

Sak <Saksnr>

<Tittel>

Arkivsaknr.
20/4589

Samenes rettsikkerhet. Domstolenes rolle i saker som berører samiske interesser og oppfølgingen av Domstolkommisjonens rapporter i NOU 2019:17 og 2020:11

Saksframlegg

I sak 006/21 behandlet Sametinget første del av saken om samenes rettsikkerhet. Fra saksframstillingen i denne saken fremheves:

«Sametingsrådet ser behov for et systematisk arbeid for å styrke samenes rettsikkerhet. I denne saken vil Sametingets rolle i rettsprosesser og samenes rettshjelpsbehov være hovedtemaer. Sametingsrådet planlegger å legge fram flere saker om samenes rettsikkerhet i 2021, herunder om domstolenes rolle og oppfølgingen av Domstolkommisjonens rapporter, tvisteløsningsmekanismer; og om samiske sedvaner og rettsoppfatninger»

Denne saken vil fokusere på domstolenes rolle i saker som berører samiske interesser og oppfølgingen av Domstolkommisjonens siste delrapport NOU 2020:11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, sett i sammenheng med den pågående konsultasjonsprosess samt aktuelle oppfølgingspunkter Sametinget har vedrørende Domstolkommisjonens første delutredning (NOU 2019: 17)

Domstolkommisjonen ble oppnevnt 11. august 2017. Domstolkommisjonen hadde som mandat å:

«utrede hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold».

Domstolkommisjonen har nå levert begge sine utredninger. Tema i den første rapporten var strukturen til domstolene. Sametingsrådet og Justis- og beredskapsdepartementet var i konsultasjoner tentativt enige om en strukturendring, ved at Sør-Varanger kommune skulle bli innlemmet i Indre Finnmark tingrett, noe tingretten selv så som nødvendig og ønskelig.

Omtale av konsultasjoner med Sametinget i proposisjonen ble inntatt med følgende avsnitt fra Sametinget:

«Sametinget ser av en innlemmelse av Sør-Varanger kommune i Indre Finnmark tingretts rettskrets vil kunne være et av flere tiltak som kan bidra til å styrke Indre Finnmark tingrett og stiller seg ikke avvisende til dette. Samtidig tas det forbehold om at man i den videre prosess følger opp med konkrete tiltak som kan styrke den samiske dimensjonen i rettsvesenet generelt og Indre Finnmark tingrett spesielt, da særlig gjennom oppfølgende konsultasjoner for å gjøre det lettere å overføre saker etter domstoloven §38 og andre endringer i vernetingsreglene.»

På Stortinget ble imidlertid denne enigheten sett bort fra og Indre Finnmark tingrett og Øst-Finnmark tingrett ble slått sammen til Indre og Østre Finnmark tingrett. Samtidig ble Porsanger tatt ut av rettskretsen uten at dette var verken utredet eller gjenstand for konsultasjoner med Sametinget.

I etterkant av dette ble det avholdt et konsultasjonsmøte på politisk nivå der sametingsrådet påpekte disse prosessuelle mangler. Justisministeren viste til at dette vedtaket var fattet på Stortinget. Sametingsrådet fastholdt sin kritikk mot prosessen, men fikk i det minste gjennomslag for at navnet på den nye sammenslåtte domstolen skal være Sis- ja Nuorta-Finnmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett. Samtidig var Sametingsrådet tydelig på at Porsanger kommune må føres tilbake til denne rettskretsen. En forutsetning er samtidig at de bærende hensyn for opprettelsen av Indre Finnmark tingrett videreføres i den nye domstolen innenfor et større geografisk virkeområde.

Konsultasjonsprosessen som sådan er fortsatt pågående. Sametingsrådet er i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet både om oppfølgingen av NOU 2019: 17 og NOU 2020:11. I den videre prosessen vil blant annet vernetingsregler og den samiske dimensjonen i domstolene være tema, i tillegg til det som foreslås i NOU 2020: 11.

Vurdering

I NOU 2020: 11 er den samiske dimensjonen særlig omtalt i kapitlene 11 og 23. Kapittel 23 gjelder saker som berører samiske interesser.

