

## Paradokser med en kommisjon?

**Hans-Kristian Hernes**

Sannhets- og forsoningskommisjonen er opprettet og satt sammen av Stortinget ut fra at en oppfatning om at en slik kommisjon er viktig og nødvendig gitt den politikken som har vært ført overfor urfolk og andre minoriteter i Norge. Dels for å skaffe kunnskap om hvordan institusjoner i majoritetssamfunnet, som kirke og skoleverk har påført mennesker store påkjenninger, men bedre kjennskap til fortida skal gjøre det mulig å etablere institusjoner og prosesser som fører til forsoning mellom minoritetene og majoritetssamfunnet.

Mitt poeng er at det også er noen paradokser knyttet til det å nedsette en slik kommisjon. Jeg skal forsøke å belyse disse. Siden jeg kjenner samiske spørsmål best, vil jeg bruke dette som utgangspunkt for å formulere paradoksene.<sup>2</sup>

### Trenger vi en slik kommisjon?

For det første skal jeg problematisere hvorfor man etablerer en sannhets- og forsoningskommisjon i et land hvor en vanlig oppfatning har vært at urfolkspolitikken har bidratt til å fremme samiske spørsmål. Politikken har gitt økt selvbestemmelse gjennom etablering av institusjoner og lovreguleringer. Reformen på 1980-tallet førte til Sameloven (1987), endring i grunnloven (1988) og etablering av Sametinget fra 1989. I 1990 ble ILO-konvensjon nr. 169 ratifisert av Norge. I 2005 ble Finnmarksloven vedtatt i Stortinget, og ansvaret for mesteparten av arealene i Finnmark ble overført til regional forvaltning med delt ansvar mellom Sametinget og Finnmark fylkesting i Finnmarkseiendommen (FeFo). Slik sett har det skjedd en betydelig styrking av samenes situasjon, spesielt i perioden etter Alta-aksjonen hvor samiske organisasjoner, Sametinget spesielt, også har arbeidet tett med norske myndigheter.

Andre minoriteter, også de gruppene som inngår i arbeidet til denne kommisjonen står ikke i samme situasjon. Både i lovgivningssammenheng og ressursmessig er utgangspunktet forskjellig. Skillet mellom urfolk og andre minoriteter, også nasjonale minoriteter, har medført skiller med hensyn til å sikre kultur og språk og til å ha egne institusjoner. Det har skapt motsetninger, som mellom kvener og samer, og gjør både sammenligning og forsoning utfordrende.

Inspirasjonen til en sannhets- og forsoningskommisjon er hentet utenfra og fra andre kontekster enn den norske. Sør-Afrika etter apartheid er ofte trukket fram som eksempel på en banebrytende prosess,<sup>3</sup> mens Canada hadde en urfolkskommisjon som gjennom en åpen prosess leverte et omfattende utredningsmateriale som førte til prosesser i ulike provinser for å få til forsoning.<sup>4</sup> Canada ble brukt som et eksempel i forslaget til Stortinget om en norsk kommisjon (jf. Representantforslag 30 S (2016–2017)),<sup>5</sup> og tilsvarende arbeid er på gang i Sverige og Finland. Spørsmålet er hvilket behov den kan fylle i norsk sammenheng?

2 Ytterligere informasjon om samiske forhold finnes i Astri Andresen, Bjørg Evjen og Teemu Rymin (red.): *Samenes historie fra 1751 til 2010*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2021. Den politiske dimensjonen er beskrevet i Torvald Falch og Per Selle: *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2018.

3 En framstilling fra Sør-Afrika finnes hos Antjie Krog: *Country of My Skull*. London: Vintage, 1999.

4 Om arbeidet til kommisjonen i Canada, se for eksempel Ronald Niezen: *Truth and Indignation: Canada's Truth and Reconciliation Commission on Indian Residential Schools*. Toronto: University of Toronto Press, second edition, 2017. Informasjon om kommisjonens rapport og oppfølgingen finnes på hjemmesiden <https://nctr.ca/>.

5 Forslaget kom fra Kirsti Bergstø og Torgeir Knag Fylkesnes, begge SV. Forslaget ble behandlet av Kontroll- og konstitusjonskomiteen som ba Presidentskapet om å utarbeide et forslag til mandat og sammensetning (Innst. 493 S (2016–2017)), et forslag som ble framlagt i juni 2018 (Innst. 408 S (2017–2018)).

