



1 Fra kunnskapsmangel til paternalisme? Mangfold som mål og middel i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport

Torkel Brekke

Professor, MF Vitenskapelig Høyskole

Sammendrag

Artikkelen bygger på en analyse av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport fra 2023, et omfattende politisk og historisk dokument. Tre påstander framsettes: For det første hevdes det at Norge befinner seg i en epistemologisk-politisk krise på samepolitiske felt, preget både av manglende grunnleggende kunnskap og uenighet om kunnskapsgrunnlaget for politikk. For det andre argumenteres det for at "mangfold" i politisk språk om samer og andre minoriteter har fått en paternalistisk form, der minoriteter sees instrumentelt – både som mål og middel i samfunnsprosjekter. For det tredje koples denne nye paternalismen til

kunnskapsmangelen, ved at fraværet av solide data gjør debatten mer symbolsk enn rettighetsorientert, og løsninger søkes gjennom verdiladede mangfoldsmål som i praksis kan virke umyndiggjørende på minoriteter. Artikkelen setter også den norske situasjonen inn i en internasjonal kontekst, og trekker på teorier fra Will Kymlicka og Brian Barry for å vise de prinsipielle problemene med et instrumentelt mangfoldsbegrep i minoritetspolitikken. Mens mangfold ofte løftes frem som mål og middel for demokrati og samfunnsutvikling, hevdes det at slike argumenter tenderer mot å undergrave individers rett til frie valg og likeverdig behandling.

1.1 Innledning

Denne artikkelen starter med tre påstander. *For det første* hevder den at Norge har en epistemologisk-politisk krise når det gjelder samepolitikk. Med uttrykket *epistemologisk-politisk* krise menes en krise som består i 1) at det mangler grunnleggende kunnskap om et politikkområde, og 2) at det er dyp uenighet om hva som bør være kunnskapsgrunnlaget for politikk, og hvordan man skal skaffe seg slik kunnskap. *For det andre* hevder den at bruken av begrepet *mangfold* i norsk politisk språk om samer, og andre minoriteter, er i ferd med å ta form av en paternalistisk visjon fordi den innebærer et instrumentelt syn på minoriteter. *Mangfold* omtales både som mål og middel i minoritetspolitisk språk. *For det tredje* hevder artikkelen at det er en sammenheng mellom mangel på data og den paternalismen. En debatt om minoritetspolitikk som baserer seg på solid kunnskap, vil dreie seg rundt begreper som rettigheter og utjevning av forskjeller. Mangelen på kunnskap fører i stedet til forsøk på å gjøre opp for urett gjennom mangfoldsmål som innebærer en utilsiktet umyndiggjøring av minoriteter. Dermed innebærer mangfoldsbegrepet, slik det brukes i samepolitiske dokumenter, at man ikke tar skritt nærmere en løsning av den epistemologisk-politiske krisen, men snarere at man tåkelegger mulige løsninger og legger til et nytt lag av paternalisme. Dette er et paradoks fordi bruken av mangfoldsbegrepet er ment å gjøre opp for tidligere tiders paternalisme og maktmisbruk.

Den første påstanden er ukontroversiell. Alle som jobber i feltet er klar over mangelen på data og kunnskap, de kjenner bakgrunnen for mangelen og dens konsekvenser. Den andre og tredje påstanden presenteres som et nytt bidrag til debatten. De vil nok oppfattes som urimelige av dem som bruker begrepet *mangfold* med gode hensikter. Det er ikke artikkelens hensikt å trekke de gode hensiktene i tvil, men å analysere hvilke implikasjoner mangfoldsbegrepet faktisk bærer med seg.

Artikkelen bruker en empirisk analyse av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport (2023) for å vise hvordan mangfoldsbegrepet er blitt instrumentalisert. (Jeg vil omtale den som «rapporten» og kommisjonen som «kommisjonen» i denne artikkelen.) Rapporten er et omfattende dokument som ikke bare gjør opp status for fortidens overgrep mot samer, kvener og skogfinner, men også forsøker å stake ut en ny kurs for norsk minoritetspolitikk. Fra analysen av mangfoldsbegrepet i rapporten, vil artikkelen gå videre til en kritikk av mangfoldsbegrepet. Den gir først en enkel og rent vitenskapelig kritikk av begrepet og deretter en kritikk fra politisk teori. Til slutt kommer artikkelen med et forslag til hvordan den epistemologisk-politiske krisen bør løses.

Artikkelen har åtte deler. Del 1) forklarer kort hva som er status for norsk kunnskap om samer og sier litt om

bakgrunnen for at man har valgt å ikke innhente data om etnisitet. I del 2) gis en kort presentasjon av hvordan mangfold er blitt et politisk grunnbegrep i Norge. Del 3) er en gjennomgang av hvordan mangfold omtales som et politisk mål og et middel til å oppnå andre politiske mål i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport. Del 4) er en kort vitenskapelig kritikk av mangfoldsbegrepet. Dette er ment som en oppklaring av en del forutsetninger som ligger under kritikken av mangfoldsbegrepet i del 3). I del 5) presenteres en kritikk av det instrumentelle mangfoldsbegrepet fra politisk teori. Her viser artikkelen til arbeidene til Will Kymlicka og Brian Barry. I del 6) kommer artikkelen med et forslag om hva man bør gjøre med krisen. Forslaget går kort og godt ut på at man bør legge frykten for statistikk til side og utvikle systemer for detaljert innhenting av data om etnisitet i Norge. Del 7) kommer med konklusjoner, mens del 8) gir to tilrådninger.

1.2 DEL 1: Kunnskapskrisens bakgrunn

Offentlige debatter i norske medier avdekker innimellom en epistemologisk-politisk krise når det gjelder samepolitikk. Krisen ble f.eks. tydelig under den vanskelige debatten som fulgte da politikeren Sandra Borch høsten 2024 ble anklaget for å ha meldt seg inn i valgmanntallet til Sametinget med tanke på å stille til valg der, uten å kunne dokumentere sin samiske bakgrunn. Det offentlige ordskiftet om saken var preget av sterke følelser, og NRK spurte Borch om hun var en «falsk same», noe Borch mente var en fordumming av debatten (Grønning, 2024). Debatten avdekket også grunnleggende uenigheter om hva som bør være kunnskapsgrunnlaget man bør bruke for å måle eller avgjøre samisk identitet i Norge.