I Domstolkommisjonens mandat fremheves det at den samiske befolkningen skal ha god tilgang på tvisteløsning av høy kvalitet. Her heter det blant annet at for å ivareta samenes rettslige status som urfolk i Norge må også domstolene sikre at saker som berører samiske interesser behandles med den samme grundighet og høye kvalitet som øvrige saker.

Opprettelsen av Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett har vært et positivt bidrag når det gjelder å bedre rettsikkerheten for samene ved at saker kan føres på samisk og ved at man har større fokus på å finne frem til samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Sametinget erfarer at domstolen i dag er bemannet med dommere og saksbehandlere som alle er samiskspråklige og med kjennskap til det samiske samfunn.

Dommere og saksbehandlere i Indre Finnmark tingrett behersker nordsamisk, og domstolen har bygget opp særskilt kompetanse om samisk kulturforståelse og samisk språk. Domstolkommisjonen har i sitt strukturforslag i NOU 2019: 17 lagt til grunn at Indre Finnmark tingrett skal bestå, styrkes og videreutvikles som en ressursdomstol for saker som berører samiske interesser. Dette innebærer at parter som ønsker at en sivil sak skal behandles av en domstol med samisk språkkompetanse eller særskilt samisk kulturkompetanse, kan avtale Indre Finnmark som særskilt verneting, jf. tvisteloven § 4-6. I tillegg kan øvrige domstoler vurdere om det er grunnlag for å overføre en sak i medhold av domstoloven § 38, eksempelvis dersom hensynet til samisk språkbruk gjør det påkrevd eller hensiktsmessig.

Sametinget har støttet disse forslagene i vår høringsuttalelse til Domstolkommisjonens første delutredning og holder fast ved dette synet i konsultasjonene fremover. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet på Stortinget, ble det likevel gjort en endring der Indre Finnmarks Tingrett ble slått sammen med Øst-Finnmark tingrett og Porsanger kommune ble

tatt ut av rettskretsen. Dette skjedde uten forutgående utredning eller konsultasjoner og til sterke protester fra Sametinget og mange andre.

Domstolskommisjonen viser videre til at et særskilt ansvar påhviler domstolene i områder der samisk språk og kultur har størst tilstedeværelse i dag, og i områder for samisk reindrift og samisk næringsutøvelse. Ut fra kommisjonens forslag til ny domstolstruktur vil dette i praksis omfatte alle tingretter i Nord-Norge, Trøndelag tingrett og Innlandet tingrett, med tilhørende lagmannsretter. I den grad de har et stort nok sakstilfang av saker med samiske interesser, kommer i tillegg Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, ettersom staten har alminnelig verneting i Oslo. Domstolskommisjonen anbefaler at domstoler som har et stort nok sakstilfang av saker som berører samiske interesser, tar i bruk moderat spesialisering som et virkemiddel for å bygge kompetanse om samiske språk, rettstradisjoner, kultur og samfunnsliv.

Om dommeres kompetanse skriver Domstolskommisjonen at:

«Det er avgjørende å sikre tilstrekkelig kompetanse hos dommerne og øvrige ansatte i domstolene. For å kunne opprettholde tilliten må domstolene også speile et stadig mer mangfoldig samfunn. Det stiller blant annet økte krav til offentlig innsyn og kontroll med hvordan dommere rekrutteres.

I tillegg til saksavviklingen handler domstolenes tillit og legitimitet blant annet om å spre kunnskap om domstolene i befolkningen og å tilrettelegge for sårbare grupper i samfunnet. En viktig side av dette er at domstolenes rolle i samfunnet synliggjøres gjennom utdanningsløpet, og at domstolene samarbeider med utdanningsinstitusjonene. Dette har også en side til samspillet mellom domstolene og academia. Kunnskap om hvordan domstolene fungerer i samfunnet er også en nødvendig forutsetning for demokratisk styring av rettssystemet»

Etter Sametingets vurdering vil en naturlig oppfølging av dette være etableringen av et etterutdanningstilbud for dommere i samisk kulturforståelse, samiske samfunnsforhold og samisk språk. Det bør også vurderes om et slikt tilbud bør gjøres obligatorisk for enkelte domstoler.