De tre innstillingene fra samerettsutvalgene<sup>6</sup> har stått sentralt i utviklingen av rettigheter og institusjoner ved å få i gang utredninger om historiske og samfunnsmessige forhold i områder med samisk bosetting, og ikke minst ved å kople sammen juridisk kompetanse med kompetanse om samiske samfunnsforhold som har kommet gjennom representanter for lokalsamfunn og samiske organisasjoner. Basert på juridiske og samfunnsmessige rammer har hensikten vært å legge fram forslag til institusjonelle ordninger som kan sikre selvbestemmelse og vern om tradisjonell kultur og næring. Forslagene har vært detaljerte, også omstridte, men har vært et viktig grunnlag for debatt og senere politiske vedtak. Etter at den siste utredningen fra samerettsutvalget kom i 2007 har arbeidet stoppet opp – det har for eksempel vært gjort lite for å avklare spørsmålet om forvaltning av land og vann sør for Finnmark.

Ser man på utredningene for minoriteter – om norske myndigheters rolle overfor jødene og kommisjonen for taterne og romanifolket<sup>7</sup> – har de på ulike måter slitt med å få politisk støtte og etablert tiltak for oppfølging. Det er ikke gitt at kommisjonene som utredet spørsmål knyttet til disse minoritetene bidro til å styrke deres posisjon i det norske samfunnet, eller førte til nødvendig forsoning. Vil sannhets- og forsoningskommisjonen kunne lykkes med forsoning og utvikle større forståelse mellom majoritet og minoriteter, og vil den gi minoritetene mer gjennomslag i norsk politikk?

Samerettsutvalgene har vært opptatt av å etablere og utvikle institusjoner for selvbestemmelse og medvirkning basert på nasjonal og internasjonal rett. Sannhets- og forsoningskommisjonen kan skille seg fra denne orienteringen mot det kollektive og institusjonene. Ut fra presentasjonene av arbeidet i de åpne møtene er det lagt vekt på å fange opp individer, hvordan de har møtt strukturelle hinder og blitt utsatt for overgrep. En utfordring er hvordan dette kan omsettes i tiltak for ett eller flere kollektiv, og om det kan skape den bevegelsen som har vært savnet både for samiske rettigheter og når andre minoriteter har reist krav.

## Stortinget og granskingskommisjoner

En av hovedoppgavene for Stortinget er å utøve kontroll over regjeringen og forvaltningen, en kontroll som er institusjonalisert gjennom spørreordninger for representantene, arbeidet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, og Riksrevisjonens virksomhet. Det framstår likevel som spesielt at det er Stortinget som har oppnevnt denne kommisjonen, som den sjuende granskingskommisjon hjemlet i §19 i Stortingets forretningsorden. Tidligere kommisjoner har vært knyttet til å undersøke de hemmelige tjenestene, om brannen på Scandinavian Star, og om bankenes rolle i en finanskrise.<sup>8</sup> Sannhets- og forsoningskommisjonen kan vanskelig sies å falle inn under dette mønsteret, i alle fall om vi tenker at andre saksforhold har vært knyttet til klare lovbrudd eller at det har vært ønskelig å gi en tydelig avklaring av ansvarsforhold. Kommisjonen skal heller ikke bare kartlegge hva som har skjedd. Forslag til forsoning innebærer at utvalgets rapport skal ha et framtidsperspektiv.

Kommisjonen kom til gjennom et politisk initiativ, der spesielt to representanter fra Sosialistisk Venstreparti var aktive for å få gjennom forslaget etter at regjeringa mer eller mindre åpent hadde sagt nei til å etablere en slik kommisjon. Stortinget ble på ett vis en

<sup>6</sup> Det har kommet tre offentlige utredninger fra Samerettsutvalget. *NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling* utredet grunnlaget som kom på 1980-tallet med Sameloven, grunnlovsparagraf og etablering av Sametinget. *NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur* hadde i oppgave å utrede forvaltning av land og vann i Finnmark, som ble til vedtaket om Finnmarksloven og overføring av 95 prosent av grunnen i Finnmark til regional forvaltning gjennom Finnmarkseiendommen (FeFo). *NOU 2007:13, bind A og B Den nye sameretten* utredet etablering av forvaltningsordninger for det samiske området sør for Finnmark. De fremmet også a ndre forslag, og forslaget om å lovfeste konsultasjoner har blitt gjennomført.

alternativ arena for å løfte fram en kommisjon i Norge. Det er dermed Stortinget som har eierskapet til prosessen – kartleggingen av fornorskningspolitikken – og til utfallet som i dette tilfellet vil handle om tiltak for forsoning.

Rapporten skal sendes til regjeringen som en del av høringsprosessen, men paradoksalt nok vil ansvaret for oppfølging bli liggende hos Stortinget. De har selvsagt ressurser, og kan vedta bruk av virkemidler. Stortinget er imidlertid ikke et først og fremst et iverksettende organ i det norske politiske systemet. Så hvordan man skal komme seg videre fra kommisjonsrapporten, til iverksetting og til å etablere tiltak for forsoning, er antakelig et spørsmål som vil reise seg når kommisjonens rapport kommer. Om det ikke kommer før. Uansett har Stortinget skapt forventninger som de selv må bidra til å innfri.

Spørsmålet er hvor klar Stortinget er for dette. En ting er at Stortingsvalget i 2021 gjør at det er andre representanter som tar imot rapporten enn de som nedsatte sannhets- og forsoningskommisjonen. Spørsmålet er generelt hvor framoverlent Stortinget er når det kommer til urfolks- og minoritetsspørsmål. De har for eksempel vedtatt etablering av Sametinget og endring av lovverket på 1980-tallet, sa ja til ILO-konvensjon nr 169 i 1990, og tatt en aktiv rolle under behandlingen av Finnmarksloven mellom 2003 og 2005. Derimot har Stortinget senere ikke vært aktiv i å følge opp spørsmålet om land og vann sør for Finnmark, og de sterke motforestillingene til å innlemme konsultasjoner i Sameloven gjorde at Stortinget tvang regjeringen til en ekstrarunde med lovproposisjonen.<sup>9</sup>

### Medvirkning, granskning og forsoning

Et tredje poeng som jeg vil trekke fram, og som kanskje er et paradoks i dette, er at man står i et dilemma mellom medvirkning og granskning. Da kommisjonen ble til, var det en ganske åpen prosess i den forstand at forslaget ble fremmet av Sametinget. Det var en prosess også i Stortinget og når dette dro seg til på den måten at det skulle bli en kommisjon, ble det vektlagt å trekke med de berørte minoritetsgruppene. Det var innspill fra organisasjoner, det var åpne møter i regi av Sametinget og Norske kveners forbund. Gjennom de åpne møtene og innspillene ble en del momenter bygd inn i rammene for hvordan kommisjonen skulle jobbe, hva slags mandat den skulle ha, og hva slags personer som skulle sitte i kommisjonen. Denne medvirkningen var med på å skape forventninger til prosessen som utvalget skulle gjennomføre.

I etterkant, etter etableringen, har det vært diskusjon og mediedebatt om den rollen kommisjonen har tatt med å vektlegge funksjonen som en granskingskommisjon med begrenset offentlighet og innsyn i arbeidet. Kommisjonen har gjennomført åpne møter og orientert om sitt arbeid, men formidlet lite om vurderinger og mulige forslag. Kanskje har det medført at momentet som var til stede ved etableringen har blitt redusert, at det bare er de mest interesserte som følger arbeidet, og at spørsmålet om sannhet og forsoning forsvinner fra dagsordenen. I neste omgang kan det ha konsekvenser for det eierskap og den deltakelsen som er nødvendig for å få til forsoningsprosessene man vil iverksette.

Så langt vet vi ikke hva kommisjonen vil vektlegge – hva granskingen deres vil vise og hvilke forslag de har til forsoningsprosesser. Vi vet heller ikke hva andre vil forstå med forsoning, hvilke tiltak det vil kreve, og om det er motsetninger som kan forsterke konflikter framfor å bidra til forsoning. Mer åpenhet og større grad av medvirkning kunne forhindre dette.

<sup>9</sup> Det opprinnelige forslaget ble fremmet i Prop. 116 L (2017-2018) og behandlet av Stortinget i Innst. 253 L (2018-2019). Et nytt forslag ble fremmet i Prop. 86 L (2020-2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og behandlet i Stortinget basert på Innst. 620 L (2020-2021).

**Forsoning – av og med hvem?**

Det fjerde poenget som jeg skal trekke fram, og det er mitt siste poeng, nemlig at det handler om at her har vi en norsk kommisjon som er satt til å granske og som skal komme med forslag til forsoning. De er oppnevnt av Stortinget for å granske den norske stats politikk. I den forstand er det vel rimelig at kommisjonen lanserer et bredt spekter av tiltak og at Stortinget tar en sentral rolle i forsoningsarbeidet?

Kanskje ikke uten videre. Det må i alle fall kunne argumenteres for at minoritetene, deres institusjoner og organisasjoner, skal ha en framtrædende rolle, og være viktige i å klargjøre forventninger og lansere forslag for hva som skal gjøres. Det er de som har vært rammet, og som har de klareste oppfatningene av hvordan majoritet og minoritet kan avklare forholdet mellom seg. Dette framstår kanskje tydeligst i en samisk kontekst, hvor selvbestemmelse har vært en sentral målsetting og hvor Sametinget er etablert som et representativt organ for den samiske befolkningen. For Sametinget har det også vært viktig å utvikle ordningen med konsultasjoner for å sikre reell medvirkning på et tidlig stadium av beslutninger, og selv utarbeide forslag til tiltak som drøftes med staten. Det er en holdning som kan støte an mot en aktiv kommisjon som kanskje vil lansere et spekter av tiltak. Dilemmaet er på den andre sida at en kommisjonsrapport med få forslag til forsoning kan bli kritisert for å vektlegge for mye gransking og for å være for lite framtidsrettet.