutmåling av domstoler.²⁸²

Dessverre finnes det negative stereotypier om samer i Norge, og mens systematiserte data potensielt kan brukes av noen til å videreføre disse stereotypiene, kan det også brukes til å fremme en mer informert og faktabasert offentlig diskusjon om spørsmål av betydning for samiske personer. Det samme gjelder for oppdelte statistiske data knyttet til kjønn, alder, funksjonshemming og innvandrersstatus, som allerede er samlet inn og publisert i Norge, antakelig basert på en vurdering om at fordelene ved slike data oppveier risikoen.

Potensialet for misbruk av urfolks data kan også reduseres ved å respektere prinsippet om urfolks datasuverenitet (se punkt 3.6 ovenfor). Dette inkluderer å sikre at urfolk deltar i innsamling, analyse og formidling av data om sine lokalsamfunn, og at datastyringsstrukturer er ansvarlige overfor urfolks representative institusjoner. Altfor ofte har urfolk blitt definert av offisiell statistikk som et problem som skal løses, og data har blitt brukt til å støtte stigmatiserende narrativer med lite innspill fra urfolkene selv. For å unngå denne situasjonen i Norge bør innsamling av statistiske data knyttet til samene bare finne sted hvis det er et robust samisk datastyringspartnerskap som står ansvarlig overfor Sametinget. Spesifikke tiltak bør også vedtas for å sikre at

²⁸⁰ Patrick Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries: Study Report*, European Commission against Racism and Intolerance, 2007.

²⁸¹ United Nations General Assembly, *Fundamental Principles of Official Statistics*, principle 4; International Statistical Institute, *Declaration on Professional Ethics*, 2010.

²⁸² Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries*.

begrunnelsen for og metoder for etnisitetsdatainnsamling tydelig kommuniseres til samiske samfunn på en kulturelt trygg og ansvarlig måte.

Til syvende og sist er det opp til den samiske befolkningen, gjennom Sametinget som deres representative institusjon, å avgjøre om fordelene ved datastematisering oppveier risikoen, og å sikre at tilstrekkelige sikkerhetstiltak er på plass for å forhindre misbruk. Men hvis tilstrekkelige menneskerettighetsgarantier er på plass, er det mulig å dele opp statistiske data etter samisk etnisitet på en trygg og ansvarlig måte.



8. Internasjonale eksempler på urfolksstatistikk

Det finnes mange eksempler på land som kan sammenlignes med Norge, som samler inn data om etnisitet og urfolksstatus på en trygg og ansvarlig måte for å støtte overvåking av menneskerettigheter og for å utforme faktabasert politikk. I mange tilfeller har disse landene vurdert de samme risikoene og utfordringene som ofte anføres som barrierer for innsamling av etnisitetsdata i Norge.

8.1 Global oversikt

Det har vært gjort flere internasjonale studier om etnisk klassifisering i offisiell befolkningsstatistikk. FNs statistikkontor publiserte i 2003 en gjennomgang av folketellinger i 147 land avholdt i perioden 1995–2003 og fant at 95 land (65 prosent) stilte ett eller flere spørsmål om etnisitet, mens 12 prosent av landene også inkluderte et spesifikt spørsmål om urfolksstatus.²⁸³ Mornings studie fra 2008 hadde lignende resultater, hvor 87 (63 prosent) av de 138 folketellingene som ble analysert, omfattet en eller annen form for etnisitetsvariabel, mens 15 prosent inkluderte et spesifikt spørsmål om urfolksstatus.²⁸⁴ Hvis disse resultatene kombineres med data fra påfølgende studier (diskutert senere i denne delen), samler 66 prosent av de 158 landene

og territoriene som er gjennomgått, inn statistiske data om etnisitet.

Av de landene og områdene som er gjennomgått, er regionene hvor en etnisitetsvariabel er mest vanlig henholdsvis Oseania (84 prosent), Nord-Amerika (83 prosent), Sør-Amerika (82 prosent) og Asia (64 prosent). Mornings studie fra 2008 inkluderte 36 europeiske land og fant at 44 prosent samlet inn etnisitetsdata, men en mer detaljert studie av alle europeiske land fant at dette tallet var 50 prosent.²⁸⁵ Land i Afrika (41 prosent) var de som i minst utstrekning samlet inn data om etnisitet.

Mens tidligere estimerer om urfolksspesifikke data var basert på antall folketellings-spørreskjemaer som inkluderte begreper som *urfolk*, *aboriginal* eller *stammefolk*

²⁸³ United Nations Statistics Division, *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination*, 2003, s. 4.

²⁸⁴ Ann Morning, «Ethnic Classification in Global Perspective: A Cross-National Survey of the 2000 Census Round» *Population Research and Policy Review* 27, 2008, s. 239–272.

²⁸⁵ Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe*, s. 35.

brukte Peters' 2011 studie en mer detaljert tilnærming. Studien viser at flere land bruker andre urfolksidentifikatorer i statistiske samlinger, for eksempel navnet på bestemte urfolksgrupper.²⁸⁶ Studien fant at 43 (23 prosent) av de 184 landene som ble gjennomgått, samlet inn statistiske data om urfolk i sine folketellinger, enten gjennom en urfolksspesifikk variabel eller gjennom en generell etnisitetsvariabel med en utgangskategori for urfolk.²⁸⁷ Siden da har dette tallet steget til 46 land. Dette betyr at av de 90 landene som er kjent for å inkludere urfolk, identifiserte ca. halvparten (51 prosent) urfolk separat i sine nasjonale statistiske samlinger.²⁸⁸

De siste årene har det vært en betydelig økning i antall latinamerikanske land som inkluderer urfolksspesifikke spørsmål i sine statistiske samlinger. I folketellingsrunden i 1990 inkluderte bare to land i Latin-Amerika spørsmål om selvidentifikasjon for urfolk, mens i 2010-runden hadde dette økt til 21 land.²⁸⁹ Før 1990 brukte noen land i regionen språklige kriterier for å identifisere og

kvantifisere urfolksamfunn, men etter hvert som urfolk i økende grad ble anerkjent som rettighetshavere, begynte latinamerikanske land å benytte selvidentifikasjonskriterier i samsvar med internasjonale anbefalinger.²⁹⁰

Reformprosessen har blitt ledet av FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika og Karibia (ECLAC), som har identifisert «å ende den statistiske tausheten» om urfolk som en viktig prioritet for regionen. Det gis teknisk bistand til stater for å «støtte inkludering av spørsmål om urfolk i folketellinger og administrative registre».²⁹¹ ECLAC har samarbeidet med regjeringer, nasjonale statistiske kontorer, urfolksorganisasjoner og academia for å operasjonalisere anbefalingene fra internasjonale menneskerettighetsorganer og tilpasse dem til den regionale konteksten.²⁹² Sammen har de utviklet minimumsstandarder for inkludering av urfolk i statistiske samlinger, som dekker alt fra utformingen av spørsmål om selvidentifikasjon for urfolk til formidling og analyse av resultater. Effektiv deltakelse av urfolk fremheves som en forutsetning i alle

²⁸⁶ Evelyn J. Peters, «Still invisible: enumeration of indigenous peoples in census questionnaires internationally» *Aboriginal Policy Studies* 1, nr. 2, 2011, s. 68–100.

²⁸⁷ *Ibid.*, s. 80.

²⁸⁸ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, s. 4; National Institute of Demographic and Economic Analysis (NIDEA), *Unpublished data from the Ethnicity Counts? Project*, University of Waikato, 2015.

²⁸⁹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, 2019, s. 44.

²⁹⁰ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America – progress in the past decade and remaining challenges*, UN Doc. LC/L.3893/Rev.1, november 2014, s. 34–35.

²⁹¹ ECLAC, *ECLAC Supports Statistical Visibility and Participation of Indigenous Peoples in the 2030 Agenda*, pressemelding, 15. juli 2016; UNPFII, *ECLAC Response to UNPFII Questionnaire to the UN system agencies, funds and programmes and intergovernmental organizations*, desember 2018.

²⁹² ECLAC, *Contar con todos: caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y Vivienda* [Å telle alle: et verktøysett for inkludering av urfolk og «Afro-descendant peoples» i folketellinger], UN Doc. LC/R.2181, desember 2011.

stadier av prosessen. Kvaliteten på og dekningen av urfolksstatistikk i regionen fortsetter å forbedre seg, spesielt etter at latinamerikanske og karibiske stater vedtok den såkalte *Montevideo Consensus on Population and Development* i 2013, som inkluderer flere bestemmelser som tar sikte på å øke den statistiske synligheten til urfolk.²⁹³

Det er flere forklaringer på de regionale variasjonene i etnisk datainnsamling. Det har blitt foreslått at systematisering av data på grunnlag av etnisitet og urfolksstatus kan være mer akseptert i Nord- og Sør-Amerika og Oseania, hvor mange land har en historie med erobring og kolonisering, en etnisk mangfoldig befolkning som i stor grad nedstammer fra nylig ankomne innvandrere, og multikulturalisme som offisiell politikk.²⁹⁴ I Asia og Afrika tilskrives usynligheten av urfolk i nasjonal statistikk i stor grad mangel på institusjonell kapasitet eller økonomiske ressurser og en motvilje blant offentlige myndigheter mot å formelt anerkjenne urfolksgrupper.²⁹⁵ I Europa kan motvilje mot å oppele statistiske data etter etnisitet delvis være relatert til misbruk av etniske registre, blant annet under annen verdenskrig, og det faktum at mange europeiske land har hatt etnisk homogene befolkninger gjennom store deler av sin historie.²⁹⁶ Videre er det få europeiske land som har urfolk, så

debatter om dataoppdeling handler primært om integrering av innvandrere snarere enn om selvbestemmelse for urfolk.

8.2 Europa

I 2006 gjennomførte ECRI en konsultasjonsprosess med nasjonale statistiske kontorer, databeskyttelsesmyndigheter, likestillingsorganer og frivillige organisasjoner vedrørende spørsmålet om etnisk datainnsamling i Europa. Rapporten fra disse konsultasjonene fant at av de 42 medlemslandene som var omfattet av studien, hadde 22 samlet inn statistiske data om etnisitet (enten gjennom spørsmål om «etnisk opprinnelse» eller gjennom andre måter å definere «nasjonalitet» på), 24 delte opp data etter religion og 26 etter språk.²⁹⁷ Med unntak av Storbritannia og Irland lå de fleste land som samlet inn data på etnisk grunnlag, i Sentral- og Øst-Europa. De fleste vest-europeiske og skandinaviske land samlet ikke inn data om etnisitet, men noen samlet inn og publiserte statistiske data om borgere med innvandrerbakgrunn, basert på fødselsdata som går tilbake tre generasjoner.²⁹⁸

Rapporten understreker at europeiske stater ofte uttrykker bekymring for at databeskyttelse og personvern kan bli barrierer for innsamling av etnisitetsdata, når motstanden faktisk kan være basert på politiske

²⁹³ ECLAC, *Montevideo consensus on population and development*, UN Doc. LC/L.3697, 12.–15. august 2013, avsn. 86, 90, 94, 110 og 111.

²⁹⁴ Morning, «Ethnic Classification in Global Perspective», s. 245–246.

²⁹⁵ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, s. 25; Peters, «Still invisible», s. 78.

²⁹⁶ Peters, «Still invisible», s. 78; Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe*, s. 38.

²⁹⁷ Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe*, s. 35.