Når det gjelder domstolenes legitimitet og tillit i samfunnet, viser Domstolskommisjonen til at:

«Legitimitets- og tillitsbygging stiller krav til organiseringen av domstolene. Den må underbygge domstolenes rolle i det konstitusjonelle demokratiet, og dette må være synlig utad. Det norske demokratiet er ikke bare karakterisert av maktfordeling, men også av maktspredning og pluralisme. Betydelig kompetanse er delegert til kommunale og regionale politisk valgte organer. Sametinget er opprettet med det formål å sikre den samiske befolkningen politisk representasjon og medvirkning. Sivilsamfunnet er høyst levende og spiller en viktig rolle i det norske demokratiet, slik også mediene og en opplyst offentlig samtale gjør. Domstolene forholder seg daglig til en påtalemyndighet som opptrer uavhengig av den utøvende makt i den enkelte sak. Innenfor domstolrelaterte oppgaver er det opprettet et stort antall nemnder, og domstolene får avgjørelser fra disse til overprøving. Det er vesentlig for demokratiet og rettsstaten at domstolene har tillit og legitimitet i alle disse relasjoner.»

For Sametinget vil det være avgjørende at det gjøres grep som styrker legitimitet og tillitsbygging overfor samiske samfunn. Sametingets plenum har nylig i sak 006/21 vist til at en hel del nyere rettsavgjørelser ikke er i samsvar med, eller strider direkte mot, samisk

rettsoppfatning og samiske sedvaner. Dette skyldes etter Sametingets syn ofte manglende synliggjøring av den samiske dimensjon i rettstvister og manglende kjennskap til samisk, språk kultur og samfunnsliv i domstolene generelt.

Når det gjelder forvaltningen av domstolene, har Domstolkommisjonen i NOU 2020: 11 gjort seg noen interessante tanker om samenes plass i denne, der det blant annet sies at:

«Domstolene må være rustet til å kunne vedlikeholde sin demokratiske legitimitet og folkets tillit. Det reiser spørsmål knyttet til sammensetningen og ikke minst hvem som skal utnevne eller velge medlemmene av organene som utøver sentral administrasjon av domstolene.

Det reiser også spørsmål knyttet til prosessen for utnevning av dommere, som må sikre at dommerembetene besettes av kandidater med god dommerfaglig kompetanse. Legitimitets- og tillitsbygging krever at dommerne utøver sitt virke i tråd med høye etiske standarder, og at det eksisterer mekanismer som holder dommere ansvarlige overfor de andre statsmaktene og det samfunnet dommerne tjener

«Kommissjonen vil også understreke at samer som urfolk bør ha en plass i forvaltningen av domstolene. Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 5 bestemmer for eksempel at institusjonens styre skal bestå av fem medlemmer, hvorav ett av medlemmene skal ha særlig kjennskap til samiske spørsmål. De hensyn som kommissjonen her har fremhevet, bør være tungtveiende ved valg til Domstoladministrasjonens styre.

Samlet sett er det etter kommissjonens vurdering behov for et utvidet styre for Domstoladministrasjonen.»

Etter Sametinget syn er dette er av de viktigste forslag i NOU 2020:11, da særlig sammenholdt med forslaget om at Domstoladministrasjonen gis større innflytelse knyttet til oppnevning av medlemmer til Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget.

Når det gjelder mekling og konflikthåndtering i samiske områder er dette et viktig tema for Sametinget. Det ikke finnes noe helhetlig system, men det er opprettet noen ordninger gjennom lovgivning slik som i reindriftsloven, Finnmarksloven mv. Sametinget mener at det må igangsettes en egen prosess for å utrede nærmere et mer helhetlig system for frivillig tvisteløsning og mekling. En slik helhetlig ordning må være tilpasset samisk språk, kultur og samfunnsliv, og ivareta samiske verdier, tradisjoner og rettsoppfatninger. Sametingsrådet ser for seg en bred prosess som inkluderer de samerettslige kunnskapsmiljøene.