Norge registrerer ikke etnisitet i offisiell statistikk. Det er to årsaker til dette, én historisk og én teknisk. La oss se på den tekniske først. Norge har gradvis gått over fra folketellinger basert på spørreskjema til statistikk basert på registre. SSB gjennomførte sin siste skjema-baserte folketelling i 2001. Overgangen ble mulig fordi man etablerte et sentralt personregister i 1964. Gjennom 1980- og 1990-tallet ble data på stadig flere områder hentet fra administrative registre i stedet for gjennom direkte spørsmål til befolkningen. Året 2001 var et vendepunkt hvor all personrelatert informasjon som demografi, utdanning, arbeidsmarked og inntekt kom fra registre, mens kun familie- og boligdata fortsatt krevde spørreskjemaer. Statistikkloven av 1989 ga SSB rett til å bruke administrative datasystemer som grunnlag for offisiell statistikk. Den første helt registerbaserte folketellingen i 2011 markerte dermed slutten på en prosess som startet på 1970-tallet. Det registerbaserte systemet bygger på tre grunnleggende registre: Det sentrale folkeregisteret med fødselsnummer for personer, bedriftsregisteret med organisasjonsnummer for virksomheter, og matrikkelen med numeriske adresser for boliger og eiendommer

(Soltvedt, 2004). De nordiske landene har vært i front i denne omleggingen, mens en rekke andre vestlige land har fulgt etter. Spania har f.eks. lagt om til et helt registerbasert system, og Tyskland jobber med saken (Bartl, 2024). Det er nok flere årsaker til at stadig flere land ønsker slik omlegging, men det er åpenbart at de lave kostnadene ved å drifte det når det først er på plass, betyr mye.

Begrensningene ved registerbaserte systemet, som det Norge har bygget, blir imidlertid tydelige når det gjelder spørsmål om identitet og tilhørighet i befolkningen. Det utføres i dag ingen offentlig registrering f.eks. av hvilket språk innbyggerne snakker, deres kulturelle praksiser eller etnisk tilhørighet. Det finnes heller ikke noe datagrunnlag for å utarbeide statistikk om personer med samisk etnisk tilhørighet. Tilsvarende mangel på data finnes for andre nasjonale minoriteter som kvener, romanifolk, jøder og skogfinner. Mens systemet gir informasjon om en del demografiske og sosioøkonomiske egenskaper, blir de subjektive og kulturelle dimensjonene ved befolkningens sammensetting usynlige i den offisielle statistikken. Kritikere vil hevde at offentlig statistikk blir et redskap for myndigheter og forvaltning, og ikke for befolkningens behov for å forstå fenomener og endringer i samfunnet (Søbye, 2018).

Så til den historiske årsaken til at Norge ikke har data om etnisitet, nemlig erfaringen med at slike data kan bli misbrukt. Frykten for at etniske data misbrukes springer ut av konkrete erfaringer hvor data fra folketellinger ble til redskaper til umyndiggjøring og diskriminering av minoriteter. Sannhets- og forsoningskommisjonen minner om at raselære og omfattende registrering av «avvikende» grupper var en integrert del av den skandinaviske fornorskings- og assimileringspolitikken helt fram til 1945. I Norge opplevde man hvordan navnelister og pass-stempling ble brukt til å arrestere og deportere jøder i 1942-43.

Juridisk ble skepsisen nedfelt i personvernreglene. Norges personopplysningslov forbyr som hovedregel behandling av opplysninger om «rasemessig eller etnisk opprinnelse» og religion, med noen unntak. Resultatet er at offentlige etater som hovedregel verken kan eller vil føre register over etnisitet. Eventuelle undersøkelser må baseres på frivillig egenrapportering, som Sametingets valgmanntall. Det er et ekko av denne type frykt man også ser i Meld. St. 17 (2024-2025) når den sier:

Det er grunn til å anta at tiden vi lever i, med uroligheter, usikkerhet og polarisering i flere land, bidrar til ytterligere motstand blant minoritetsgrupper mot at det utarbeides statistikk der etnisk tilhørighet registreres. (Meld. St. 17 (2024-2025))

Meldingen nevner ikke noe om hvilke grunner det eventuelt skulle være til antagelsen om at minoritetsgrupper akkurat i vår tid har spesiell frykt for statistikk med etnisk tilhørighet. Hvis vi ser på noen av de vanskelige debattene som har gått i Norge om samisk politikk, er det tvert imot grunn til å anta at i hvert fall noen samer, og medlemmer av andre minoriteter, ville foretrekke bedre data som grunnlag for politikk.

I Sverige er mønsteret også tydelig. Etter at forskningen til Statens institut för rasbiologi hadde gitt landet en belastet arv, ble siste folketelling med etnisitetsvariabel gjennomført i 1945. I 1973 gjorde Datainspektionen det praktisk talt ulovlig å registrere etnisk tilhørighet. Den senere Personuppgiftslagen (1998) forbyr behandling av persondata som røper rasemessig eller etnisk opprinnelse uten eksplisitt hjemmel. Bak forbudet ligger både krigserfaringene og en sterk vilje til å bryte med egne rasebiologiske tradisjoner. Men i Sverige er det også tydelige stemmer som utfordrer den selvpålagte mangelen på kunnskap om samene (Axelsson & Sköld, 2011).

Det nordiske valget om stor forsiktighet står i kontrast til USA. Der har folketellingene registrert rase lenge. Etter 1960-årene ble tallene et sentralt verktøy for håndhevelsen av borgerrettslovgivningen, affirmative-action-programmer, o.a. Sivilrettslige prosesser og føderale tilsyn krever statistikk som kan dokumentere diskriminering eller ulik tilgang til offentlige goder. Derfor har minoritetsbevegelser i USA som regel forsvart, snarere enn fryktet, registrering av etnisitet.

Forskjellen avspeiler ulike historiske lærdommer og politiske behov. I Norge og Sverige førte erfaringen med rasistisk misbruk, kombinert med relativt små minoritetsgrupper og høy tillit til at staten opptre likt overfor alle, til et paradigme der personvern og ikke-diskriminering først og fremst skal sikres ved å unngå sensitive data. I USA, hvor likhet for loven lenge ble undergravd av åpen rasesegregering, ble synlige tall ansett som nødvendige for å bevise og bekjempe ulikhet.

For å oppsummere: det er to årsaker til at vi i Norge mangler data om etnisitet. Den ene årsaken er rent teknisk og handler om at offentlig statistikk over tid ble lagt om til å bygge på registerdata og ikke spørreundersøkelser, mens den andre årsaken er den dype skepsisen til slike data som springer ut av historiske erfaringer med misbruk. Men uten data må man ty til andre metoder for å kartlegge samiske levekår som grunnlag for politikk. Den vanligste løsningen er å bruke den geografiske avgrensningen som ligger i områdene for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling, eller STN-området. Området er definert av hvor Sametinget kan bevilge sine særskilte virkemidler innen næring og kultur, og er en blanding av hele kommuner og deler av kommuner, alle nord for Saltfjellet. STN-området er brukt som definisjon av

samiske områder i SSBs statistikk om samiske forhold. Statistikk som produseres for dette området brukes som en proxy¹ for samiske forhold, selv om mange samer bor utenfor sonen, og mange ikke-samer bor innenfor den. Det skaper et skjevt bilde: En samisk person i Oslo eller Bergen blir usynlig i offisiell statistikk:

SSB har ikke datagrunnlag for å skille mellom samer og ikke-samer. Derfor benytter SSB for samisk statistikk i hovedsak en geografisk basert tilnærming. (Molstad, 2024, s. 113)

Konsekvensene blir tydelige i politisk praksis og er blant annet diskutert nylig i Meld. St. 17 (2024-2025), som handler om kommunale tjenestetilbud for samiske innbyggere i Norge. Her diskuteres gapet mellom datagrunnlag og faktisk behov for kunnskap i utviklingen av tjenestetilbud. Det pekes på at kommunenes mangel på kunnskap om egen befolkning er en utfordring.

Tilsvarende er det for kommunene vanskelig å tilrettelegge for gode barnevernstjenester, helse- og omsorgstjenester, velferdstjenester og kulturtilbud for den samiske befolkningen når behovene ikke er kjent. (Meld. St. 17 (2024-2025), s.16)

Dette er et konkret uttrykk for det jeg kalte en epistemologisk-politisk krise.

1.3 DEL 2: Mangfold som politisk grunnbegrep

Mangfold er blitt et politisk grunnbegrep i norsk politisk diskurs i løpet av noen tiår. I løpet av perioden 1977-1997 gikk mangfold fra å være et beskrivende begrep til å bli et normativt ideal, tett knyttet til verdier som frihet, kreativitet og individuell variasjon. Dette skjedde parallelt med at likhetsbegrepet mistet sin tidligere sentrale posisjon, der det var forbundet med økonomisk og sosial utjevning. Fra slutten av 1990-tallet ble mangfold et politisk grunnbegrep (Christoffersen, 2017). Det kan se ut til at mangfoldsbegrepet inneholder like mange forskjellige betydninger, og innebærer enda mindre presisjon, enn begreper som frihet, likhet og rettferdighet. Offentlige dokumenter legger seg stort sett tettere opp til den typiske politiske begrepsbruken enn til den presise, filosofiske begrepsavklaringen. Det er fordi slike dokumenter ikke primært har som mål å være presise, men å definere politiske visjoner og foreslå politiske veivalg.

¹ Ordet «proxy» betyr her en observerbar eller målbar størrelse som kan brukes til å gi informasjon om en annen størrelse som man ikke har data for.

I den politiske debatten om mangfold får man ofte øye på en ideologisk splittelse. På høyresiden sees mangfold som et spontant fenomen som oppstår når staten holder seg unna kulturelle prosesser. Dette synet hevder at statlig innblanding i kulturelle spørsmål uunngåelig fører til homogenisering. På venstresiden derimot, spesielt i sosialdemokratiske og progressive bevegelser, sees mangfold som noe staten aktivt må dyrke gjennom målrettede tiltak. Det kan gjøres gjennom positive diskrimineringsordninger og lovpålagte inkluderingskrav. En spenning i begge tilnærminger er mangfoldsbegrepets ambivalente forhold til makt. Høyresidens avvisning av statlig regulering overlater mangfoldsdannelse til markedskrefter som ofte har favorisert majoritetskulturen, mens venstresidens statlige intervensjoner risikerer å plassere minoriteter i essensialiserte kategorier (Christoffersen, 2017).

I begge tilfeller forblir definisjonsmakten over hva som utgjør «ekte» mangfold hos de eksisterende maktinstansene. Dette kommer klart til syne i debatten om statistikk og etnisk datainnsamling. Mens land som USA og Storbritannia systematisk innhenter etniske data for å bekjempe diskriminering, har land som Frankrike og Norge avstått fra slik praksis med henvisning til assimilasjonens historie. Denne motstanden mot etnisk kategorisering, som i utgangspunktet kan virke progressiv, har i norsk kontekst ført til at samiske helse- og utdanningsforskjeller blir usynlige i offentlig statistikk.

Hvis vi vil nøste opp den idéhistoriske bakgrunnen for hvordan etnisk og kulturelt mangfold er blitt instrumentalisert i minoritetspolitisk språk, må vi i hvert fall 25 år tilbake i tid. I Stortingsmelding 15 (2000-2001) het det blant annet:

Regjeringa tek utgangspunkt i at Noreg ikkje er kulturelt einsarta. Det er mange måtar å vere norsk på, og kulturelt mangfald er ein rikdom for fellesskapet. (Meld. St. 15 (2000-2001), s. 10)

Mangfold framstilles som en samfunnsressurs der minoritetenes kultur og historie blir en ressurs som beriker landet og fellesskapet. Deres verdi måles ut fra nytten de tilfører majoritetens selvforståelse som sammensatt, fargerik og åpen for forskjellighet. Stortingsmeldingen behandler minoriteter som statlige ressurser – symboler på “kulturell rikdom” som styrker en fortelling om et inkluderende Norge. Det innebærer en instrumentalisering der personer som tilhører etniske minoriteter skal ha en rolle som middel for å oppnå bestemte politiske mål for samfunnet som helhet, eller for en majoritet. Meldingen sier ikke noe sted hva den mener med kulturelt mangfold.

1.4 DEL 3: Mangfold som mål og middel: Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport

I denne delen av artikkelen analyseres bruken av mangfoldsbegrepet i rapporten. Ordet «mangfold» forekommer ofte i rapporten og beskriver forhold på flere forskjellige områder. Det er *kulturelt* mangfold som er det viktigste typen mangfold i rapporten, men rapporten nevner også mangfold i naturen, i næringsveier, i medier, og i språk og religion. Men like viktig som hyppigheten av ordet mangfold, er det at rapporten bruker begrepet som overskrift i Del II og at begrepet dermed definerer det overordnede perspektivet til kommisjonen på den politiske utviklingen på området.

Allerede i kapittel 2, hvor kommisjonen gjør rede for sitt mandat, sammensetning og arbeidsmetoder, slår den fast at den har et grunnsyn hvor det er et politisk mål å styrke kulturelt mangfold:

Kommisjonen legger til grunn et samfunns-syn som ser dette kulturelle mangfoldet som en berikelse for hele samfunnet. Kommisjonen foreslår derfor tiltak som har som mål å styrke dette kulturelle mangfoldet og støtte pågående kulturelle revitaliseringsprosesser, samtidig som de aktuelle gruppene forblir integrerte deler av et større fellesskap. (SFK, 2023, s. 128)

Mange av de konkrete tiltakene som foreslås utover i rapporten er nettopp tenkt å støtte slike revitaliseringsprosesser med tanke på å oppnå mer eller sterkere mangfold.

Mangfoldsbegrepet har en helt sentral posisjon i kommisjonens historiefortelling der dagens mangfold står i kontrast til fortidens assimilering. Del 2 av rapporten er viet denne fortellingen under tittelen *Historisk kartlegging – fra fornorskingspolitikk til kulturelt mangfold*. Kapittel 10 av rapporten beskriver i detalj den gradvise historiske utviklingen av en ny urfolks- og minoritetspolitikk i Norge fra 1960-tallet:

Etter over 100 år med målrettet fornorskingspolitikk ble målet om assimilasjon og fornorsking av kvenene og skogfinnene forlatt, og et nytt mål for minoritetspolitikken satt: pluralistisk integrasjon og kulturelt mangfold. (SFK, 2023, s. 301)

Rapporten tar utgangspunkt i at stater grunnleggende sett kan ta fire politiske tilnærminger til etniske minoriteter. For det første kan man føre en politikk som legger opp til assimilering, altså at minoritetenes kultur og verdier skal utvannes eller glemmes og at majoritetens kultur skal bli normen. Dette var kjernen i fornorskingspolitikken som Norge førte overfor etniske minoriteter fra etterkigstiden og fram til 1980-tallet, sier rapporten. For det andre kan man føre segregeringspolitikk, hvor målet er å holde den etniske minoriteten adskilt fra majoriteten. I visse regimer, som i Sør-Afrika, var segregering gjennomført med tvang og vold og ledsaget av voldsom diskriminering.

For det tredje kan man føre en minoritetspolitisk passiv politikk hvor man ganske enkelt ikke bryr seg om at det finnes minoriteter, en tilnærming hvor deres kultur og levemåter ikke får noen spesiell beskyttelse. Slik passivitet kan ha forskjellige begrunnelser og motiver, men den kan likevel føre til fornorsking, sier rapporten. Rapporten forklarer at «en avventende eller helt passiv holdning til etnisk mangfold» har vært et element i fornorskingsprosessen (SFK, 2023, s. 22).

For det fjerde kan myndighetene velge et minoritetspolitisk mål som rapporten kaller pluralistisk integrering og kulturelt mangfold. Det er dette som er rapportens foretrukne politikk. Det er her Norge står i den utviklingen av politiske mål som rapporten analyserer. I rapportens narrativ er dette endepunktet i en politisk utvikling. Målet med slik politikk er at minoritetenes medlemmer skal kunne utvikle en overordnet identitet som medborgere og fulle statsborgerlige rettigheter uten at de må ta avstand fra egen kultur og eget språk. Vi kan liste opp de fire minoritetspolitiske retningene (kolonne 1) og deres antatte effekt på mangfold (kolonne 2) slik rapporten diskuterer disse:

Assimilering	Reduserer mangfold
Segregering	Mangfold irrelevant
Passivitet	Reduserer mangfold
Pluralistisk integrasjon	Øker mangfold

Rapporten framholder altså fortidens fornorskingspolitikk, en variant av assimilasjon, som problemet og pluralistisk integrering og kulturelt mangfold som det riktige politiske målet for vår tid. Hvordan utdyper rapporten mangfold som politisk mål? En rekke tiltak foreslås. Samisk språk fremheves f.eks. som en sentral del av mangfoldet. Samisk kunst, musikk, håndverk og tradisjoner løftes frem som verdifulle bidrag til nasjonal kulturarv og det foreslås revitaliseringsprosesser for å øke eller styrke mangfold. Samisk deltakelse i politiske institusjoner, som Sametinget, og i offentlig debatt, anses å styrke demokratiet og mangfoldet i samfunnet som helhet.

Men kulturelt mangfold er ikke bare et politisk mål, den er også et middel til å oppnå andre politiske mål. Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport sier:

Kommisjonen ser et mangfoldig kunst- og kulturuttrykk som en forutsetning for å skape mer inkluderende et (sic) velfungerende demokrati både nasjonalt, lokalt og innad i samiske, kvenske/ norske og skogfinske miljøer. (SFK, 2023, s. 665)

Kommisjonen mener at et mangfoldig kunst- og kulturuttrykk ikke bare er et gode i seg selv, men at det er *nødvendig* for et inkluderende og velfungerende demokrati. *Hvordan* et mangfoldig kunst- og kulturuttrykk er en *forutsetning* for å skape bedre demokrati på alle nivåer, er noe kommisjonen ikke undersøker nærmere i rapporten. Det må være fordi det er tatt for gitt i den ideologien som kommisjonen skriver seg inn i. Det framstår som en selvinnsynende sannhet at mangfold er et middel som fører til slike positive resultater.

For å oppsummere denne delen av artikkelen, har vi sett at mangfoldsbegrepet i rapporten både opptrer som et overordnet politisk mål, sammen med pluralistisk integrasjon, og som et middel til å oppnå politiske mål, som f.eks. demokrati. Hvis mangfold er et politisk mål, er myndighetene nødt til å ha metoder for å måle endring i mangfoldet. Og dersom man leter etter metoder for å måle graden av etnisk eller kulturelt mangfold i et land, vil man ende opp med å bruke i hvert fall en del av de metodene og perspektivene som allerede er utviklet innenfor statsvitenskapen. Der har det vokst fram en stor litteratur som har sett på etnisk mangfold (fractionalization) som mulig kilde til konflikter og mangel på demokrati (Fearon, 2003). (*Fractionalization* er negativt ladet, men begrepet er akkurat det samme som *diversity/mangfold*.)

I prinsippet vil det være mulig å måle etnisk mangfold i Norge, men bare hvis man først lager systemer som gjør det mulig å telle individene som tilhører forskjellige kategorier av mennesker. Det er meningsløst, fra et vitenskapelig perspektiv, å snakke om grad av etnisk eller kulturelt mangfold uten klart definerte kategorier, som etniske minoriteter, og uten redskaper til å telle hvor mange individer hver kategori inneholder. (Dette forklares nærmere under del 4.) Med andre ord, problemet med å innføre kulturelt og etnisk mangfold som politisk mål er at dette forutsetter den type datainnhenting som Norge ikke praktiserer.

Men det finnes også et annet problem med å sette kulturelt eller etnisk mangfold som politisk mål. Et slik mål innfører klare normer og verdier når det gjelder hva individer bør velge av identiteter og levemåter. Hvis etnisk og kulturelt mangfold er et politisk mål, vil det fra myndighetshold naturlig komme press i en eller annen

form for å få individer til å velge etnisk identitet og kulturell levemåte som øker antall personer som tilhører minoritetskategorier. Bare slik kan man øke mangfoldet.

Fra et liberalt perspektiv er det ikke legitimt å sette opp bestemte mål for hvor mangfoldig et samfunn skal være. Påstanden i denne artikkelen er derfor at den retorikken om mangfold rapporten representerer, og som vi finner i mange andre offentlige dokumenter på det minoritetspolitiske området, er illiberal og paternalistisk. Den gamle paternalismen behandlet ofte samer og andre etniske minoriteter som barn og ville sivilisere gjennom assimilering og fornuksing. Den nye paternalismen tar sterkt avstand fra denne tilnærmingen, men er også umyndiggjørende fordi den ser på mangfold som mål og middel i et større samfunnsprosjekt hvor minoriteters kultur styrkes for å oppnå f.eks. «berikelse» eller «demokrati».

Det legitime målet må være at alle, også medlemmer av etniske og kulturelle minoriteter, er fri til å velge identiteter og levemåter. Dette innebærer *ikke* en minoritetspolitisk passivitet, slik den ble kritisert av rapporten. Frihet i en substansiell forstand vil tvert imot ofte forutsette aktivitet i form av statlig støtte. For eksempel: For at et samisk barn skal være fri til å velge samisk språk, holder det ikke med en «negativ» form for frihet, altså fravær av inngrep. Det krever at det kommer ressurser til barnehagen og skolen for å tilby opplæring i språk. Det krever altså aktive tiltak.

Og hva med mangfold som middel? Når rapporten sier at den ser på mangfold som et middel til å oppnå andre politiske mål, betyr det nødvendigvis at den ser på *kategoriene* som utgjør mangfoldet, som midler. Disse kategoriene er *minoritetene*. Dermed er det en implisitt, men *nødvendig* følge av mangfoldsbegrepet som framkommer i rapporten, at staten ser på etniske minoriteter som midler. Faren er at denne måten å omtale mangfold på under visse omstendigheter kan skape negativt syn på etniske minoriteter. For å si det enkelt: Synet på minoriteter er positivt bare så lenge det kan vises at de har positiv effekt på et mål. Denne sammenhengen har vært gjenstand for forskning uten at det er enkelt å identifisere nøyaktig hvilke virkninger det instrumentelle synet på mangfold har under forskjellige forutsetninger (Kauff et al., 2020). Det er ikke plass her til å gå inn i denne forskningen, men det er verdt å merke seg at verken rapporten eller andre offentlige dokumenter i Norge reflekterer over denne iboende faren ved et instrumentelt mangfoldsbegrep.

Hvis man leser rapporten som helhet, er det rimelig å hevde at denne paternalismen henger sammen med den epistemologisk-politiske krisen beskrevet over. Påstanden min er at dersom Norge hadde gode data om samer og andre etniske minoriteter, så ville det instrumentelle mangfoldsbegrepet gitt mindre mening. Retorikken om mangfold som mål og middel virker i praksis som en tåkelegging av praktiske debatter om rettigheter. Det nye grunnbegrepet mangfold har i hvert

fall delvis klart å overskygge debatter rundt begreper som likhet og rettferdighet. Sosial og økonomisk likhet er bare et helt marginalt begrep i rapporten, og omtales som en driver i fornuftsprøsser (SFK, 2023, s. 20).

1.5 DEL 4: Vitenskapelig kritikk av mangfoldsbegrepet

Kritikken mot rapporten som nettopp er blitt presentert, krever en forståelse av hva mangfold egentlig er. Mangfold er et mål på *hvor mange* ulike kategorier som finnes i en klart avgrenset gruppe, og *hvor jevnt individene* i gruppen fordeler seg mellom disse kategoriene. En gruppe har høy grad av mangfold når det *både* inneholder mange forskjellige kategorier og individene er noenlunde likt fordelt mellom kategoriene. Både begrepet *variasjon* og begrepet *jevnhet* er altså helt essensielle for å ha et mangfoldsbegrep som gir mening. Et system med 1000 kategorier er ikke mangfoldig dersom én av kategoriene inneholder nesten alle individene i systemet. Tenk på en innsjø. Det høres imponerende ut med 1000 arter, men hvis én av artene har nesten alle individene, og de andre 999 artene bare har en håndfull individer hver, er økosystemet lite mangfoldig. Det finnes ikke noe meningsfullt begrep om etnisk eller kulturelt mangfold uten systematisk, omfattende og entydig registrering, kategorisering og statistikkutvikling. Dette er selvsagt også tilfellet i det mangfoldsbegrepet som rapporten benytter, selv om forfatterne av rapporten ikke forklarer dette, og kanskje ikke er bevisst det.

Altså: For å kunne telle og måle mangfold, slik man gjør i biologien eller økonomien, må man ha en klar metode og klare avgrensninger for å registrere individer i bestemte kategorier. I biologien kan man telle hvor mange arter det finnes i en innsjø, og hvor mange individer det er av hver art. I økonomien kan man telle hvor mange selskaper som finnes i et marked, og hvor stor andel av markedet hvert selskap har. Dette gir grunnlag for å regne ut ulike mangfoldsmål, som for eksempel hvor mangfoldig et bestemt økosystem er, eller hvor konsentrert et marked er. Felles for disse systemene er at enhetene man teller – arter eller selskaper – er klart avgrenset fra hverandre.

Når man forsøker å bruke samme logikk på menneskelige samfunn, møter man et grunnleggende problem: Menneskelige identiteter, som språk, kultur og tilhørighet, er ikke diskrete størrelser, men flytende og overlappende. Likevel forutsetter mangfoldsbegrepet at man kan plassere folk i bokser. I USA har man for eksempel faste kategorier i folketellingene. Dette skaper en illusjon av at identitetene er klart adskilt, selv om mange menneskers liv og bakgrunn ikke lar seg plassere i én boks. Et grunnleggende dilemma oppstår når man forsøker å telle og måle noe som i virkeligheten er en kontinuerlig variabel. Menneskers språk, kultur og tilhørighet er ikke faste størrelser, men glir over i hverandre.

1.6 DEL 5: Filosofisk kritikk av et instrumentelt mangfoldsbegrep

Den kanadiske filosofen Will Kymlicka, den kanskje aller mest kjente teoribyggeren på feltet, avviste for 30 år siden at kulturelt eller etnisk mangfold kan brukes som begrunnelse for å legitimere grupperettigheter for urfolk eller nasjonale minoriteter (Kymlicka, 1995). Hans argumentasjon er rotfestet i en individuell frihetsforståelse der kulturell tilhørighet først og fremst fungerer som en kontekst for meningsfulle valg for individer, ikke som en verdi som staten skal beskytte for å tilfredsstille majoritetens ønske om mangfold. Kymlicka anerkjenner at minoriteter kan ha behov for og rett på beskyttelse, men understreker at dette må skje innenfor rammene av det liberale demokratiet, der individets autonomi er ufravikelig.

Kymlicka avviser ideen om at minoritetsrettigheter skal tjene majoritetens interesse i å oppleve mangfold. Han påpeker at kostnadene ved å beskytte minoriteter ofte bæres av enkeltgrupper i majoriteten – som engelskspråklige som bosetter seg i Quebec – mens fordelene er diffust fordelt. Rettferdighet krever derfor at slike tiltak må begrunnes i minoritetens behov, ikke i majoritetens estetiske eller pedagogiske nytte av mangfold. Selv om kulturell variasjon kan ha samfunnsmessige fordeler, er disse sekundære biprodukter, aldri grunnlaget for rettigheter. Faren er at prat om mangfold går på bekostning av rettigheter.

Kymlicka understreker også at historiske avtaler mellom grupper – som traktater med urfolk – må forstås som en del av en rettferdig integrasjon, ikke som en anerkjennelse av mangfoldets verdi. Disse avtalene definerer forholdet mellom majoritet og minoritet, men deres legitimitet avhenger av om de fremmer individuell frihet. Historiske urettferdigheter må rettes opp, men bare innenfor rammene av en liberal teori som prioriterer likeverd og selvbestemmelse for enkeltpersoner over kollektive identiteters overlevelse. Kymlickas argumentasjon innebærer altså en avvisning av enhver instrumentalisering der minoriteters rettigheter blir et verktøy for å tilfredsstille majoritetens ønsker. Rettigheter må handle om å sikre at alle borgere – uavhengig av kulturell tilhørighet – har like muligheter til å forme sine egne liv innenfor en meningsfull kontekst. *Mangfold kan dermed ikke være et politisk mål.* Mangfold kan bare være en konsekvens av at individer fritt velger sine livsprosjekter i en rettferdig struktur.

I boka *Culture and Equality* (2001) utviklet filosofen Brian Barry en beslektet kritikk av hvordan kulturelt mangfold både brukes som middel og fremmes som mål i multikulturell politikk. Det riktige nivået av mangfold, skriver Barry, er bare det som helt naturlig oppstår som et resultat av frie valg innenfor et rammeverk av rettferdige institusjoner (Barry, 2011, s. 71). Og det samme kan sies om det riktige nivået av assimilasjon, skriver han. Barry er en tydelig

forsvarer av liberale demokratiske idealer. Deler av argumentasjonen hans er polemikk med bl.a. Kymlickas teori om minoritetsrettigheter. Barry anerkjenner Kymlickas grunnleggende innsikt om at kulturell tilhørighet kan være viktig for individuell autonomi og identitet, men avviser at dette rettferdiggjør gruppebaserte rettigheter eller særlige kulturelle tilpasninger. For Barry representerer slike tiltak en misforståelse av liberalismens kjerne, som er universell likebehandling og felles regler.

Den mest problematiske dimensjonen ved noen varianter av multikulturell politikk, er ifølge Barry, hvordan mangfold framstilles som et instrumentelt gode. Når politikere og teoretikere argumenterer for kulturell diversitet med henvisning til f.eks. økonomiske fordeler, kreativitet eller innovasjon, begår de to feil. For det første mangler det empirisk belegg for at mangfold har positive følger for samfunnet. For det andre leder slike instrumentelle argumenter oppmerksomheten bort fra det som betyr noe, nemlig like muligheter for alle borgere. Barry hevder at når mangfold behandles som et mål i seg selv, skapes det en formel for å produsere konflikter. I stedet for å redusere sosiale spenninger, belønner mangfoldspolitikken gruppene som mest effektivt mobiliserer for å fremme partikularistiske krav. Det undergraver den felles identiteten som er nødvendig for et stabilt demokrati. Mens Kymlicka søker å balansere individuell autonomi med gruppetilhørighet, insisterer Barry på at kun individuelle rettigheter innenfor et universelt rammeverk kan sikre ekte likhet og rettferdighet.

Man kunne utvidet denne diskusjonen nesten i det uendelige, med en rekke andre viktige forfatteres syn på mangfoldsbegreper i politikken, men poenget er dette: Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport reflekterer ikke over den internasjonale litteraturen innenfor politisk filosofi som Kymlickas og Barrys arbeider er en del av. Kommisjonen viser til et stort og imponerende utvalg litteratur om spesifikke forhold som angår samer og andre norske minoriteter, men bringer ikke disse forholdene i dialog med de prinsipielle politiske og filosofiske debattene som har rast om disse spørsmålene i flere tiår. Den internasjonale filosofiske debatten om politikk i multikulturelle og multietniske samfunn, viser hvordan framstillingen av mangfold som mål og middel tåkelegger presise debatter om rettigheter.

1.7 DEL 6: Fra ord til handling

Denne artikkelen startet med å påpeke at det finnes en grunnleggende mangel på data om samer. Problemstillingen er velkjent. Norsk Institusjon for Menneskerettigheter (NIM) utga i 2020 en rapport om samisk statistikk fra et menneskerettighetsperspektiv. Den er et nyttig utgangspunkt for videre diskusjon. I NIMs rapport heter det blant annet:

(...) NIM believes that the current approach to Sámi statistics in Norway does not provide an adequate empirical basis for monitoring the equal enjoyment of the Sámi people's human rights. (NIM, 2020, s. 19)

En del av de samme perspektivene er også publisert i et bokkapittel (Dawson et al., 2024). NIM kommer med tre overordnede anbefalinger som angår Sametingets, Datatilsynets og SSB sine roller i det videre arbeidet på feltet.

NIMs rapport dannet grunnlag for videre dialogen om samisk statistikk, og etter at Sametinget ba om ytterligere råd i et brev fra 2023, sendte NIM sin oppfølgende vurdering og svar i brev i 2024. Brevet bygger på både funn og anbefalinger fra 2020-rapporten, og gir konkrete råd om praktisk bruk av standardspørsmål for frivillig samisk selvidentifikasjon og indikatorer for å overvåke samers menneskerettigheter. NIM anbefaler frivillig selvidentifikasjon i nasjonale undersøkelser kombinert med presise spørsmål om avstamning, identitet og språk, samt utvikling av tematiske menneskerettighetsindikatorer. Ved å gjøre svarene anonyme, integrere dem i eksisterende survey-infrastruktur og forankre hele ordningen i GDPR-krav om frivillighet, formålsbegrensning og dataminimering, kan staten ifølge NIM få god statistikk uten å vekke historiske traumer.

Det foregår med andre ord en diskusjon i Norge om hvilken vei man skal gå for å løse den epistemologisk-politiske krisen påpekt i starten av denne artikkelen, og Sametinget er sentral aktør og premissleverandør i denne dialogen, slik det bør være. Det er viktig å komme videre i dette arbeidet. Hvis man skal tenke praktisk, framstår Levekårsundersøkelsen (LK) som en aktuell undersøkelse for integrering av etnisitets- og religionsspørsmål i en norsk kontekst. SSB har gjennomført levekårsundersøkelser siden 1973, og fra 1996 har den blitt gjennomført årlig. I 2011 ble den nasjonale levekårsundersøkelsen samordnet med den EU-forordnede undersøkelsen Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). LK dekker brede temaer og inkluderer allerede sensitiv informasjon om økonomi, helse og sosiale forhold. Med et utvalg på rundt 11-12.000, og en svært høy svarprosent, har den både omfang og kontinuitet til å levere robuste data om minoritetsgrupper (Grimstad, 2024). En utvidelse med spørsmål om etnisk selvidentifikasjon og religiøs tilhørighet ville være en naturlig videreutvikling som kunne gi mer nyanserte data enn dagens kategorier basert på fødeland og foreldres fødeland. En annen kandidat kunne være SSBs Livskvalitetsundersøkelse (LV), som ble publisert første gang i 2020 (Pettersen, 2020). LV samler inn data på nettet, og har hatt veldig høy svarprosent.

Uansett om man velger å bygge inn spørsmål om etnisk, kulturell og religiøs tilhørighet i eksisterende spørreundersøkelser, eller om man lager en helt ny undersøkelse for dette formålet, vil det være avgjørende å være åpne med resultatene og bygge tillit i hele samfunnet til at dataene brukes til de formål man er enige om politisk. Det er naturligvis samene selv, representert ved Sametinget, som må være de primære aktørene i den videre prosessen. Det er allerede gjort betydelig utredningsarbeid om nødvendigheten av å sikre samenes rett til å utforme kunnskapen om samer som gruppe, og om deres eierskap til slik kunnskap (Møllersen, 2020). Det gjør det sannsynlig at man vil lykkes godt i Norge med kunnskapsutvikling.

Norge kan med et slikt verktøy lage mer presise og målrettede tiltak f.eks. mot frafall i videregående skole, presise folkehelseprogrammer for høyrisikogrupper, bedre representasjon i offentlig sektor, og et mer treffsikkert apparat mot hatkriminalitet. OECD peker på at slike data er en forutsetning for å evaluere effekten av likestillingspolitikk og fordele midler der behovet er størst. Når utviklingen av datainfrastrukturen skjer i partnerskap med gruppene som har mest å vinne - og potensielt mest å frykte ved misbruk av data - kan statistikken bli et nyttig verktøy både for myndigheter og for befolkning. De potensielle gevinstene er viktige. En slik framgangsmåte kan bidra til å tette det kunnskapshullet som artikkelen beskrev som en epistemologisk-politisk krise.

1.8 DEL 7: Konklusjoner

Denne artikkelen begynte med tre påstander. *For det første* hevder den at Norge har en epistemologisk-politisk krise når det gjelder samepolitikk. *For det andre* hevder den at bruken av begrepet *mangfold* i norsk politisk språk om samer, og andre minoriteter, er i ferd med å ta form av en paternalistisk visjon på den måten at mangfoldsbegrepet som er vokst fram innebærer et instrumentelt syn på minoriteter. Mangfold omtales både som mål og middel i minoritetspolitisk språk. *For det tredje* hevder artikkelen at det er en sammenheng mellom mangel på data og den nye paternalismen. En debatt om minoritetspolitikk som baserer seg på solid kunnskap, vil dreie seg rundt begreper som rettigheter og utjevning av forskjeller. Mangelen på kunnskap fører i stedet til forsøk på å gjøre opp for urett gjennom mangfoldsmål, som innebærer en utilsiktet umyndiggjøring av minoriteter.

For å se på hvordan dette kommer til uttrykk i dagens offentlige debatt, brukte artikkelen Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport som case. Rapporten har interessante refleksjoner om historisk statistikk. Samtidig illustrerer rapporten et akutt problem i norsk minoritetspolitisk tenkning, som kan oppsummeres i to setninger:

- *Rapporten foreslår ikke noen konkret løsning på mangelen på kunnskap. Rapporten bruker begrepet mangfold på en måte som er a) meningsløs fra et vitenskapelig perspektiv og b) instrumentell og paternalistisk fra et filosofisk og politisk perspektiv.*

Med utgangspunkt i Sametingets og NIMs dialog de seneste årene om behovet for å lage et nytt kunnskapsgrunnlag om samer som er rettighetsbasert, støtter denne artikkelen en omfattende innføring av datainnsamling om etniske og religiøse minoriteter i Norge. En rekke eksempler fra andre land viser at det er fullt mulig å gjøre dette på forsvarlige måter. Diskusjonene om fortidens misbruk av statistikk er både politisk viktige og faglig interessante. De skygger imidlertid for et realistisk perspektiv på de potensielle fordelene med bedre innsamling og bruk av data.

1.9 DEL 8: Tilrådinger

- Etnisk eller kulturelt mangfold kan ikke være politisk mål eller middel i et liberalt demokratisk samfunn. Årsaken er at det innebærer med nødvendighet et instrumentelt syn på minoriteter. En rekke offentlige dokumenter om minoritetspolitikk benytter ukritisk et instrumentelt mangfoldsbegrep som ikke hører hjemme i norsk minoritetspolitikk. Det er nødvendig med større bevissthet om implikasjonene av mangfoldsretorikken.
- Norge bør utvikle bedre datagrunnlag om etniske minoriteter. Mange dokumenter i dette feltet bruker mye plass på å kartlegge fortidens misbruk av data. Denne historiske kunnskapen er viktig, men den bør ikke brukes til å avskrekke eller utsette initiativer til å bygge bedre systemer for innsamling og bruk av data om minoriteter.

Litteratur

- Axelsson, P., & Sköld, P. (2011). *Indigenous peoples and demography : the complex relation between identity and statistics*. Berghahn Books.
- Barry, B. (2011). *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism* (1 ed.). Newark: Wiley.
- Bartl, W., Suter, C., & Veira-Ramos (Ed.). (2024). *The Global Politics of Census Taking. Quantifying Populations, Institutional Autonomy, Innovation*. Routledge.
- Christoffersen, H. (2017). *Likhet i forandring. En begrepshistorisk analyse av Høyres og Arbeiderpartiets valg- og prinsippprogrammer for perioden 1933-2013* Høgskolen i Oslo og Akershus].
- Dawson, P., Ravna, Ø., & Cambou, D. (2024). A human-rights-based approach to Sámi statistics in Norway. In (1 ed., pp. 133-151). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003220640-10>
- Fearon, J. D. (2003). Ethnic and Cultural Diversity by Country. *Journal of economic growth (Boston, Mass.)*, 8(2), 195-222. <https://doi.org/10.1023/A:1024419522867>
- Grimstad, H. B. D. o. S. (2024). *Levekårsundersøkelsen 2024. Dokumentasjonsnotat*.
- Grønning, T. o. R. E. (2024). Borch: – Fornorskningen gjør at veldig mange ikke kan vise til samisk slekt. *NRK*. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/sandra-borch-stiller-i-debatten-om-samisk-identitet_-sprak-og-kultur-1.17116889?utm_source=sdrn%3Aavg%3Aarticle%3ALM9ggq
- Kauff, M., Schmid, K., & Christ, O. (2020). When good for business is not good enough: Effects of pro-diversity beliefs and instrumentality of diversity on intergroup attitudes. *PLOS ONE*, 15(6), e0234179. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0234179>
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (1 ed.). Oxford: Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/0198290918.001.0001>
- Molstad, C. S. o. S., Anders. (2024). *Samiske tall – bakgrunn for samisk statistikk og kommentarer til faste tabeller fra Statistisk sentralbyrå (SSB)* (Samiske takk forteller, Issue. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5b4d049c654b40995a28ec06a34f23/samiske-tall-forteller-sami-logut-muitalit-2024.pdf>
- Møllersen, S. o. I. A. (2020). *Samisk statistikk – om å telle på norsk eller på samisk* (Samiske tall forteller 13, Issue.)
- NIM, N. N. H. R. I. (2020). *A Human Rights-Based Approach to Sámi Statistics in Norway*.
- Pettersen, A.-M. o. K. S. S. (2020). *Livskvalitetsundersøkelsen 2020*.
- Soltvedt, K. (2004). Folkeregistre og personnummersystemer i Norge fra 1905 til 2001. In K. Soltvedt (Ed.), *Folketellinger gjennom 200 år* (pp. 159-190). Statistisk sentralbyrå.
- Søbye, E. (2018, 5 May). Kulturevolusjon i faktafabrikken. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/kulturevolusjon-i-faktafabrikken/9088150?signedInSuccess=true>