²⁹⁸ *Ibid.*, s. 36.

oppfatninger om legitimiteten til etnisitet som en beskrivende kategori, selv for anti-diskrimineringsformål. I mange europeiske stater blir derfor resultatet som følger: «[T]he cost/benefit analysis of the pros and cons of compiling ethnic data comes down on the side of doing nothing.»²⁹⁹

Simon hevder at til tross for en betydelig økning i antall land som samler inn etnisitetsdata siden 2010, som svar på anbefalinger fra internasjonale menneskerettighetsorganer, er det fortsatt en «varig motstand mot og statistisk blindhet overfor etnisk mangfold i Europa».³⁰⁰ Han sier videre at det blir vanskelig å opprettholde denne motstanden etter hvert som det etniske mangfoldet i Europa øker, i likhet med behovet for statistiske data for å overvåke diskriminering og implementere effektiv likestillingspolitikk. Mens mange europeiske regjeringer fortsatt er skeptiske til datainn-samling på etnisk grunnlag, viser Euro-barometer-undersøkelsen at 68 prosent av europeerne er positive til å oppgi sensitiv personlig informasjon om sin etniske opprinnelse i statistiske samlinger hvis det kan bidra til å bekjempe diskriminering og ulikhet.³⁰¹ Norge er ikke med i Euro-barometer-undersøkelsen, men over 80

prosent av respondentene i Danmark og Sverige støttet etnisitetsdatainn-samlingen.³⁰²

I likhet med Norge inkluderer hverken Sverige eller Finland selvidentifikasjons-spørsmål for samer i sine offisielle statistiske samlinger. I mangel av et offisielt urfolksstatistikkprogram har forskere forsøkt å finne mer kreative løsninger. I Sverige undersøkte forskere et utvalg av den samiske befolkningen ved å knytte tilgjengelige datakilder for perioden 1960–2000 – for eksempel reindrifts-registre og Sametingets valgmannstall – sammen og deretter bygge ut disse dataene til å inkludere forfedre, søsken og etterkommere.³⁰³ I Finland ble et utvalg av den samiske befolkningen i to nordlige kommuner (Utsjoki og Inari) opprettet ved å krysreferere ulike datakilder fra perioden 1979–1998, inkludert det nasjonale befolkningsregisteret og en tidligere slektsstudie samt studiens hovedforfatters personlige kunnskap.³⁰⁴ Selv om disse utvalgene kan være nyttige i akademisk sammenheng, bygger de på historiske datakilder som er resultat av varierende metodikk og varierende definisjoner av samisk etnisitet og kan

²⁹⁹ Ibid., s. 69–70.

³⁰⁰ Patrick Simon, «The failure of the importation of ethno-racial statistics in Europe: debates and controversies» *Ethnic and Racial Studies* 40, nr. 13, 2017, s. 2326–2332.

³⁰¹ European Commission, *Special Eurobarometer 493 on Discrimination in the EU*, 2019, s. 179.

³⁰² Ibid., s. 180.

³⁰³ Sven Hassler, Per Sjölander og Ann Jessica Ericsson, «Construction of a database on health and living conditions of the Swedish Sami population» i *Befolkning och bosättning i norr: Etnisitet, identitet och gränser i historiens sken*, Umeå University Centre for Sami Research, s. 107–124; Sven Hassler et al. «Causes of death in the Sami population of Sweden, 1961–2000» *International Journal of Epidemiology* 34, nr. 3, 2005, s. 623–629.

³⁰⁴ Leena Soininen, Sari Järvinen og Eero Pukkala, «Cancer incidence among Sami in northern Finland, 1979–1998» *International Journal of Cancer* 100, nr. 3, 2002, s. 342–346.

derfor ikke erstatte regelmessig oppdatering av registerdata av høy kvalitet.

I en OECD-rapport heter det at mangelen på omfattende og sammenlignbare data om samene i Norge, Sverige og Finland betyr at «the contributions, conditions and experiences of Sami are largely rendered invisible, which makes it challenging to direct policies towards this community or to understand whether they are having a positive or negative impact».³⁰⁵

Russland er det eneste europeiske landet som inkluderer spørsmål om selvidentifikasjon for urfolk i offisiell statistikk. Urfolk er i russisk lov definert som folk i nord, i Sibir og i det fjerne Østen som «lever på sine tradisjonelle forfedres territorier, holder seg til sin opprinnelige livsstil og anser seg for å være uavhengige etniske grupper, med en befolkning på under 50.000 mennesker».³⁰⁶ I den russiske folketellingen i 2010 identifiserte 316 011 personer seg som å tilhøre minst én av de 47 offisielt utpekte urfolksgruppene, hvorav 1771 personer identifiserte seg som samisk.³⁰⁷ Ytterligere 800 776 personer identifiserte seg med tre numerisk større grupper som ellers ville

kvalifisere som urfolk (jakuter, komier og komi-permjaker).³⁰⁸ Selv om urfolksspesifikke spørsmål inngår i den russiske folketellingen, brukes de ikke til å systematisere statistiske data i andre sosioøkonomiske områder, og det er ingen systematisk tilnærming til utarbeidelse av urfolksstatistikk.³⁰⁹ Som sådan er kunnskap om helse og levekår hos de mange urfolkene i Russland, inkludert samene, fortsatt lite dekkende og er av begrenset nytte i et menneskerettighetsperspektiv.³¹⁰

³⁰⁵ OECD Regional Development Policy Committee, *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, 2019, s. 53.

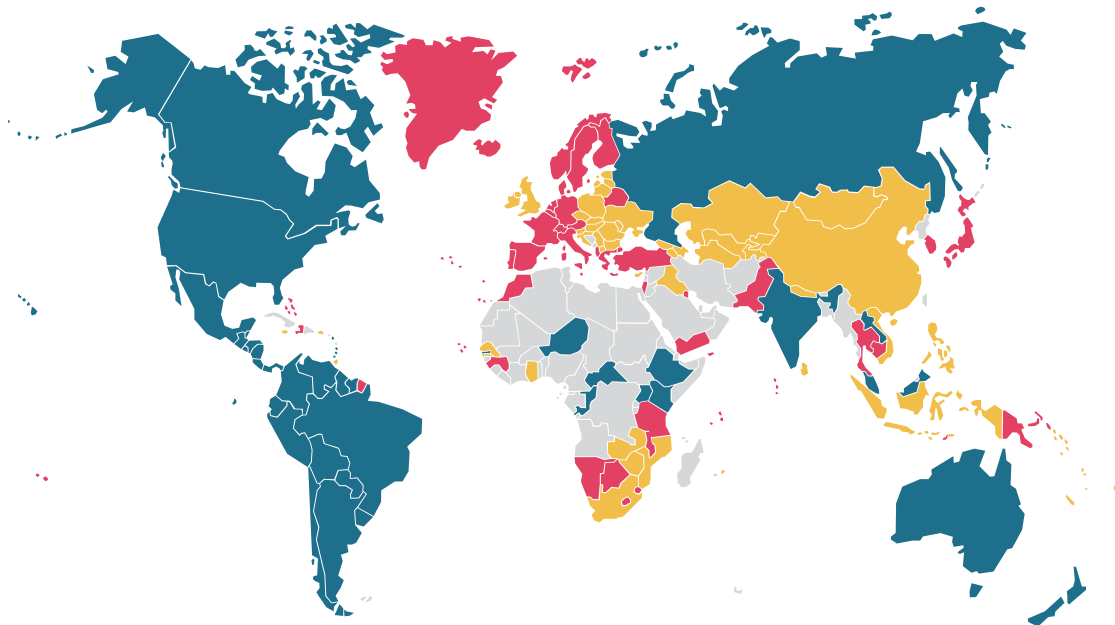
³⁰⁶ Se *føderal lov av 22. april 1999* om rettighetene til urfolk i Den russiske føderasjon og *føderal lov av 5. juni 1996* om nasjonal-kulturell autonomi.

³⁰⁷ T. Kue Young og Peter Bjerregaard, «Towards estimating the indigenous population in circumpolar regions» *International Journal of Circumpolar Health* 78, nr. 1, 2019, s. 9.

³⁰⁸ *Ibid.*

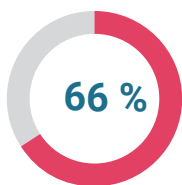
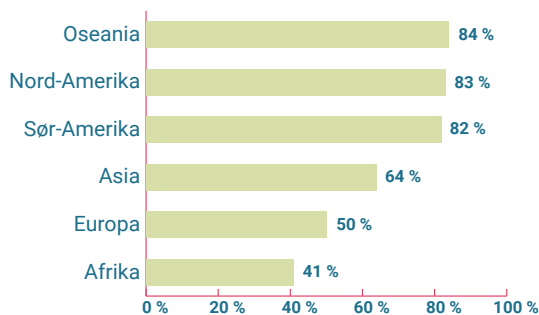
³⁰⁹ International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), *The Indigenous World 2019*, 2019, s. 44; Peter Bjerregaard, «Regional Studies of Indigenous Health: Europe and Russia» i *The Oxford Research Encyclopedia: Global Public Health*, Oxford University Press, 2019.

³¹⁰ Per Sjölander, «What is known about the health and living conditions of the indigenous people of northern Scandinavia, the Sami?» *Global Health Action* 4, nr. 1, 2011.

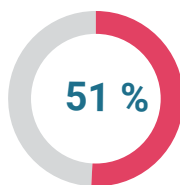


- Land/territorier som samler inn statistiske data om etnisitet og urfolksstatus.
- Land/territorier som samler inn statistiske data om etnisitet (inkludert etnisk opprinnelse, nasjonalitet, avstamning, rase og kulturell gruppe).
- Land/territorier som ikke samler inn statistiske data om etnisitet eller urfolksstatus.
- Land/territorier som ikke er inkludert i noen av studiene.

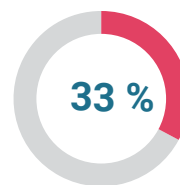
Innsamling av data om etnisitet etter region



105 (66 %) av de 158 landene og territoriene som er inkludert i studiene, samlet inn statistiske data om etnisitet.



46 (51 %) av de 90 landene og territoriene som er kjent for å inkludere urfolk, samlet inn statistiske data om urfolksstatus.



53 (33 %) av de 158 landene og territoriene som ble inkludert i studiene, samlet ikke inn statistiske data om etnisitet eller urfolksstatus.

Disse dataene er basert på følgende studier:

Morning, *Ethnic Classification in Global Perspective*, 2008
 Simon, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries*, 2007
 Peters, *Still invisible: enumeration of indigenous peoples*, 2011
 ECLAC, *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America*, 2014.

Representasjonene i dette kartet er forenklet kun for illustrasjonsformål og innebærer ikke offisiell anerkjennelse av bestemte territorier eller grenser.

8.3 Urfolksstatistikkprogrammer i sammenlignbare land

Ingen andre europeiske land som har urfolk, systematiserer offisiell statistikk etter urfolkstatus. Som sådan kommer de mest relevante eksemplene på dataoppdeling for våre formål fra land som Australia og New Zealand, som begge har robuste programmer for urfolksstatistikk og en rekke politiske, juridiske, sosiale og kulturelle likheter med Norge. Alle de tre landene er liberale demokratier og konstitusjonelle monarkier som regelmessig toppe FNs *Human Development Index*, og alle de tre landene har urfolk som utgjør en relativt liten andel av den nasjonale befolkningen. Det finnes andre relevante eksempler på land som har urfolksstatistikk, inkludert Canada og flere søramerikanske land, men en detaljert analyse av disse landene har det ikke vært plass til i denne rapporten.

Det er viktig å merke seg at det er historiske og sosiokulturelle forskjeller mellom urfolk rundt om i verden, og vi kan ikke legge til grunn at alle deler av urfolksstatistikkprogrammene i Australia og New Zealand er

direkte anvendelige for situasjonen til samer i Norge. Urfolk deler imidlertid mange felles erfaringer og utfordringer knyttet til statistiske data, og det er mange likheter mellom Norge, Australia og New Zealand i denne forbindelse.

I Norge, Australia og New Zealand har urfolksdata tidligere blitt brukt som grunnlag for å føre en assimileringsspolitikk og for diskriminerende forskning. De siste årene har slike data imidlertid blitt stadig viktigere som grunnlag for en faktabasert politikk samt for urfolks egne beslutningsprosesser og selvstyre.³¹¹ I alle de tre landene er etnisk baserte definisjoner for befolkningsgrupper ikke lenger brukt, og offisielle definisjoner av urfolk baserer seg i stedet på selvrappoert etnisitet og avstamning.³¹² Alle tre land har en lang historie med ekteskap mellom urfolk og andre etniske grupper, og det er vanlig for urfolk å ha flere etniske tilknytninger.³¹³ Faktorer som geografisk plassering, hudfarge eller andre fysiske trekk anses ikke som viktig for urfolksidentitet i Norge, Australia eller New Zealand, til tross for at

³¹¹ Se f.eks. Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*; Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning*; Pia Solberg, *Indigenous internal selfdetermination in Australia and Norway*, ph.d.-avhandling, University of New South Wales, oktober 2016.

³¹² Se f.eks. Per Axelsson og Peter Sköld, red., *Indigenous Peoples and Demography*, New York: Berghahn Books, 2011.

³¹³ Se f.eks. John Weinstock, «Assimilation of the Sámi: Its Unforeseen Effects on the Majority Populations of Scandinavia» *Scandinavian Studies* 85, nr. 4, 2013, s. 411–430; Genevieve Heard, Bob Birrell og Siew-Ean Khoo, «Intermarriage between indigenous and non-indigenous Australians» *People and Place* 17, nr. 1, 2009, s. 1–14; Zarine L. Rocha, «(Mixed) Racial formation in Aotearoa/New Zealand: framing biculturalism and 'mixed race' through categorisation» *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online* 7, nr. 1, 2012, s. 1–13.

urfolk i alle tre land står overfor lignende stereotyper om urfolks kjennetegn.³¹⁴

I motsetning til Australia og New Zealand gjennomfører ikke Norge lenger en tradisjonell spørreskjema-basert folketelling. Dette bør imidlertid ikke betraktes som en barriere mot å sammenligne programmer for urfolkstatistikk i hvert land. Som nevnt i punkt 7.2 ovenfor inkluderer mange av landene som har med urfolksidentifikatorer i sine folketellingsspørreskjemaer, som Australia og New Zealand, også de samme spørsmålene i administrative registre og befolkningsbaserte undersøkelser, som begge brukes i Norge. I Australia og New Zealand går også utviklingen i retning av å gjennomføre administrative folketellinger i fremtiden.

8.4 Australia

8.4.1 Programmer og strategier

The Australian Bureau of Statistics (ABS) har et dedikert urfolksstatistikkprogram, ledet av en egen avdeling kjent som *The National Centre for Aboriginal and Torres Strait Islander Statistics*.³¹⁵ ABS har også flere strategier og initiativer for urfolkstatistikk, som alle er basert på de prinsippene og rettighetene som er anerkjent i UNDRIP.³¹⁶ Disse inkluderer

- en *strategi for samhandling mellom ABS og urfolk*, som har som mål å bygge sterke relasjoner med urfolkssamfunn og å levere tilgjengelig, passende og relevant statistikk for å møte deres behov. Strategien ledes av lokale team av urfolksledere
- et «*Roundtable on Aboriginal og Torres Strait Islander Statistics*», som består av urfolksrepresentanter, og som møter to ganger i året for å gi råd til ABS om urfolksdatakvalitet, engasjementstrategier og statistiske lesestrategier
- en *handlingsplan for forsoning*, som fastsetter klare og målbare tiltak for å fremme organisasjonens bidrag til forsoning, herunder å fremme respekt for urfolkskulturer, øke urfolks rekruttering og støtte og bygge sterkere relasjoner til urfolkssamfunn
- en *kommunikasjonsstrategi for urfolk*, som har som mål å øke bevisstheten innen urfolkssamfunn om ABS' rolle og funksjon og viktigheten av å identifisere seg som urfolk i folketellingen, ved å utvikle kulturelt tilpasset informasjon og involvere urfolksledere som ambassadører

³¹⁴ Se f.eks. Siv Eli Vuolab, *Negotiating an Urban Indigenous Identity: expectations, prejudices and claims faced by urban Sámi in two contemporary Norwegian cities*, masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet, november 2016, s. 14; Sarah Maddison, «Indigenous identity, 'authenticity' and the structural violence of settler colonialism» *Identities: Global Studies in Culture and Power* 20, nr. 3, 2013; Ashlea Gillon, Donna Cormack og Belinda Borell, «Oh, you don't look Māori: Socially assigned ethnicity» *MAI Journal* 8, nr. 2, 2019.

³¹⁵ Australian Bureau of Statistics (ABS), *Aboriginal and Torres Strait Islander Statistics*, Catalogue no. 1006.0, 30. september 2015.

³¹⁶ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, kapittel 15.

The National Indigenous Data Improvement Support Centre har også utviklet nasjonale retningslinjer for beste praksis for innsamling av urfolksstatus i helsedatasett.³¹⁷ Retningslinjene bidrar til å sikre sammenheng og å fremme tillit til innsamling av urfolksdata av helsepersonell.

Forut for 2001-folketellingen etablerte ABS en «Census Consultative Group on Ancestry» for å utvikle en metode for måling av etnisk og kulturelt mangfold i den australske befolkningen.³¹⁸ Gruppen foretok forskning og konsultasjoner om behovet for slike data og brukernes krav til innsamling og formidling. De konkluderte med at store politiske spørsmål i Australia krevde data om etnisitet, og anbefalte å inkludere spørsmål om forfedre i tellingen.

8.4.2 Spørsmål om etnisitet og urfolk

I Australia samles statistiske data om urfolk og etniske grupper inn gjennom å stille spørsmål om selvidentifikasjon. Disse spørsmålene ble introdusert av ABS som svar på utbredt interesse i samfunnet om det etniske og kulturelle mangfoldet i den australske befolkningen. Videre var det et ønske om å imøtekomme det økende behovet for systematiserte data for informert og effektiv politikktutforming og tjenestelevering for urfolk og bestemte etniske grupper.

Spørsmål om urfolks identitet har eksistert i ulike former siden 1981, og dagens «Standard Indigenous Question» (SIQ) ble vedtatt i 1995.³¹⁹ Her spørres enkeltpersoner om de identifiserer seg som «Aboriginal», som «Torres Strait Islander», som begge deler, eller som ingen av delene. Spørsmål om etnisitet/avstamning har vært inkludert siden 1986, og dagens formuleringer (ASCCEG) ble introdusert i 2001.³²⁰ Når det gjelder etnisitet, bes respondentene her om å indikere opptil to avstamminger («ancestries») de identifiserer seg med, enten ved å velge fra syv vanlig rapporterte avstamminger eller ved å skrive et svar i et tekstfelt. Disse opplysningene suppleres med en rekke andre datasett knyttet til en persons opprinnelse, inkludert fødested for foreldre, fødeland, religiøs tilhørighet og språk som snakkes hjemme.

SIQ og ASCCEG brukes i alle ABS-data-innsamlinger, inkludert i folketellinger og andre statistiske undersøkelser, samt i datainnsamlingskjemaer og administrative registre over bestemte offentlige etater, tjenesteleverandører og samfunnsorganisasjoner.

8.4.3 Datakilder

Det er to hovedkilder til systematiserte data om urfolk og etniske grupper i Australia:

³¹⁷ Australian Institute of Health and Welfare, *National Best Practice Guidelines for Collecting Indigenous Status in Health Data Sets*, 2010.

³¹⁸ ABS, *Understanding the Census and Census Data: Ancestry*, Catalogue no. 2900.0, 8. november 2017.

³¹⁹ ABS, *Indigenous Status Standard*, Catalogue no. 1200.0.55.008, 8. oktober 2014.

³²⁰ ABS, *Australian Standard Classification of Cultural and Ethnic Groups (ASCCEG)*, Catalogue no. 1249.0, 18. desember 2019.

- Folketellingen, som gjennomføres hvert femte år og som inkluderer spørsmål om et bredt spekter av emner. Den siste folketellingen ble holdt i 2016, med en responstrate på 95,1 prosent.³²¹
- Datainnsamlingsskjemaer og administrative registre over offentlige etater og urfolksorganisasjoner, inkludert sykehus, skoler, universiteter, kriminalomsorgen, helsetjenester, skatte- og velferdsinstitusjoner.

I tillegg er det tre datakilder som er spesielt relatert til urfolk:

- *The National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey (NATSISS)*, som gjennomføres hvert sjette år, og som inneholder selvrapportert informasjon om en rekke viktige områder av sosial betydning for urfolk. Den siste NATSISS ble gjennomført i 2014/2015, med et geografisk representativt utvalg på 11 178 aboriginer og øyfolk fra Torresstredet («Torres Strait Islander people»)³²²
- *The Aboriginal and Torres Strait Islander Health Survey (AATSIHS)*, som også gjennomføres hvert sjette år, og som inneholder informasjon om en rekke viktige helseindikatorer for aboriginer og øyfolk fra Torresstredet («Torres Strait Islander people»). Den siste AATSIHS

ble gjennomført i 2018/2019, med et geografisk representativt utvalg på ca. 6500 husholdninger.³²³

- Den langsgående undersøkelsen av urfolksbarn, som gjennomføres årlig av ABS og Institutt for sosiale tjenester for å samle inn data om sosiale, emosjonelle, pedagogiske og utviklingsmessige trekk for urfolksbarn.³²⁴

8.4.4 Funn

De siste folketellingsresultatene indikerer at av Australias 24,6 millioner innbyggere er 28 prosent født i utlandet, mens 21 prosent ble født i Australia med minst én forelder født i utlandet. Dette betyr at omtrent halvparten av alle australiere er første- eller andregenerasjons innvandrere. Australiere rapporterte over 190 forskjellige fødeland og 300 forskjellige opprinnelser i folketellingen i 2016. Forfedre er relatert til den kulturelle eller etniske gruppen som en person tettest identifiserer seg med og er ikke alltid knyttet til personens fødeland. Det er over 300 forskjellige språk som snakkes i Australia, og 21 prosent av australierne snakker et annet språk enn engelsk hjemme. Samlede statistiske data om sysselsetting, utdanning, helse og bolig m.m. er tilgjengelig for ulike etniske minoritetsgrupper.

³²¹ ABS, *Census: Aboriginal and Torres Strait Islander Population*, pressemelding, 27. juni 2017.

³²² ABS, *National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey 2014–15*, Catalogue no. 4714.0, 28. april 2016.

³²³ ABS, *Australian Aboriginal and Torres Strait Islander Health Survey 2018–19*, Catalogue no. 4715.0, 11. desember 2019.

³²⁴ Australian Government Department of Social Services, *The Longitudinal Study of Indigenous Children*, 8. januar 2019.

I 2016 oppga 649 200 personer i Australia å være av aboriginsk herkomst og/eller ha sin herkomst blant øyfolk fra Torresstredet («Torres Strait Islander people»). Dette tilsvarer omtrent 2,8 prosent av befolkningen (opp fra 2,5 prosent i 2011 og 2,3 prosent i 2006).³²⁵ Mer enn halvparten av urbefolkningen er under 25 år, og andelen australiere med urfolksbakgrunn som bor i urbane områder, har økt fra 73 prosent til 79 prosent siden 1996. Omtrent 150 urfolksspråk snakkes i Australia, men bare 10 prosent av urfolk snakker sitt språk hjemme. Nesten to tredjedeler (62 prosent) av urfolkene i Australia identifiserer seg med en klan, stamme eller språkgruppe, og samme andel er regelmessig involvert i kulturelle arrangementer for urfolk.³²⁶ 70 prosent av australiere med urfolksbakgrunn ser på tv-programmer for urfolk, mens 28 prosent lytter til urfolksradio. Mens urfolk utgjør 2,8 prosent av den totale australske befolkningen, representerer de bare 0,5 prosent av antall bedrifts-eiere i Australia.

Data indikerer at det totale arealet av land eid, forvaltet eller samadministrert av australske urfolk, samt land som australske urfolk har spesielle bruksretter til, herunder rettigheter til å bli konsultert, utgjør 306 millioner hektar (40 prosent av de australske landområdene).³²⁷ I Australia er urfolks krav på

landrettigheter omfattet av lovgivning om landrettigheter og/eller lovgivning som regulerer urfolks ulike rettigheter til land. Urfolks ulike rettigheter omfatter 33 prosent av de australske landområdene og ubestemte rettighetskrav omfatter ytterligere 33 prosent.³²⁸ Australias National Native Title Tribunal publiserer også detaljert statistikk over registrerte avgjørelser om rettigheter og om rettighetene ble oppnådd ved samtykke eller rettssaker, samt over urfolks arealbruksavtaler forhandlet mellom urfolk, selskaper og regjeringer.³²⁹

Systematiserte data samlet inn av ABS og andre offentlige myndigheter indikerer at aboriginer og øyfolk fra Torresstredet («Torres Strait Islander people») fortsatt har betydelige menneskerettighetsutfordringer, og at de er de mest vanskeligstilte menneskene i Australia i henhold til nesten alle statistiske indikatorer.³³⁰ Noen eksempler:

- Det er elleve års forskjell i forventet levealder mellom australske urfolk og den øvrige befolkningen.
- Australske urfolk rammes 2,3 ganger så ofte som den øvrige befolkningen av kroniske sykdommer, som står for 70 prosent av den økte sykkeligheten

³²⁵ ABS, *Census: Aboriginal and Torres Strait Islander Population*, pressemelding, 27. juni 2017.

³²⁶ ABS, *National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey 2014–15*.

³²⁷ Robert Dillon et al., *Development of the Australia's Indigenous forest estate (2013) dataset*, Australian Government Department of Agriculture, report no. 15.6, 2015, s. 20.

³²⁸ Jon Altman og Francis Markham, «Burgeoning Indigenous Land Ownership» i Sean Brennan et al., red., *From Mabo to Akibo: A Vehicle for Change and Empowerment?* Sydney: The Federation Press, 2015, s. 126–142.

³²⁹ National Native Title Tribunal, *Statistics*, 24. april 2020.

³³⁰ Australian Government Productivity Commission, *Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators*, 2016.

- blant urfolk sett i forhold til resten av befolkningen.
- 38 prosent av australske urfolks husholdninger eier sitt eget hus, mot 66 prosent i den øvrige befolkningens husholdninger, og andelen som leier bolig, er dobbelt så høy blant australske urfolk som i resten av befolkningen.
 - Australske urfolk har tre ganger så stor andel som bor i sosiale boliger, og utgjør 20 prosent av den hjemløse befolkningen.
 - 72 prosent av australske urfolks husholdninger har tilgang til internett i egen bolig, mot 84 prosent av den øvrige befolkningens husholdninger.
 - 61,5 prosent av australske urfolk i alderen 20–24 år har fullført videregående skole, mot 87,9 prosent av den øvrige befolkningen i samme aldersgruppe.
 - 46,8 prosent av australske urfolk i alderen 20–64 år har fullført eller er for tiden under høyere utdanning, mot 70 prosent av den øvrige befolkningen i samme aldersgruppe.
 - Arbeidsledigheten blant australske urfolk er 20,8 prosent, mot 6,2 prosent for den øvrige befolkningen.
 - Australske urfolk har halvparten så stor sannsynlighet som den øvrige befolkningen for å ha en ukentlig husholdningsinntekt på AUD 1000 eller mer.
 - Australske urfolk har 13 ganger større sannsynlighet enn den øvrige befolkningen for å måtte sone en fengselstraff, og utgjør 27,4 prosent av det totale antallet innsatte.
 - 23,4 prosent av australske urfolk har en funksjonshemming. Dette er 1,7 ganger høyere enn den øvrige befolkningen. I tillegg yter 14 prosent av australske urfolk ubetalt hjelp til noen med funksjonshemming.
 - 21,8 prosent av australske urfolk rapporterer å ha opplevd vold, og urfolkskvinner har 32 ganger større sannsynlighet enn andre australske kvinner for å bli innlagt på sykehus på grunn av vold.
 - Urfolksbarn som bor i husholdninger med et medlem fra de såkalte stjalne generasjonene (urfolk som ble tvangsfjernet fra familien av statlige myndigheter), er betydelig mer utsatt for å oppleve sosioøkonomiske problemer.³³¹

8.4.5 Politiske svar

Siden 2002 har den australske regjeringens produktivitetskommisjon (Australian Government Productivity Commission) annenhvert år utgitt rapporten *Overcoming Indigenous Disadvantage*, som måler 52

³³¹ Australian Institute of Health and Welfare, *Children living in households with members of the Stolen Generations*, 11. juni 2019.

viktige indikatorer på urfolks levekår.³³² Prosjektet ledes av en styringskomité bestående av representanter for australske urfolk, den australske regjeringen og ABS. Rapporten beskriver utviklingen på en rekke områder, inkludert styring, ledelse og kultur, tidlig barndom, utdanning, helse og sikkerhet.

Produktivitetskommisjonen produserer også *The Indigenous Expenditure Report*, som måler offentlige utgifter til australske urfolk på tvers av 150 kategorier.³³³

I 2015–2016 ble totale offentlige utgifter til australske urfolk anslått til AUD 33,4 milliarder, en reell økning fra AUD 27,0 milliarder i 2008–2009. Omtrent 82 prosent av utgiftene var knyttet til vanlige tjenester og programmer som er tilgjengelig for alle australiere, mens 18 prosent var knyttet til målrettede tjenester spesielt for australske urfolk.

Politiske rammer og handlingsplaner, som delstatsregjeringen i den australske delstaten Victorias *Indigenous Family Violence Agreement*, bygger på oppdelte data for å måle implementering.³³⁴ Programmer for å støtte vekst i urfolks næringsvirksomhet og

økonomisk utvikling er også avhengig av systematiserte data.³³⁵

Urfolksstatistikk har også vært et viktig virkemiddel for politiske reformer. For eksempel produserte Den australske menneskerettighetskommisjonen i 2005 en rapport som oppfordret den australske regjeringen til å bli kvitt de store helse- og levealdergapene mellom urfolk og resten av befolkningen innen 2030. Dette førte til dannelsen av den såkalte *Close the Gap*-kampanjen i 2007. I 2008 forpliktet den australske regjeringen og alle delstatsregjeringer seg til syv *Closing the gap*-mål i den nasjonale urfolksreformavtalen, der statsministeren årlig rapporterer til parlamentet om situasjonen.³³⁶ Kampanjens styringskomité publiserer også hvert år en rapport med forslag til reformer.³³⁷ Bare to av de syv *Closing the Gap*-målene er i rute til å bli oppfylt, noe som har fått den australske regjeringen til å jobbe tettere med australske urfolk for å oppdatere målene og utvikle nye prioriteringer.³³⁸ Australske urfolk fortsetter å be om tiltak for at indikatorene bedre skal reflektere deres verdier og prioriteringer, og for å legge mer vekt på deres løsninger.³³⁹

³³² Australian Government Productivity Commission, *Overcoming Indigenous Disadvantage*.

³³³ Australian Government Productivity Commission, *Indigenous Expenditure Report*, 2017.

³³⁴ State Government of Victoria Department of Health and Human Services, *Dhelk Dja: Safe Our Way: Strong Culture, Strong Peoples, Strong Families*, 2018.

³³⁵ Supply Nation og First Nations Capital, *Indigenous Business Growth*, 2018.

³³⁶ Australian Government National Indigenous Australians Agency, *Closing the Gap*, 2019.

³³⁷ Australian Human Rights Commission, *Close the Gap: Indigenous Health Campaign*, 21. mars 2019.

³³⁸ Maggie Walter et al., «Refreshed Close the Gap targets will focus on progress and achievement», *NITV News*, 14. februar 2019.

³³⁹ Maggie Walter et al., *Indigenous Data Sovereignty Briefing Paper 1*, Miaim Nayri Wingara Data Sovereignty Group og the Australian Indigenous Governance Institute, 2018; Nicholas Biddle, «Four lessons from 11 years of Closing the Gap reports», *The Conversation*, 14. februar 2019.

8.5 New Zealand

8.5.1 Programmer og strategier

Statistics New Zealand begynte i 1995 å utvikle et statistikkrammeverk for maorier og i 2002 ble rapporten *Towards a Māori Statistics Framework* utgitt.³⁴⁰ *The He Arotahi Tatauranga Māori Statistics Framework* ble deretter lansert i 2014.³⁴¹ Den første sosiale undersøkelsen om maorier, *Te Kupenga*, ble gjennomført i 2013, og i 2015 begynte arbeidet med *Tatauranga Umanga Māori*-prosjektet, der målet var å samle inn data om maorimyndigheter og -bedrifter.

8.5.2 Spørsmål om etnisitet og urfolk

I New Zealand samles statistiske data om maoriene inn gjennom selvidentifikasjons-spørsmål. Etnisitetsspørsmål har blitt inkludert i New Zealands offisielle statistiske samlinger i en eller annen form siden 1986, og den nåværende statistiske standarden for etnisitet ble utviklet i 2001. Man blir stilt spørsmål om hvilken etnisk gruppe man tilhører, med åtte ferdigutfylte svar (inkludert maori) og en åpen «annen» kategori.³⁴²

I tillegg til det vanlige etnisitetsspørsmålet inkluderer offisielle statistiske samlinger i New Zealand også spørsmål om maori-

etnisitet, maoriavstamning, «iwi» (maori stammegrupper) og «te reo Māori» (maorispråket).³⁴³ *Maorietnisitet* refererer til kulturell tilhørighet, mens *maoriavstamning* refererer til forfedre eller genetikk. Statistics New Zealand er lovpålagt å samle inn data om begge variabler etter statistikkloven av 1975 og valgloven av 1993. Etnisitetsvariabelen spør folk om de identifiserer seg som maori, enten som sin eneste etniske gruppe eller som én av flere. Avstamningsvariabelen spør folk om de er etterkommere av en maori person (av enhver generasjon), med mulighet for å identifisere opptil fem «iwi» (maori stammegrupper). «Iwi»-data er grunnleggende for traktatoppgjørprosessen i New Zealand og åpner for overvåking av oppfølgningen.

8.5.3 Datakilder

Det er tre hovedkilder til kategoriserte data om maoriene og andre etniske grupper i New Zealand:

- Folketellingen, som gjennomføres hvert femte år og gir en omfattende oversikt over levekår i New Zealand. De nyeste tilgjengelige resultatene er fra folketellingen i 2013, som hadde en svarprosent på 92,9 prosent.³⁴⁴

³⁴⁰ Statistics New Zealand, *Towards a Māori Statistics Framework*, 2002, http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/maori/towards-a-maori-stats-framework.aspx; Karen Coutts, John Morris og Ngareta Jones, «The Māori statistics framework: A tool for indigenous peoples development» *Statistical Journal of the IAOS* 32, nr. 2, 2016, s. 223–230.

³⁴¹ Statistics New Zealand, *He Arotahi Tatauranga*, 12. november 2014) http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/maori/how-to-think-maori-info-needs/he-arotahi-tatauranga.aspx.

³⁴² Statistics New Zealand, *Statistical standard for ethnicity*, 1. september 2017.

³⁴³ Statistics New Zealand, *2013 Census QuickStats about Māori*, 3. desember 2013.

³⁴⁴ Den siste folketellingen i New Zealand ble holdt i 2018, men ikke alle de maorispesifikke resultatene var tilgjengelige under arbeidet med denne rapporten.

- Administrative data fra offentlige etater, inkludert innenriksdepartementet, fødsels- og dødsregistre, helsedepartementet og helsetjenester, utdanningsdepartementet og departementet for sosial utvikling samt «iwi»-er og andre maoriorganisasjoner.³⁴⁵
- New Zealands helseundersøkelse, som utføres årlig av helsedepartementet og gir informasjon om helse og levekår for alle i New Zealand. Den siste tilgjengelige helseundersøkelsen ble gjennomført i 2017–2018, med en utvalgsstørrelse på 14 000 voksne og 4000 barn.³⁴⁶

I tillegg er det en maorispesifikk undersøkelse:

- *Te Kupenga*-undersøkelsen utføres hvert femte år av Statistics New Zealand og gir selvrapportert informasjon om helse, levekår, åndelige spørsmål, språk, kultur, skikker og sosial, kulturell og økonomisk utvikling blant maoribefolkningen. Resultatene av undersøkelsen presenteres i en publikasjon kalt *Te Ao Mārama*, hvor de siste tilgjengelige resultatene er fra 2013.³⁴⁷

8.5.4 Funn

I 2013 oppga over en million mennesker i New Zealand å ha blitt født i utlandet, noe

som tilsvarer omtrent 25 prosent av den totale befolkningen.³⁴⁸ Antall innbyggere fra New Zealand som kunne snakke mer enn ett språk, økte fra 15,8 prosent i 2001 til 18,6 prosent i 2013. Av den totale befolkningen fra New Zealand kunne 3,7 prosent snakke *te reo māori*-språket, hvorav en fjerdedel var barn.

I 2013 identifiserte 598 605 personer i New Zealand seg med en maorietnisk gruppe, noe som utgjorde 14,9 prosent av den totale befolkningen i New Zealand (4,24 millioner). Nesten halvparten av dem oppga maori som sin eneste etnisitet.³⁴⁹ Til sammenligning sa 668 724 personer at de var av maoriavstamning, noe som utgjorde omtrent 16 prosent av den totale befolkningen i New Zealand. Gapet mellom disse tallene representerer andelen mennesker av maoriavstamning som ikke identifiserer seg med en maorietnisk gruppe. Omtrent 80 prosent av personer av maoriavstamning spesifiserte minst én «iwi» (maori stamme-gruppe), mens 17 prosent sa at de ikke var kjent med sin «iwi». 21 prosent av maoriene rapporterte at de kunne holde en samtale på maori, en nedgang fra 2006 (23,7 prosent) og 2001 (25,2 prosent).

Cirka 1,5 millioner hektar (6 prosent av de totale landområdene i New Zealand) er klassifisert som maoriland, hvorav de fleste områdene er konsentrert sentralt og på

³⁴⁵ Christine Bycroft, et al., *Identifying Māori populations using administrative data: A comparison with the census*, Statistics New Zealand, 2016.

³⁴⁶ New Zealand Ministry of Health, *Ngā tapuae me ngā raraunga: Methods and data sources*, 2. august 2018.

³⁴⁷ Statistics New Zealand, *Te Kupenga 2013*, 6. mai 2014; Statistics New Zealand, *Te Ao Mārama 2016*, juli 2016.

³⁴⁸ Statistics New Zealand, *2013 Census QuickStats about culture and identity*, 15. april 2014.

³⁴⁹ Statistics New Zealand, *2013 Census QuickStats about Māori*.

østkysten av Nordøya.³⁵⁰ Disse områdene reguleres av over 27 000 frittstående avtaler og ulike rettigheter som styres av sammenlutninger, administratorer og andre organisasjoner og har fra 10 til 2000 eiere eller rettighetshavere.

Te Kupenga-undersøkelsen om maori levekår fra 2013 fant blant annet at³⁵¹

- 70 prosent av voksne maorier sa at det var viktig for dem å være involvert i aktiviteter med tilknytning til maorikultur og åndelige spørsmål
- 89 prosent av de voksne maoriene sa at de kjente sin «iwi» (maori stammegruppe)
- 62 prosent av de voksne hadde vært på sine forfedres *marae* (hellig felles møteplass), og 34 prosent hadde vært der de siste 12 månedene
- 55 prosent av voksne maorier hadde en viss evne til å snakke *te reo māori*, mot 42 prosent i 2001 (mye av denne økningen skyldes økning blant yngre), og 11 prosent var flytende i *te reo māori*
- 83 prosent av voksne maorier sa at deres *whānau* gjorde det bra, og 84 prosent hadde personlig kontakt med *whānau* de ikke bodde med (*whānau* er et helhetlig konsept for utvidede familie- og slektskapsnettverk)

Systematiserte statistiske data fra New Zealands folketelling og administrative registre indikerer at³⁵²

- det er syv års forskjell i forventet levealder mellom maorier og den øvrige befolkningen i New Zealand. I 2013 var forventet levealder ved fødselen 73 år for maorimenn og 77,1 år for maorikvinner. Derimot var forventet levealder for menn 80,3 år og 83,9 år for kvinner i den øvrige befolkningen i New Zealand
- spedbarnsdødeligheten blant maorier er 1,5 ganger høyere enn blant ikke-maorier
- 33 prosent av maorier har en funksjonshemming, mot 24 prosent av ikke-maorier
- maorier har en dobbelt så høy selvmordsrate som ikke-maorier og betydelig større sannsynlighet for å bli innlagt på sykehus for forsettlig selvskading
- maorier har 3 ganger så stor sannsynlighet som ikke-maorier til å bli innlagt på sykehus for overfall eller drapsforsøk og 2,5 ganger større sannsynlighet for å dø av overfall eller drap
- maorier har dobbelt så stor sannsynlighet som ikke-maorier for å dø av hjerte- og karsykdommer, 1,5 ganger så stor sannsynlighet for å dø av kreft, dobbelt

³⁵⁰ Garth R. Harmsworth og Alec Mackay, *Land resource assessment and evaluation on Māori land*, Whenua Sustainable Futures with Māori Land Conference, Rotorua, New Zealand, 21.–23. juli 2010.

³⁵¹ Statistics New Zealand, *Te Kupenga 2013*, 6. mai 2014.

³⁵² New Zealand Ministry of Health, *New Zealand Health Survey*, 13. februar 2020; New Zealand Ministry of Education, *Education Counts: Quick Stats about Māori Education*, 2019.

så stor sannsynlighet for å bli diagnostisert med astma eller diabetes og 3 ganger større sannsynlighet for å bli innlagt på sykehus for akutt revmatisk feber

- voksne maorier har ca. 1,5 ganger så stor sannsynlighet som voksne ikke-maorier for å ha angst eller en depressiv lidelse
- maori-barn og -voksne har større sannsynlighet enn ikke-maorier for å ha opplevd et udekket behov fra primærhelsetjenesten, særlig på grunn av mangel på barnepass, mangel på transport og kostnader
- 40,9 prosent av alle maori-elever deltar i maorispråkundervisning på skolen

8.5.5 Politiske svar

Systematiserte data brukes av maoriorganisasjoner og offentlige organer i New Zealand til en rekke formål, blant annet for å utvikle, overvåke og rapportere om tiltak med presisjon og sikkerhet.³⁵³ For eksempel har departementene for maoriutvikling, utdanning, helse, næringsliv, innovasjon og sysselsetting strategier som inneholder spesifikke målsettinger og krever relevante data for å vurdere strategiene og virkningen av de tiltakene de gjennomfører. Sosialdepartementet bruker også systematiserte data i sin årlige sosialrapport, som over-

våker fremdriften for en rekke indikatorer for urfolks levekår.³⁵⁴ Kategoriserte data kreves også for å fastsette antallet på maori-velgere, da New Zealands parlament har egne plasser for maoribefolkningen.

Finansdepartementet i New Zealand har nylig utviklet et rammeverk for levestandard (*Living Standards Framework*) for å bestemme budsjettprioriteringer og måle levekår på en mer helhetlig måte enn ved å bygge utelukkende på økonomiske indikatorer på velstand.³⁵⁵ Som en del av denne prosessen har maoriperspektiver på og -tilnærminger til velvære blitt innlemmet i et eget rammeverk for urfolks levestandard, som også krever kategoriserte data.³⁵⁶

Maoriforskere og -organisasjoner fortsetter å kreve mer omfattende, relevante data og data av høy kvalitet samt større maorikontroll over dataplanlegging, innsamling og formidling.³⁵⁷

³⁵³ Kukutai og Taylor, *Indigenous Data Sovereignty*, kapittel 16.

³⁵⁴ New Zealand Ministry of Social Development, *The Social Report*, 2016.

³⁵⁵ New Zealand Treasury, *Living Standards Framework: Introducing the Dashboard*, 4. desember 2018.

³⁵⁶ New Zealand Treasury, *An Indigenous Approach to the Living Standards Framework*, 1. februar 2019.

³⁵⁷ Se f.eks. Gabrielle Baker, «Stats NZ won't release iwi data, and that's a problem», *The Spinoff*, 1. mai 2019.



Referanseliste

Lover og forskrifter

Folkeregisterloven av 9. desember 2016.

Folkeregisterforskriften av 14. juli 2017.

Forskrift om valg til Sametinget av 19. desember 2008.

NIM-loven av 22. mai 2015.

Personopplysningsloven av 15. juni 2018.

Sameloven av 12. juni 1987.

Statistikkloven av 21. juni 2019

Forarbeider til lover og offentlige utredninger

NOU 1995: 6
NOU 2016: 17
NOU 2016: 18

Ot.prp. nr. 43 (2007–2008)
Ot.prp. nr. 93 (2008–2009)

Prop. 106 S (2011–2012)
Prop. 164 L (2015–2016)
Prop. 66 S (2016–2017)

St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga: Om fordeling av inntekt og levekår i Norge

Høyesterettsavgjørelser

HR-2016-2554-P

Sametingets uttalelser og beslutninger

Sametinget, *Bærekraftig næringsutvikling*, saksnr. 18/3122, dokument 19/19555, 2019.

Sametinget, *Etiske retningslinjer for samisk helseforskning*, saksnr. 18/5159, 2018.

Sametinget, *Høringsuttalelse NOU 2018: 7*, 28. juni 2018.

Sametinget, *Merknad til Meld. St. 31 (2018–2019)*.

Sametinget, *Samiskrelatert statistikk i Norge*, saksnr. 04/1725, dokument 06/810, 2006.

Internasjonale konvensjoner og erklæringer

Charter of the United Nations, 1 UNTS XVI (24. oktober 1945).

Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), 1249 UNTS 13 (1. mars 1980, trådte i kraft 3. september 1981).

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 2515 UNTS 3 (13. desember 2006, trådte i kraft 3. mai 2008).

Convention on the Rights of the Child (CRC), 1577 UNTS 3 (20. november 1989, trådte i kraft 2. september 1990).

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

EU General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation 2016/679 (27. april 2016, trådte i kraft i EU 25. mai 2018 og i Norge 20. juli 2018).

International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (ICERD), 66 UNTS 195 (21. desember 1965, trådte i kraft 4. januar 1969).

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families (CMW), 220 UNTS 3 (18. desember 1990, trådte i kraft 1. juli 2003).

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 999 UNTS 171 (16. desember 1966, trådte i kraft 23. mars 1976).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 993 UNTS 3 (16. desember 1966, trådte i kraft 3. januar 1976).

International Labour Organisation (ILO) Convention No. 169, 1650 UNTS 383 (27. juni 1989, trådte i kraft 5. september 1991).

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), UN Doc. A/RES/61/295 (2. oktober 2007, adopted 13. september 2007).

Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN Doc. A/810 (10. desember 1948).

Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)

D.H. and others v. The Czech Republic (57325/00), 13. november 2007.

European Roma Rights Centre v. Greece (15/2003), 8. desember 2004.

European Roma Rights Centre v. Italy (27/2004), 7. desember 2005.

Hoogendijk v. the Netherlands (58641/00), 6. januar 2005.

Zarb Adami v. Malta (17209/02), 20. juni 2006.

Uttalelser og rapporter fra europeiske menneskerettsorganer

Bell, Mark, Isabelle Chopin, Lilla Farkas, Catharina Germaine, Stefanos Grammenos, Thomas Huddleston, Timo Makkonen, Michelle Troost & Marcel Zwamborn, *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Legal Framework and Practice in the EU Member States*, European Commission, 2017.

Council of Europe, *Explanatory Report to the Istanbul Convention*, CETS No. 210, 2011.

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing*, CRI(2007)39, 4. oktober 2007.

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation No. 1*, CRI(96)43rev, 4. oktober 1996.

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *Report on Norway: fifth monitoring cycle*, CRI(2015)2, 24. februar 2015.

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), *Report on Norway: fourth monitoring cycle*, CRI(2009)4, 24. februar 2009.

European Commission Subgroup on Equality Data, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*, 2018.

European Commission, *Joint report to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29. juni 2000 (Racial Equality Directive) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 (Employment Equality Directive)*, COM(2014)2, 17. januar 2014.

European Commission, *Special Eurobarometer 493 on Discrimination in the EU*, 2019.

European Court of Auditors, *EU policy initiatives and financial support for Roma integration: significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground*, 2016.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Compendium of Practices on Equality Data*, 2019.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Diagnostic Mapping Tool on Equality Data*, 2019.

Farkas, Lilla, *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Data Collection in the Field of Ethnicity*, European Commission, 2017.

Makkonen, Timo, *European Handbook on Equality Data*, European Commission, 2016.

Simon, Patrick, *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries: Study Report*, European Commission against Racism and Intolerance, 2007.

Uttalelser og rapporter fra FNs menneskerettighetsorganer

Alston, Philip, *End-of-mission statement on Romania by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, 11. november 2015.

Anaya, James, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc. A/HRC/9/9, 11. august 2008.

Cannataci, Joseph A., *UN Special Rapporteur on the Right to Privacy Recommendation on the Protection and Use of Health-Related Data*, UN Doc. A/74/277, 5. desember 2019.

Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 1977.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the sixth periodic report of Norway*, UN Doc. E/C.12/NOR/CO/6, 6. mars 2020.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 20: Prevention of discrimination*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2. juli 2009.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14. desember 1990.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 1: Reporting by States Parties*, UN Doc. E/1989/22, 27. juli 1981.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life*, UN Doc. E/C.12/GC/21, 21. desember 2009.

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *Concluding observations on the ninth periodic report of Norway*, UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/9, 22. november 2017.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports submitted by Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/23-24, 2. november 2017.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/23-24, 2. januar 2019.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the 16th periodic report of Norway*, UN Doc. CERD/C/63/CO/8, 10. desember 2003.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the 17th and 18th periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/18, 19. oktober 2006.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the 19th and 20th periodic reports of Norway*, UN Doc. CERD/C/NOR/CO/19-20, 8. april 2011.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 8 Concerning the Interpretation and Application of Article 1 (1) and (4) of the Convention*, UN Doc. A/45/18, 22. august 1990.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 32: The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, UN Doc. CERD/C/GC/32, 24. september 2009.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples*, UN Doc. A/52/18, 18. august 1997.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Norway*, UN Doc. CRPD/C/NOR/CO/1, 7. mai 2019.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment No. 7: The participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organisations, in the implementation and monitoring of the Convention*, UN Doc. CRPD/C/GC/7, 9. november 2018.

Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*, UN Doc. CRC/C/NOR/CO/5-6, 4. juli 2018.

Conference of European Statisticians, *Recommendations for the 2020 censuses of population and housing*, 2015.

Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), *Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights Based Approach*, UN Doc. A/HRC/39/62, 10. august 2018.

Human Rights Committee, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, No. 547/1993, 27. oktober 2000.

Human Rights Committee, *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, No. 167/1984, 26. mars 1990.

Human Rights Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*, UN Doc. CCPR/C/NOR/CO/7, 25. april 2018.

Human Rights Committee, *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8. april 1994.

Human Rights Committee, *Ivan Kitok v. Sweden*, No. 197/1985, 27. juli 1988.

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

Human Rights Council, *The Role of Prevention in the Promotion and Protection of Human Rights: Report of the OHCHR*, UN Doc. A/HRC/30/20, 16. juli 2015.

Martínez Cobo, José, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, 1986.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, UN Doc. HR/PUB/12/5, 2012.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) Secretariat, *Briefing Note: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda*, september 2017.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *A Human Rights Based Approach to Data*, 2018.

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

Tauli-Corpuz, Victoria, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples: Rights of indigenous peoples, including their economic, social and cultural rights in the post-2015 development framework*, UN Doc. A/69/267, 6. august 2014.

United Nations Conference of European Statisticians, *Recommendations for the 2020 censuses of population and housing*, UN Doc. ECE/CES/41, 2015.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018*, UN Doc. ST/ESA/366, 2018.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, Vol. 4, UN Doc. ST/ESA/371, 2019.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Contar con todos: caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afro-descendientes en los censos de población y Vivienda* [Å telle alle: et verktøysett for inkludering av urfolk og «Afro-descendant peoples» i folketellinger], UN Doc. LC/R.2181, desember 2011.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Montevideo consensus on population and development*, UN Doc. LC/L.3697, 12–15. august 2013.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America – progress in the past decade and remaining challenges*, UN Doc. LC/L.3893/Rev.1, november 2014.

United Nations General Assembly, *Fundamental Principles of Official Statistics*, UN Doc. A/RES/68/261, 3. mars 2014.

United Nations General Assembly, *Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples*, UN Doc. A/RES/69/2, 22. september 2014.

United Nations General Assembly, *Rights of indigenous peoples*, A/RES/72/155, 17. januar 2018.

United Nations General Assembly, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, 21. oktober 2015.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *Report of the 8th Session*, UN Doc. E/C.19/2009/14, 18.–29. mai 2009.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, UN Doc. E/C.19/2004/2, 10. februar 2004.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *Report on the fourth session*, UN Doc. E/2005/43, 16.–27. mai 2005.

United Nations Secretary-General, *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.6, 3. juni 2009.

United Nations Statistics Division, *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination*, 2003.

United Nations Statistics Division, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, UN Doc. ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, 2017.

United Nations Statistics Division, *Sustainable Development Goals Report 2019*, 9. juli 2019.

Bøker

Altman, Jon & Francis Markham, *Burgeoning Indigenous Land Ownership*, i Sean Brennan, Megan Davis, Brendan Edgeworth & Leon Terrill red., *From Mabo to Akibo: A Vehicle for Change and Empowerment?* Sydney: The Federation Press, 2015.

Axelsson, Per & Peter Sköld, red., *Indigenous Peoples and Demography*, New York: Berghahn Books, 2011.

Bjerregaard, Peter, *Regional Studies of Indigenous Health: Europe and Russia*, i *The Oxford Research Encyclopedia: Global Public Health*, Oxford University Press, 2019.

Hansen, Lars Ivar, Henry Minde & Bjørnar Olsen, *Samenes historie*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2004.

Hylland Eriksen, Thomas, *Ethnicity and Nationalism, Anthropological Perspectives*, London: Pluto Press, 2010 (3. utg.).

Jensen, Eivind Bråstad, *Skoleverket og de tre stammers møte*, Tromsø: Eureka, 2005.

Kukutai, Tahu & John Taylor, red., *Indigenous Data Sovereignty: Toward an Agenda*, Canberra: ANU Press, 2016.

Lie, Einar & Hege Roll-Hansen, *Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.

Tidsskriftsartikler

Bals, Margrethe, Anne Lene Turi, Ingunn Skre & Siv Kvernmo, «Internalization symptoms, perceived discrimination, and ethnic identity in indigenous Sami and non-Sami youth in Arctic Norway» *Ethnicity and Health* 15, nr. 2, 2010.

Blix, Bodil Hansen & Torunn Hamran, «They take care of their own»: healthcare professionals' constructions of Sami persons with dementia and their families' reluctance to seek and accept help through attributes to multiple contexts» *International Journal of Circumpolar Health* 76, nr. 1, 2017.

Broderstad, Ann Ragnhild, Solrunn Hansen & Marita Melhus, «The Second Clinical Survey of the Population-based Study on Health and Living Conditions in Regions with Sami and Norwegian Populations – the SAMINOR 2 Clinical Survey: Performing Indigenous Health Research in a Multiethnic Landscape» *Scandinavian Journal of Public Health* (publisert på nettet før utskrift 6. mai 2019).

Brustad, Magritt, Ketil Lenert Hansen, Ann Ragnhild Broderstad, Solrunn Hansen & Marita Melhus, «A population-based study on health and living conditions in areas with mixed Sami and Norwegian settlements – the SAMINOR 2 questionnaire study» *International Journal of Circumpolar Health* 73, nr. 1 (2014).

Coutts, Karen, John Morris & Ngareta Jones, «The Māori statistics framework: A tool for indigenous peoples development» *Statistical Journal of the IAOS* 32, nr. 2, 2016.

Eliassen, Bent-Martin, Marita Melhus, Ketil Lenert Hansen & Ann Ragnhild Broderstad, «Marginalisation and cardiovascular disease among rural Sámi in Northern Norway: a population-based cross-sectional study» *BMC Public Health* 13, nr. 522, 2013.

Eliassen, Bent-Martin, Sidsel Graff-Iversen, Marita Melhus, Maja-Lisa Løchen & Ann Ragnhild Broderstad, «Ethnic difference in the prevalence of angina pectoris in Sami and non-Sami populations: the SAMINOR study» *International Journal of Circumpolar Health* 73, nr. 1, 2014.

Eriksen, Astrid Margrethe Anette, Ketil Lenert Hansen, Cecilie Javo & Berit Schei, «Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study» *Scandinavian Journal of Public Health* 43, nr. 6, 2015.

Gillon, Ashlea, Donna Cormack & Belinda Borell, «Oh, you don't look Māori: Socially assigned ethnicity» *MAI Journal* 8, nr. 2, 2019.

Gjertsen, Hege, «Mental health among Sami people with intellectual disabilities» *International Journal of Circumpolar Health* 78, nr. 1, 2019.

Hansen, Ketil Lenert & Tore Sørli, «Ethnic discrimination and psychological distress: a study of Sami and non-Sami populations in Norway» *Transcultural Psychiatry* 49, nr. 1, 2012.

Hansen, Ketil Lenert, «Ethnic discrimination and health: the relationship between experienced ethnic discrimination and multiple health domains in Norway's rural Sami population» *International Journal of Circumpolar Health* 74, nr. 1, 2015.

Hansen, Ketil Lenert, «Indigenous health and wellbeing» *International Journal of Circumpolar Health* 69 (Circumpolar health supplements vol. 7) 2010.

Hansen, Ketil Lenert, Marita Melhus & Eiliv Lund, «Ethnicity, self-reported health, discrimination and socio-economic status: a study of Sami and non-Sami Norwegian populations» *International Journal of Circumpolar Health* 69, nr. 2, 2010.

Hassler, Sven, Robert Johansson, Per Sjölander, Henrik Grönberg & Lena Damber, «Causes of death in the Sami population of Sweden, 1961–2000» *International Journal of Epidemiology* 34, nr. 3, 2005.

Heard, Genevieve, Bob Birrell & Siew-Ean Khoo, «Intermarriage between indigenous and non-indigenous Australians» *People and Place* 17, nr. 1, 2009.

- Helland, Håvard & Liv Anne Støren, «Vocational Education and the Allocation of Apprenticeships: Equal Chances for Applicants Regardless of Immigrant Background?» *European Sociological Review* 22, nr. 3, 2006.
- Kukutai, Tahu & Donna Cormack, «Census 2018 and Implications for Māori» *New Zealand Population Review* 44, 2018.
- Kvernmo, Siv & Sonja Heyerdahl, «Acculturation strategies and ethnic identity as predictors of behaviour problems in arctic minority adolescents» *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 42, nr. 1, 2003.
- Lund, Eiliv, Marita Melhus, Ketil Lenert Hansen, Tove Nystad, Ann Ragnhild Broderstad, Randi Selmer & Per G. Lund-Larsen, «Population Based Study of Health and Living Conditions in Areas with both Sami and Norwegian populations – The SAMINOR Study» *International Journal of Circumpolar Health* 66, nr. 2 (2007).
- Maddison, Sarah, «Indigenous identity, 'authenticity' and the structural violence of settler colonialism» *Identities: Global Studies in Culture and Power* 20, nr. 3, 2013.
- Minde, Henry, «Assimilation of the Sámi: implementation and consequences» *Gáldu Journal of Indigenous Peoples Rights*, nr. 3 (2005).
- Morning, Ann, «Ethnic Classification in Global Perspective: A Cross-National Survey of the 2000 Census Round» *Population Research and Policy Review* 27, 2008.
- Naseribafrouei, Ali, Bent-Martin Eliassen, Marita Melhus & Ann Ragnhild Broderstad, «Ethnic difference in the prevalence of pre-diabetes and diabetes mellitus in regions with Sami and non-Sami populations in Norway – the SAMINOR1 study» *International Journal of Circumpolar Health* 75, nr. 1, 2016.
- Nystad, Tove, Marita Melhus & Eiliv Lund, «Samisktalende er mindre fornøyd med legetjenesten» *Tidsskrift for Den norske legeforening* 126, nr. 6, 2006.
- Nystad, Tove, Marita Melhus, Margritt Brustad & Eiliv Lund, «Ethnic differences in the prevalence of general and central obesity among the Sami and Norwegian populations: the SAMINOR study» *Scandinavian Journal of Public Health* 38, nr. 1, 2010.
- O'Doherty, Kieran C., Emily Christofides, Jeffrey Yen, Heidi Beate Bentzen, Wylie Burke, Nina Hallowell, Barbara A. Koenig & Donald J. Willison, «If you build it, they will come: unintended future uses of organised health data collections» *BMC Medical Ethics* 17, nr. 54, 2016.
- Peters, Evelyn J., «Still invisible: enumeration of indigenous peoples in census questionnaires internationally» *Aboriginal Policy Studies* 1, nr. 2, 2011.

- Pettersen, Torunn & Magritt Brustad, «Same Sámi? A comparison of self-reported Sámi ethnicity measures in 1970 and 2003 in selected rural areas in northern Norway» *Ethnic and Racial Studies* 38, nr. 12 (2015).
- Rocha, Zarine L., «(Mixed) Racial formation in Aotearoa/New Zealand: framing biculturalism and 'mixed race' through categorisation» *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online* 7, nr. 1, 2012.
- Rosga, Ann Janette & Margaret Satterthwaite, «The Trust in Indicators: Measuring Human Rights» *Berkeley Journal of International Law* 27, nr. 2 (2009).
- Selle, Per, Anne Julie Semb & Kristin Strømsnes, «Citizenship identity among Norwegian Sami in core Sami areas» *Citizenship Studies* 17, nr. 6–7 (2013).
- Seltzer, William & Margo Anderson, «The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses» *Social Research* 68, nr. 2, 2001.
- Silviken, Anne, Tor Haldorsen & Siv Kvernmo, «Suicide among Indigenous Sámi in Arctic Norway, 1970–1998» *European Journal of Epidemiology* 21, nr. 9, 2006.
- Simon, Patrick, «The failure of the importation of ethno-racial statistics in Europe: debates and controversies» *Ethnic and Racial Studies* 40, nr. 13, 2017.
- Siri, Susanna R.A., Tonje Braaten, Bjarne K. Jacobsen, Marita Melhus & Bent-Martin Eliassen, «Distribution of risk factors for cardiovascular disease and the estimated 10-year risk of acute myocardial infarction or cerebral stroke in Sami and non-Sami populations: The SAMINOR 2 Clinical Survey» *Scandinavian Journal of Public Health* 46, nr. 6, 2018.
- Sjölander, Per, «What is known about the health and living conditions of the indigenous people of northern Scandinavia, the Sami?» *Global Health Action* 4, nr. 1, 2011.
- Smylie, Janet & Michelle Firestone, «Back to basics: identifying and addressing underlying challenges in achieving high quality and relevant health statistics for indigenous populations in Canada» *Statistical Journal of the IAOS* 31, nr. 1, 2015.
- Søbye, Espen, «Demografi, statistikk og rasisme» *Agora*, nr. 3–4 (2014).
- Soininen, Leena, Sari Järvinen & Eero Pukkala, «Cancer incidence among Sami in northern Finland, 1979–1998» *International Journal of Cancer* 100, nr. 3, 2002.
- Sørli, Tore & Jens-Ivar Nergård, «Treatment Satisfaction and Recovery in Saami and Norwegian patients following psychiatric hospital treatment: a comparative study» *Transcultural Psychiatry* 42, nr. 2, 2005.
- Torp, Eivind, «Registrering av etnisitet i folketellinger» *Heimen* 23, nr. 2 (1986).

Turi, Anne Lene, Margrethe Bals, Ingunn B. Skre & Siv Kvernmo, «Health service use in indigenous Sami and non-indigenous youth in North Norway: A population based survey» *BMC Public Health* 9, nr. 378, 2009.

Ulfstein, Geir, «Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis» *Lov og Rett* nr. 7 (2016).

Weinstock, John, «Assimilation of the Sámi: Its Unforeseen Effects on the Majority Populations of Scandinavia» *Scandinavian Studies* 85, nr. 4, 2013.

Williams, Meaghan & Robert Schertzer, «Is Indigeneity like Ethnicity? Theorizing and Assessing Models of Indigenous Political Representation» *Canadian Journal of Political Science* 52, nr. 4 (2019).

Young, T. Kue & Peter Bjerregaard, «Towards estimating the indigenous population in circumpolar regions» *International Journal of Circumpolar Health* 78, nr. 1, 2019.

Rapporter

Andersen, Espen & Harald Utne, *Censuses in a register-based statistical system: Norwegian experiences*, Statistisk sentralbyrå, 2011.

Aubert, Vilhelm, *Den samiske befolkning i Nord-Norge*, Statistisk sentralbyrå, 1978.

Australian Government Productivity Commission, *Indigenous Expenditure Report*, 2017.

Australian Government Productivity Commission, *Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators*, 2016.

Australian Institute of Health and Welfare, *Children living in households with members of the Stolen Generations*, 11. juni 2019.

Australian Institute of Health and Welfare, *National Best Practice Guidelines for Collecting Indigenous Status in Health Data Sets*, 2010.

Brand, Emily, Chelsea Bond & Cindy Shannon, *Indigenous in the City: Urban Indigenous Populations in Local and Global Contexts*, Poche Centre for Indigenous Health, 2016.

Bråthen, Magne, *Huafeng Zhang & Jon Rogstad, Indikatorer på diskriminering av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter*, Fafo, 2016.

Brustad, Magritt, «Helse i samisk befolkning – en kunnskapsoppsummering av publiserte resultater fra befolkningsundersøkelser i Norge» i *Samiske tall forteller* 3, Kautokeino: Samisk høgskole, 2010.

Bycroft, Christine, Giles Reid, Justine McNally & Fran Gleisner, *Identifying Māori populations using administrative data: A comparison with the census*, Statistics New Zealand, 2016.

Danish Institute for Human Rights, *Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Lessons Learned and Next Steps*, 2018.

- Dillon, Robert, Jeya Jeyasingham, Sid Eades & Steve Read, *Development of the Australia's Indigenous forest estate (2013) dataset*, Australian Government Department of Agriculture, report no. 15.6, 2015.
- Eriksen, Astrid Margrethe Anette, «Vold, overgrep og helseplager blant samer i Norge» i *Samiske tall forteller 12*, Kautokeino: Samisk høgskole, 2019.
- Fagutvalget for utredning om valgordning til sametingsvalget, *Ny valgordning til Sametinget*, 4. april 2007.
- Finansdepartementet & Utenriksdepartementet, *One year closer 2019: Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 3. juli 2019.
- Fladmoe, Audun, Marjan Nadim & Simon Roland Birkvad, *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 4, 2019.
- Gjertsen, Hege, Line Melbø, Gunn Elin Fedreheim & Ingrid Fylling, *Kartlegging av levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder*, UiT Norges arktiske universitet, 2017.
- Hansen, Ketil Lenert, «Diskriminering av samer med funksjonsnedsettelse» i *Samiske tall forteller 10*, Kautokeino: Samisk høgskole, 2017.
- Hansen, Ketil Lenert, «Selvopplevd diskriminering av samer i Norge» i *Samiske tall forteller 9*, Kautokeino: Samisk høgskole, 2016.
- Hassler, Sven, Per Sjölander & Ann Jessica Ericsson, «Construction of a database on health and living conditions of the Swedish Sami population» i *Befolkning och bosättning i norr: Etnisitet, identitet och gränser i historiens sken*, Umeå University Centre for Sami Research.
- Holth, Bjørn Are & Magnar Lillegård, *Statistikk over samiske språkbrukere i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og vurdering av fremgangsmåter for statistikk*, notater 2017/34, Statistisk sentralbyrå, 2017.
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), *The Indigenous World 2019*, 2019.
- Jensen, Arne & Pål Strand, *Personer med funksjonsnedsettelse. Utredning av mulighetene for å etablere offisiell levekårsstatistikk basert på opplysninger fra ulike registre*, notater 2018/32, Statistisk sentralbyrå, 2018.
- Josefsen, Eva, *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge*, Norut NIBR Finnmark, rapport nr. 3, 2006.
- Karlsen, Håkon Torfinn, Joachim Wettergreen & Arne Jensen, *Utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse*, notater 2019/42, SSB, 2019.

Melbøe, Line, Bjørn-Eirik Johansen, Gunn Elin Fedreheim & Ketil Lenert Hansen, *Situasjonen til samer med funksjonsnedsettelse*, Nordens velferdssenter, 2016.

Melhus, Marita & Ann Ragnhild Broderstad, *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark: Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning*, Senter for samisk helseforskning, 2020.

Midtbøen, Arnfinn H. og Hilde Liden, *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge: en kunnskapsgjennomgang*, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 1, 2015.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), *Om du tør å spørre, tør folk å svare: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, rapport nr. 2, 2017.

New Zealand Ministry of Social Development, *The Social Report*, 2016.

New Zealand Treasury, *An Indigenous Approach to the Living Standards Framework*, 1. februar 2019.

New Zealand Treasury, *Living Standards Framework: Introducing the Dashboard*, 4. desember 2018.

OECD Regional Development Policy Committee, *Linking Indigenous Communities with Regional Development*, 2019.

OECD Regional Development Policy Committee, *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, 2019.

Oslo politidistrikt, *Anmeldt hatkriminalitet 2018*, 2019.

Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten: Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2018*, 2019.

Rainie, Stephanie Carroll, Desi Rodriguez-Lonebear & Andrew Martinez, *Policy Brief: Indigenous Data Sovereignty in the United States*, University of Arizona Native Nations Institute, 2017.

Sametinget, *Forslag til etiske retningslinjer for samisk helseforskning og forskning på samisk humant biologisk materiale*, 2017.

Sametinget, *The Sámi Parliament's 2018 Report to CERD*, 2018.

Severeide, Paul Inge, «Datagrunnlaget – begrensninger og muligheter» i *Samiske tall forteller 1*, Kautokeino: Samisk høgskole, 2008.

State Government of Victoria Department of Health and Human Services, *Dhelk Dja: Safe Our Way: Strong Culture, Strong Peoples, Strong Families*, 2018.

Statistics New Zealand, *Te Ao Mārama 2016*, juli 2016.

Statistics New Zealand, *Te Kupenga 2013*, 6. mai 2014.

Supply Nation & First Nations Capital, *Indigenous Business Growth*, 2018.

Sønstebø, Anders, *Samisk statistikk 2018*, Statistisk sentralbyrå, 2018.

Sørli, Kjetil & Ann Ragnhild Broderstad, *Flytting til byer fra distriktsområder med samisk bosetting*, NIBR/UiT og Senter for samisk helseforskning, 2011.

Todal, Jon, «Datagrunnlag for samisk statistikk – Tilrådingar baserte på artiklar i *Samiske tall forteller 1–8*» i *Samiske tall forteller 9*, Kautokeino: Samisk høgskole, 2016.

Vuolab, Siv Eli, *Negotiating an Urban Indigenous Identity: expectations, prejudices and claims faced by urban Sámi in two contemporary Norwegian cities*, masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet, november 2016.

Walter, Maggie & Raymond Lovett, Gawaian Bodkin-Andrews & Vanessa Lee, *Indigenous Data Sovereignty Briefing Paper 1*, Maim Nayri Wingara Data Sovereignty Group and the Australian Indigenous Governance Institute, 2018.

Nettsider

Antirasistisk Senter, Jurddabeassi, *Samisk myteknuser*, <http://samiskmyteknuser.no/#myte17>.

Australian Government National Indigenous Australians Agency, *Closing the Gap*, 2019, <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/closing-gap>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Aboriginal and Torres Strait Islander Statistics*, Catalogue no. 1006.0, 30. september 2015, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1006.0~2015-16%20to%202018-19~Main%20Features~Aboriginal%20and%20Torres%20Strait%20Islander%20Statistics~24>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Australian Aboriginal and Torres Strait Islander Health Survey 2018–19*, Catalogue no. 4715.0, 11. desember 2019, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4715.0>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Australian Standard Classification of Cultural and Ethnic Groups*, Catalogue no. 1249.0, 18. desember 2019, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/1249.0>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Census: Aboriginal and Torres Strait Islander Population*, pressemelding, 27. juni 2017, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mediareleasesbyReleaseDate/02D-50FAA9987D6B7CA-25814800087E03?OpenDocument>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Indigenous Status Standard*, Catalogue no. 1200.0.55.008, 8. oktober 2014, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/1200.0.55.008>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey 2014–15*, Catalogue no. 4714.0, 28. april 2016, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4714.0>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Understanding the Census and Census Data: Ancestry*, Catalogue no. 2900.0, 8. november 2017, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2900.0main+features100612016>.

Australian Bureau of Statistics (ABS), *Understanding the Increase in Aboriginal and Torres Strait Islander Counts*, Catalogue No. 2077.0, 17. oktober 2018, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/2077.0>.

Australian Government Department of Social Services, *The Longitudinal Study of Indigenous Children*, 8. januar 2019, <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/research-publications/longitudinal-data-initiatives/footprints-in-time-the-longitudinal-study-of-indigenous-children-lsic>.

Australian Government Productivity Commission, *Overcoming Indigenous Disadvantage*, www.pc.gov.au/research/ongoing/overcoming-indigenous-disadvantage.

Australian Human Rights Commission, *Close the Gap: Indigenous Health Campaign*, 21. mars 2019, <https://www.humanrights.gov.au/our-work/aboriginal-and-torres-strait-islander-social-justice/projects/close-gap-indigenous-health>.

Buudir, *Samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn: Statistikk og forskning om likestilling og levekår*, 2020, https://buudir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/.

Buudir, *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne*, 14. august 2019, https://buudir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Subgroup on Equality Data*, februar 2019, <https://fra.europa.eu/en/project/2019/subgroup-equality-data>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), *Hvem er urfolk?*, 13. februar 2020, <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/>.

Kyllingstad, Jon Røyne, *Anatomisk institutt og det germanske herremenneske*, Museum for universitets- og vitenskapshistorie – Universitetet i Oslo, 25. oktober 2012, <https://www.muv.uio.no/uio-historie/fag/medisin/basale-med-fag/anatomi-herremenneske-jkyllingstad-300608.html>.

Likestillings og diskrimineringsombudet (LDO), *Ombudets statistikk, 2007–2015*, <https://www.ldo.no/en/diskriminert/nyheter-og-fag/ldos-statistikk/>.

Maiam nayri Wingara Indigenous Data Sovereignty Network, *Briefing Paper*, 2018, <https://www.maiamnayriwingara.org/>.

National Native Title Tribunal, *Statistics*, 24. april 2020, <http://www.nntt.gov.au/Pages/Statistics.aspx>.

New Zealand Ministry of Education, *Education Counts: Quick Stats about Māori Education*, 2019, <https://www.educationcounts.govt.nz/publications/maori/maori-medium-and-english-medium/5851/nga-haeata-o-aotearoa-2019>.

New Zealand Ministry of Health, *New Zealand Health Survey*, 13. februar 2020, <https://www.health.govt.nz/nz-health-statistics/national-collections-and-surveys/surveys/new-zealand-health-survey>.

New Zealand Ministry of Health, *Ngā tapuāe me ngā raraunga: Methods and data sources*, 2. august 2018, <https://www.health.govt.nz/our-work/populations/maori-health/tatau-kahukura-maori-health-statistics/nga-tapuāe-me-nga-raraunga-methods-and-data-sources>.

Sametinget, *Seminar: Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*, 20. november 2019, <https://www.sametinget.no/Arrangementer/Seminar-Samisk-synlighet-i-offentlig-statistikk-og-sentrale-registre-muligheter-og-utfordringer>.

Sametinget, *Virkeområdet for tilskudd til næringsutvikling – STN-området*, 23. november 2018, <https://www.sametinget.no/Tjenester/Naering/Virkeomraadet-for-tilskudd-til-naeringsutvikling-STN-omraadet>.

Statistics New Zealand, *2013 Census Quick-Stats about culture and identity*, 15. april 2014, <http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-culture-identity.aspx>.

Statistics New Zealand, *2013 Census Quick-Stats about Māori*, 3. desember 2013, <http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-about-maori-english.aspx>.

Statistics New Zealand, *He Arotahi Tatauranga*, 12. november 2014 http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/maori/how-to-think-maori-info-needs/he-arotahi-tatauranga.aspx.

Statistics New Zealand, *Statistical standard for ethnicity*, 1. september 2017, <http://archive.stats.govt.nz/methods/classifications-and-standards/classification-related-stats-standards/ethnicity.aspx>.

Statistics New Zealand, *Towards a Māori Statistics Framework*, 2002, http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/maori/towards-a-maori-stats-framework.aspx.

Statistisk sentralbyrå, *Personopplysninger i statistikken*, 2019, <https://www.ssb.no/omssb/personvern/personvern-og-datasikkerhet>.

Te Mana Raraunga Maori Data Sovereignty Network, *Principles of Maori Data Sovereignty*, 2018, <https://www.temanararaunga.maori.nz/>.

The Indigenous Navigator, *Indicators for Monitoring the UNDRIP*, 2019, http://indigenousnavigator.org/images/Documents/Tools/Navigator_UNDRIPIndicators.pdf.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *ECLAC Supports Statistical Visibility and Participation of Indigenous Peoples in the 2030 Agenda*, pressemelding, 15. juli 2016, <https://www.cepal.org/en/comunicados/cepal-apoya-visibility-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030>.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *ECLAC Response to UNPFII Questionnaire to the UN system agencies, funds and programmes and intergovernmental organizations*, desember 2018, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/01/SE180877-Report-to-UNPFII_ECLAC_Dec2018-def-latest-version.pdf.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), *Recommendations on Data and Indicators*, 2017, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/data-and-indicators/recs-data.html>.

Medieartikler

Abraham, Karin, «FN: Norge må innføre bruk av etnisitet i offisiell statistikk», *Minerva*, 11. januar 2019.

Baker, Gabrielle, «Stats NZ won't release iwi data, and that's a problem», *The Spinoff*, 1. mai 2019.

Biddle, Nicholas, «Four lessons from 11 years of Closing the Gap reports», *The Conversation*, 14. februar 2019.

Hansen, Tom S.T. & Mette Ballovara, «Nå vil Norge registrere alle som snakker samisk», *NRK Sápmi*, 22. oktober 2019.

Heitmann, Rita, «Avvis forsøk på etnisk registrering», *Sáogat*, 20. desember 2018.

Heitmann, Rita, «Ulovlig, skremmende og historieløst», *Sáogat*, 18. desember 2018.

Holst, Inga Ragnhild, «Legg samene i rør», *Ávvir*, 31. januar 2017.

Pettersen, Torunn, «40 000 i 40 år – må det være sånn?» *Nordlys*, 10. oktober 2011.

Rustad, Hans, «FN-komite vil at Norge registrerer etnisitet», *Document.no*, 12. januar 2019.

Skogvang, Susann Funderud, «Kven er egentleg same?» *Morgenbladet*, 11. desember 2017.

Walter, Maggie, Emily Banks, Raymond Lovett & Katherine Thurber, «Refreshed Close the Gap targets will focus on progress and achievement», *NITV News*, 14. februar 2019.

Andre kilder

Bongo, Berit Andersdatter, *Samer snakker ikke om helse og sykdom – samisk forståelseshorisont og kommunikasjon om helse og sykdom. En kvalitativ undersøkelse i samisk kultur*, ph.d.-avhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2012.

Broderstad, Ann Ragnhild, *Seminar – samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*. Presentasjon, Sametinget, 20. november 2019.

Hansen, Susan, *Are there differences in health care utilization in areas with both Sami and non-Sami populations in Norway? The SAMINOR 1 study*, masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet, 2015.

Harmsworth, Garth R. & Alec Mackay, *Land resource assessment and evaluation on Māori land*, Whenua Sustainable Futures with Māori Land Conference, Rotorua, New Zealand, 21.–23. juli 2010.

International Statistical Institute, *Declaration on Professional Ethics*, 2010.

Institutt for samfunnsforskning, *Samepolitikken grenser: Innenfor- og utenforposisjoner i samisk samfunnsbygging*, prosjektnr. 10159, 2019.

Institutt for samfunnsforskning, *Sametingsvalgundersøkelsen 2017*, prosjektnr. 10187, 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, 11. mai 2005.

Magga, Ole Henrik, *Behovet for samisk statistikk i samisk forskning og høgere utdanning*, upublisert foredrag, 1999, referert til i Torunn Pettersen, «Etnisk identitet i offisiell statistikk – noen variasjoner og utfordringer generelt og i en samisk kontekst spesielt» *Dieđut*, nr. 3, 2006.

National Institute of Demographic and Economic Analysis (NIDEA), *Unpublished data from the Ethnicity Counts? Project*, University of Waikato, 2015.

Pettersen, Torunn, *Sámi ethnicity as a variable: Premises and implications for population-based studies on health and living conditions in Norway*, ph.d.-avhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2014.

Solberg, Pia, *Indigenous internal self-determination in Australia and Norway*, ph.d.-avhandling, University of New South Wales, oktober 2016.

Statistisk sentralbyrå, *Folketellingen 1. desember 1950*, hefte 8, s. 20–21.

Thon, Bjørn Erik, *Seminar – Samisk synlighet i offentlig statistikk og sentrale registre – muligheter og utfordringer*. Presentasjon, Sametinget, 20. november 2019.

Federal Law of 5. juni 1996 on National-Cultural Autonomy (Russia).

Federal Law of 22. april 1999 on the Rights of Indigenous Numerically Small Peoples of the Russian Federation (Russia).

Føderal lov av 22. april 1999 om rettighetene til urfolk i Den russiske føderasjon (Russland).

Føderal lov av 5. juni 1996 om nasjonal-kulturell autonomi (Russland).

© Norges institusjon for menneskerettigheter 2020
Oppdatert april 2021

Papir: 130 g Scandia 2000
Layout og trykk: 07 Media

Fotokreditering:

Forside: Manta photo/iStock photo.
Side 6: Lightscape/Unsplash.
Side 10: Maylat/iStock photo.
Side 18: NIM. Bildet er fra Sokki Adventure i Kautokeino.
Side 21: Svein H. Lian/EN-TIL-EN Media.
Side 22: Cylon photo/iStock photo.
Side 42: UN photo/Marc Ferré.
Side 48: Siv Eli Vuolab/Sametinget.
Side 77: Denis Caviglia/Sametinget.
Side 78: UN Photo/Rick Bajornas.
Side 90: Marianne Hoy/iStock photo.
Side 104: UN Photo/Rick Bajornas.
Side 122: Matthias Tillen/Unsplash.

**Norges institusjon for
menneskerettigheter**

Postadresse
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse
Akersgata 8
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70
Epost: info@nhri.no
www.nhri.no