Av andre forslag som berører samiske interesser i NOU 2020:11 kan det fremheves at Domstolkommisjonen anbefaler spesialisering i blant annet barnesaker, saker som berører samiske interesser, store kommersielle tvistesaker og store økonomiske straffesaker. Sametingsrådet mener det faktum at det anbefales spesialisering av saker som berører samiske interesser legger et viktig premiss for domstolenes tilnærming til slike saker.

Sametingsrådets innstilling

Sametinget mener at Domstolkommisjonen, innenfor sitt mandat, på mange måter har gitt en god beskrivelse av Den samiske dimensjon i domstolene i NOU 2019: 17 og NOU 2020:11. Det er likevel behov for at Sametinget som samenes folkevalgte organ fastsetter noen ytterligere premisser.

Sametinget viser til at staten Norge er bygget på territoriet til to folk, samer og nordmenn. En rettstat må bygge på rettsoppfatningene til begge folk. Domstolene er avhengige av at begge folk har tillit til at de avgjørelser som fattes er rettferdige og upartiske. Det er derfor viktig at også samene har denne tilliten til domstolene. Når man ser hvordan norske myndigheter historisk har behandlet samene kan det rent objektivt konstateres at domstolene har en lang forhistorie som spydspiss for en aktiv fornorskningsspolitikk.

I lys av dette, noe som dessverre også følger av nyere rettspraksis, er det ikke til å komme utenom mange samer mangler tillit til domstolene. Man har sett, og ser fortsatt domstolene fatte urettferdige avgjørelser, som ikke respekterer samenes rettigheter som urfolk, samiske opprinnelige og etablerte rettigheter, samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Dette gjelder også samenes rett til konsultasjoner med sikte på å oppnå enighet, og retten til selvbestemmelse. Dette er et grunnleggende problem både når det gjelder domstolenes legitimitet og tillit i samiske samfunn.

Sametinget konstaterer at det dessverre fortsatt er slik at det er en stor forskjell på å ha rett og å få anerkjent denne retten i domstolene i Norge.

Sametinget støtter på denne bakgrunn Domstolkommisjonens vurderinger i NOU 2019: 17 av Grunnloven og Norges folke- og menneskerettslige forpliktelser i at dette innebærer at domstolene må ha høy kompetanse om samerett, samisk rettskultur og samfunnsliv. For å opprettholde tilliten til rettsavgjørelser, må domstolene behandle samiske saker med samme høye kvalitet som i andre saker. Sametinget understreker at samiske språkkunnskaper også må inngå i kravet til domstolenes kompetanse, slik at dommere og saksbehandlere kan kommunisere direkte med samiskspråklige parter og aktører.

Sametinget mener at det bør tilbys et etterutdanningstilbud for dommere, som særlig belyser faktiske og metodiske spørsmål knyttet til samenes stilling som folk og urfolk i Norge etter folkeretten og norsk rett. Man bør her problematisere hvordan samiske sedvaner og rettsoppfatninger kommer til uttrykk i rettspleien og hvilke rettskilder man kan se hen til. Det kan i denne forbindelse nevnes at Sametinget ofte gjør vurderinger, tar forbehold eller har spesifikke presiseringer når lover og forskrifter som berører samiske interesser utarbeides. Dette er også rettskilder når konkrete problemstillinger skal avgjøres i domstolene. Det bør videre vurderes om et slikt etterutdanningstilbud bør gjøres obligatorisk for domstoler som ofte behandler saker i berøring med samiske interesser.

Sametinget understreker at kravet til domstolenes kompetanse i samisk rettskultur vil innebære behov for en spesialisering, noe som også får betydning for domstolenes organisering og struktur. Sametinget viser i denne sammenheng til at Domstolkommisjonen anbefaler spesialisering i saker som berører samiske interesser. Dette legger et viktig premiss for domstolenes tilnærming til slike saker.

Samiske saker berører både de samiske tradisjonelle områder og den enkelte same. Samiske saker kan oppstå i hele Norge, også i områder der man ikke kan regne med å ha dommere med

samisk spesialkompetanse. Både vernetingsregler og innhenting av dommerne med samisk spesialkompetanse til andre domstoler kan bidra til å styrke rettssikkerheten. Sametinget understreker at samisk spesialkompetanse også vil måtte gjelde ankedomstoler og Høyesterett.

Sametinget viser videre til at Domstolkommisjonen i NOU 2019: 17 har vurdert vernetingsreglene, og at man her støtter forslaget i NOU 2016: 18 Hjertespråket om at samisk språkbruk skal være et særlig hensyn for overføring av saker etter domstoloven § 38. Sametinget mener at vernetingsreglene bør styrkes ytterligere slik at flere saker blir flyttet til Indre Finnmark tingrett. Dette kan gjøres ved at parter kan få styrket mulighetene for å kunne kreve saker overflyttet til Indre Finnmark tingrett.

Sametinget mener at det må være slik at i enkelte saker bør en part kunne kreve at saken behandles av andre domstoler og dommere med samisk spesialkompetanse, som for eksempel Hålogaland lagmannsrett.

Sametinget understreker at opprettelsen av Sis-Finnmárkku diggegoddi/ Indre Finnmark tingrett har vært et helt nødvendig bidrag når det gjelder å bedre rettssikkerheten for samene ved at saker kan føres på samisk og ved at man har større fokus på å finne frem til samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Sametinget erfarer at domstolen i dag er bemannet med dommere og saksbehandlere som alle er samiskspråklige og med kjennskap til det samiske samfunn.

Sametinget stiller seg kritisk til prosessen i Stortinget som førte til sammenslåingen av Sis- ja Nuorta-Finnmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett som verken var utredet eller varslet. Sametinget og andre samiske interesser ble heller ikke konsultert om dette. Sametinget mener denne sammenslåingen må reverseres og at Porsanger kommune føres tilbake sin tidligere rettskrets.

Sametinget ser det som positivt at og Østre Finnmark tingrett det vurderes å legge deler av lagmannsrettens virksomhet til Finnmark og mener at dette både bør legges til Tana og Alta.

Sametinget mener i likhet med Domstolskommisjonen at Sis-Finnmárkku diggegoddi, nå Sis- ja Nuorta-Finnmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett bør ha nasjonale oppgaver knyttet til utviklingen av samisk som rettspråk og kompetansebygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse i domstolene. Tingrettens hovedvirksomhet må likevel være dømmende virksomhet.

Tingrettens dommere bør også kunne brukes som tilkalte dommere, der dette er mer hensiktsmessig enn å overføre saker etter domstoloven § 38. Tilkalling bør også kunne anvendes til lagmannsrettens behandling av samiske saker.

Sametinget støtter Domstolkommisjonen når den understreker at plikten til å sikre den samiske befolkningen domstolsbehandling av høy kvalitet påhviler alle domstoler. Hele Norge er omfattet av Sametingets valgkretser, og det finnes samiske barn i alle fylker med rett til språk og kultur. Behovet for tolk, oversettelser eller særlig sakkyndighet kan oppstå i alle saker som involverer samiske parter eller berører særlige samiske interesser, og samerettslige problemstillinger kan oppstå på alle rettsområder. Alle domstoler har dermed et ansvar for å sikre dommerne kunnskap om det samiske folkets særtrekk, samiske sedvaner og sentrale elementer i samisk kultur.

Sametinget fremhever at målsetningen må være en langt bredere og mer inkluderende hensyntagen til samiske sedvaner og rettsoppfatninger i rettspleien som sådan enn hva tilfellet er i dag.

Sametinget støtter forslaget fra Domstolkommisjonen om samisk deltagelse i forvaltning av domstolene slik at Sametinget har adgang til å oppnevne et styremedlem til Domstolsadministrasjonen. Etter Sametinget syn er dette er av de viktigste forslag i NOU 2020: 11, da særlig sammenholdt med forslaget om at Domstoladministrasjonen gis større innflytelse knyttet til oppnevning av medlemmer til Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget.