

Prop. 155 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finnmarksloven (sakskostnader for Utmarksdomstolen)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 26. august 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen her frem forslag til endringer i finnmarksloven § 43. I dag skal staten dekke partenes sakskostnader i alle saker for Utmarksdomstolen mellom Finnmarkseiendommen (på samisk Finnmarkkuopmodat, senere omtalt som FeFo) og andre parter (senere omtalt som «privat part»).

Departementet går inn for å justere statens plikt til å dekke sakskostnader i saker for Utmarksdomstolen for Finnmark noe. Det foreslås at staten skal dekke partenes nødvendige kostnader i tilfeller der FeFo har motsatt seg en konklusjon fra Finnmarkskommisjonen om at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part reiser sak mot FeFo. For øvrig dekker staten den private parts nødvendige kostnader dersom FeFo reiser sak og FeFos nødvendige kostnader dersom den private part reiser sak.

Videre foreslås det at Utmarksdomstolen skal gi en privat saksøker kostnadsdekning i søksmål mot FeFo når det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem, samt en skjønnsmessig adgang til å beslutte kostnadsdekning i andre søksmål mot FeFo.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Gjeldende rett

Finnmarksloven trådte i kraft i 2005, og rettighetskartleggingen er et viktig element i finnmarkslovkompromisset.

Det ble besluttet at det skulle opprettes en særordning for avklaring av rettigheter til grunn i Finnmark, slik at rettighetspretendenter ikke skulle måtte forfølge sine krav på vanlig måte ved de ordinære domstolene, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28. Det ble opprettet en utredende kommisjon, Finnmarkskommisjonen, og en særdomstol, Utmarksdomstolen for Finnmark.

Finnmarkskommisjonen utreder eier- og bruksretter på Finnmarkseiendommens grunn, jf. finnmarksloven § 29. Etter at kommisjonen har utredet et felt, avgir den en rapport. Rapporten har ikke rettskraft.

I første omgang skal det søkes avtalebaserte løsninger. FeFo har plikt til å ta skriftlig stilling til Finnmarkskommisjonens rapporter. Etter § 34 andre ledd er FeFo pliktig, i den grad den er enig med kommisjonen i at andre har rettigheter, til å skriftlig gi uttrykk for dette, og uten ugrunnet opphold sørge for at rettighetene blir tinglyst eller at saken blir bragt inn for jordskifteretten for grensemerking eller lignende. Etter finnmarksloven § 35 kan parter som ikke er enig i kommi-

sjonens konklusjoner, eller som trenger bistand til å få konklusjonene nedfelt i bindende avtale, be Finnmarkskommisjonen om å mekle.

Utmarksdomstolen for Finnmark har vært i drift siden september 2014 og behandler tvister om rettighetsspørsmål som kommisjonen har utredet i sine rapporter, jf. finnmarksloven § 36. Utmarksdomstolens avgjørelser kan påankes til Høyesterett, jf. § 42.

Etter finnmarksloven § 43 første ledd andre punktum skal staten dekke «nødvendige utgifter for partene i saker om krav om rettigheter som Finnmarkseiendommen har motsatt seg». Private parter har kun krav på dekning av nødvendige kostnader i tvister med FeFo, og ikke i tvister med andre parter, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 25. Både den private part og FeFo har krav på kostnadsdekning etter § 43, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 25.

Særregelen i § 43 gjelder bare for kostnader som er pådratt i forbindelse med førsteinstansbehandlingen i Utmarksdomstolen, jf. forutsetningsvis § 43, se særlig siste ledd.

Utmarksdomstolen for Finnmark vurderte rekkevidden av sakskostnadsregelen i § 43 første ledd i sin avgjørelse 20. november 2014, se sak UTMA-2014-162958-1. Spørsmålet gjaldt rekkevidden av ordlyden «krav om rettigheter som Finnmarkseiendommen har motsatt seg». Ordlyden kan forstås på to forskjellige måter og kan vanskelig sees å åpne for mellomløsninger. Etter den ene tolkningen plikter staten å dekke sakskostnader bare i saker der Finnmarkskommisjonen har konkludert med at den private part har rettigheter på grunn som FeFo i dag har grunnbokshjemmelen til. Etter den andre tolkningen oppstår forpliktelsen i alle saker om krav om rettigheter som FeFo har motsatt seg, uavhengig av kommisjonens konklusjoner om rettighetsspørsmålet. Utmarksdomstolen kom til at forpliktelsen gjaldt uavhengig av Finnmarkskommisjonens konklusjoner:

«Dekning av partenes nødvendige utgifter for utmarksdomstolen er betinget av at Finnmarkseiendommen har motsatt seg kravene som er fremmet for domstolen. Forarbeidene er tause om de spørsmål utmarksdomstolen har tatt opp med partene, nemlig om forpliktelsen oppstår bare i saker hvor Finnmarkseiendommen har motsatt seg Finnmarkskommisjonens konklusjoner om at andre har rettigheter, jf. finnmarksloven § 34, eller om bestemmelsen skal fortolkes slik at forpliktelsen oppstår i alle saker om krav om rettigheter

som Finnmarkseiendommen har motsatt seg, uavhengig av Finnmarkskommisjonens konklusjoner.

Utmarksdomstolen har kommet til at bestemmelsen må forstås slik at staten dekker partenes nødvendige utgifter i alle saker om krav om rettigheter som Finnmarkseiendommen har motsatt seg, uavhengig av Finnmarkskommisjonens konklusjoner om rettighetsspørsmålet. Utmarksdomstolen viser til statens folkerettslige plikt til å identifisere områder hvor samene har særskilte rettigheter og plikten til å sikre et effektivt vern av disse rettighetene, jf. ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 14 nr. 2 og nr. 3 jf. finnmarksloven § 3. I lys av disse forpliktelsene ville det vært nærliggende at det i loven eller i lovens forarbeider var klart uttalt dersom sakskostnadsbestemmelsen skulle være begrenset til bare de tilfeller hvor Finnmarkseiendommen har motsatt seg Finnmarkskommisjonens konklusjoner om at andre har rettigheter. Det vises for øvrig til Samerettsutvalgets drøfting av utgiftsdekning i utrednings- og tvisteløsningssystemer i NOU 2007:13 Den nye sameretten, bind A, side 576 flg.

Mot denne forståelsen av bestemmelsen kan det anføres at rettighetsspørsmålet har vært vurdert av Finnmarkskommisjonen før saken bringes inn for utmarksdomstolen, og at partene slik sett allerede har fått kravet vurdert av en kvalifisert instans. Utmarksdomstolen legger imidlertid vekt på at det ikke er adgang til å få dekket kostnader til juridisk bistand for Finnmarkskommisjonen. Situasjonen var annerledes for Utmarksdomstolen for Nordland og Troms, jf. sakskostnadsbestemmelsen i utmarksdomstolsloven § 18.

Et sentralt poeng med bestemmelsen synes for justiskomiteens flertall å ha vært at en forhandlingsløsning bør være forsøkt før søksmål reises mot Finnmarkseiendommen, jf. også Ravna, op. cit. side 355. Manglende vilje til forhandlinger kan føre til at statens forpliktelse til å dekke kostnadene bortfaller.

Det framgår klart av lovens forarbeider at også Finnmarkseiendommens nødvendige utgifter skal dekkes av staten.»

Sakskostnadene som tilkjennes etter § 43 første ledd, dekkes over Utmarksdomstolens eget budsjett, jf. forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 9 andre ledd.

2.2 Høringsforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet sendte et høringsnotat om endringer i finnmarksloven mv. på høring 8. desember 2015. Departementet viste til følgende:

«Som beskrevet ovenfor åpner ordlyden i finnmarksloven § 43 første ledd for to tolkninger og neppe for noen mellomløsninger. Den mer restriktive tolkningen som departementene la til grunn i [en brosjyre om finnmarksloven fra Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet til samtlige husstander i Finnmark i 2005], ville i praksis vært for snever. Tolkningen ville blant annet medført at sakskostnader i enkelte viktige prinsipielle saker ikke ville blitt dekket av staten. En slik prinsipiell sak er Stjernøya-saken som gjaldt spørsmål om eiendomsrett på grunnlag av langvarig reinbeite, se Utmarksdomstolens dom 20. august 2015.

Selv om Utmarksdomstolens mer vidtgående tolkning sikrer at viktige prinsipielle saker som Stjernøya-saken fanges opp, har denne løsningen også noen uheldige konsekvenser. For eksempel vil alle som får sine rettighetskrav mot FeFo behandlet av Finnmarkskommisjonen, uten økonomisk risiko kunne bringe kravet inn for Utmarksdomstolen – uansett hvor dårlig fundert det er og hvor lite prinsipiell saken er. En finansiering av alle slike saker vil virke prosessdrivende, konfliktskapende og konfliktforlengende. Dessuten vil finansieringen av slike søksmål gå på bekostning av fremdriften i kartleggingsprosessen.

En god løsning synes å være en regel som har elementer av begge tolkningene i seg. Ordlyden i § 43 første ledd andre punktum kan endres slik at anvendelsesområdet snevres inn til å bare omfatte de tilfellene der FeFo har motsatt seg en konklusjon fra Finnmarkskommisjonen om at andre enn FeFo har rettigheter til grunnen. Samtidig kan det inntas et nytt tredje punktum som gir Utmarksdomstolen adgang til å bestemme at staten skal dekke nødvendige sakskostnader i saker av prinsipiell karakter eller dersom andre særlige hensyn tilsier det.

Saker av «prinsipiell karakter» vil gjelde spørsmål av mer grunnleggende, rettslig karakter, særlig dersom det er viktig å få en avklaring fordi spørsmålet har betydning utenfor den foreliggende sak. Saker der «andre særlige hensyn» tilsier kostnadsdekning, kan blant annet gjelde rettighetsspørsmål som det

ikke var enstemmighet om i Finnmarkskommisjonens rapporter. Alternativet kan også omfatte saker der det er gode grunner for å tro at konklusjonen i Finnmarkskommisjonens rapport er uriktig.

Som Utmarksdomstolen er inne på i sin avgjørelse, innebærer folkeretten en plikt til å kartlegge landområder samene tradisjonelt besitter, og en plikt til å sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og råderett, jf. ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 nr. 2. Etter artikkel 14 nr. 3 skal det i den nasjonale rettsordenen sikres hensiktsmessige ordninger for å avgjøre rettskrav knyttet til slike landområder. Det er uklart hvor langt dette kan tilsi at staten må dekke partenes sakskostnader i enkelt saker. Det er imidlertid et forhold som det bør overlates til Utmarksdomstolen å vurdere ved anvendelsen av bestemmelsen i nytt tredje punktum, jf. finnmarksloven § 3.

Forslaget tar hensyn til at det er verdifullt at viktige prinsipielle saker får sin avklaring i domstolen. Utmarksdomstolen skal ha en rettsavklarende og konfliktdependende rolle. På den annen side må statens plikt til å dekke sakskostnader ikke være så vid at regelen fungerer som et initiativ til å reise sak, fordi saksøker uansett ikke løper noen økonomisk risiko.

Gruppen som etter forslaget ikke vil få dekket sakskostnader i saker om rettighetsspørsmål mot FeFo, vil være de som ikke har vunnet frem med sine krav hos Finnmarkskommisjonen og der saken ikke er av prinsipiell karakter eller det er andre særlige hensyn som tilsier at staten skal bære kostnadene. I slike saker vil de alminnelige sakskostnadsreglene i prosesslovgivningen gjelde, se tvisteloven kapittel 20. Her er hovedregelen etter § 20-2 første ledd at en part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten.

Utmarksdomstolen vil forut for hovedforhandling kunne avgjøre om partene vil få dekket sine nødvendige sakskostnader etter den skjønnsmessige regelen i første ledd nytt tredje punktum. I sin avgjørelse 20. november 2014 uttrykte domstolen «forståelse for saksøkernes behov for avklaring av et mulig sakskostnadsansvar» og vurderte derfor sakskostnadsregelens rekkevidde på et tidlig stadium i prosessen. Den endelige utmålingen må imidlertid utstå til den avgjørelsen som avslutter saken, jf. tvisteloven § 20-8 første ledd jf. finnmarksloven § 46 andre ledd. Det må ved

denne avgjørelsen vurderes hvilke kostnader som har vært nødvendige, og om det eventuelt er grunnlag for å pålegge en part å bære egne og eventuelt også motpartens sakskostnader etter bestemmelsene i finnmarksloven § 43 tredje ledd.

Avgjørelser om hvorvidt og i hvilken utstrekning staten skal dekke partenes sakskostnader, vil kunne påankes til Høyesterett, jf. finnmarksloven § 42 og tvisteloven § 20-9.

Det foreslås at endringene skal gjelde for søksmål reist etter 1. juli 2015, for så vidt gjelder utgifter pådratt etter lovens ikrafttredelse. Like før 1. juli 2015 begynte det å bli offentlig kjent at departementet arbeidet med reglendinger på området. I alle tilfeller må utgiftene være «nødvendige» for at de skal dekkes av staten. For utgifter pådratt i søksmål reist etter 1. juli 2015 og før lovens ikrafttredelse, vil det være et moment i nødvendighetsvurderingen hvorvidt utgiftene var påkrevd på det aktuelle tidspunkt. På den ene siden vil utgifter som er nødvendige for å overholde søksmålsfristen etter § 38, gjennomgående være nødvendige også i denne overgangsfasen. Avhengig av hvordan Utmarksdomstolen styrer saksforberedelsen vil det på den annen side i denne perioden neppe være nødvendig for partene å forberede seg på en hovedforhandling som ennå ikke er berammet.

5. Opphevelse av forskriften § 9 andre ledd
Forslaget om opphevelse av forskriften § 9 andre ledd innebærer at sakskostnadene som Utmarksdomstolen tilkjenner etter § 43, ikke lenger skal dekkes over domstolens eget budsjett. Kostnadene vil behandles som regelstyrte utgifter på tilsvarende måte som utgifter til fri rettshjelp.

Siden Utmarksdomstolen ikke lenger vil trenge å budsjettere med de utgiftene sakskostnadene utgjør, vil endringen føre til en mer forutsigbar økonomisk situasjon for domstolen. I tillegg vil endringen kunne styrke Utmarksdomstolens legitimitet. Dersom en konsekvens av tilkjenning av sakskostnader er at Utmarksdomstolens budsjett blir belastet, kan det reises spørsmål ved om domstolen vil være påvirket av egeninteresse i sakskostnads-spørsmål. Dette momentet får særlig vekt hvis domstolen kan tilkjenne sakskostnader på skjønnsmessig grunnlag.

FNs rasediskrimineringskomité (CERD) påpekte nylig i sine «concluding observations» til Norges 21. og 22. periodiske rapporter at det

er uheldig at sakskostnadene dekkes over Utmarksdomstolens budsjett, jf. CERD/C/NOR/CO/21-22 avsnitt 29 (c).»

Det ble gjennomført konsultasjoner med Finnmark fylkeskommune og Sametinget før høringen. Følgende uttalelse fra Sametinget ble tatt inn som et eget punkt i høringsnotatet:

«Sametinget mener at formålet med en endring av finnmarksloven § 43 første ledd må være at bestemmelsen ikke skal virke prosessdrivende og konfliktskapende. Hensikten med lovendringen skal ikke være å begrense statens utgifter. Sametinget er opptatt av at terskelen for å få en bindende avklaring av eier- og bruksretter skal være svært lav, jf. ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 nr. 2 og nr. 3. Sametinget mener derfor at det, i tillegg til endringene som foreslås av departementet, bør inntas et nytt fjerde punktum i finnmarksloven § 43 første ledd om at «nektelse for dekking av partenes nødvendige utgifter krever enstemmighet».»

2.3 Høringen

Høringsnotatet ble 8. desember 2015 sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Sametinget
Finnmark fylkeskommune

Direktoratet for mineralforvaltning
Domstoladministrasjonen
Finnmarkseiendommen – Finnmarkkuopmodat
Finnmarkskommisjonen
Fylkesmannen i Finnmark
Reindriftsforvaltningen

Norske Reindriftsamers Landsforbund
Norske Samers Riksforbund

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon

Finnmark Bondelag
Finnmark Bonde- og Småbrukerlag
Finnmark Fiskarlag
Norges Jeger- og Fiskerforbund Finnmark

Følgende instanser avga realitetsuttalelser:

Sametinget

Finnmark Fylkeskommune

Tana kommune/Deanu gieldda

Domstoladministrasjonen

Forskergruppe for same- og urfolksrett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø

Advokatforeningen

Aksomuotki siida

Badje Deanu Siida – Deanusámi gilit/
Samiske bygder i Tana

Badje Deanu Siida – Øvre Tana Siida

Dalabogi Guovlu

Finnmark Bonde- og Småbrukerlag

Finnmark Bondelag

Finnmark Sau- og Geitalslag

Forum for natur og friluftsliv Finnmark
Gáldu

Holmesund og Gardak Bygdslag/

Árbanatjoga ja Gárdaga Giilisearvi

Karasjok Lista

Leavvajoga ja Rastigaissa Dutkanssiida/LRD og

Leavvajoga ja Rastigaissa Samesiida/LRS

Máze bygdslag/Máze gilisearvi

Nesseby bygdslag/Unjárgga gilisearvi

Norges jeger og fiskeforbund – Finnmark

Norges Kystfiskarlag

Norske Reindriftsamers Landsforbund/Norgga

Boazosápmelaččaid Riikkasearvi

Norske Samers Riksforbund/

Norgga Sámiid Riikkasearvi

Porsanger Sameforening/Porsáŋggu Sámiid
Searvi

Samenes Folkeforbund

Samenes Naturressursforbund/Goahtegearret

Samisk Næringsforbund/Sámi Ealáhussearvi

Samiske bygder i Tana

Sirma bygdslag/Sirbmá gilisearvi

Sør-Varanger Sjølaksefiskarlag

Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening

Tanavassdragets fiskerettshavere/

Deanučázádagá Bivdovuogiatvuodalaččat

Arbeiderpartiets sametingsgruppe

Det samepolitiske partiet Árja

Finnmark Arbeiderparti

Finnmark Senterparti/

Finnmárkku Guovddášbellodat

Karasjok Arbeiderparti

Kautokeino Arbeiderparti/

Guovdageainnu Bargiidbellodat

Samefolkets Parti/Sámeálbmot Bellodat

Sametingsgruppa til det samepolitiske partiet Árja

Sør-Varanger Arbeiderparti

Tana Arbeiderparti

Advokatfirmaet Brønner & Co DA

To privatpersoner

Følgende instanser uttalte at de ikke hadde merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Kunnskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Olje- og energidepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat

Landsorganisasjonen i Norge

2.4 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser uttrykte støtte til departementets forslag til endringer i finnmarksloven § 43:

Finnmark fylkeskommune viste til at lovendringen ville ivareta partenes behov for fri sakførsel, samtidig som endringen ville medføre en balansert anvisning for når staten skal dekke sakskostnadene.

Forum for natur og friluftsliv (FNF) Finnmark og *Norges jeger- og fiskeriforbund (NJFF) Finnmark* mente at forslaget til skjønnsmessig adgang til å tilkjenne sakskostnader ville fange opp sakene der det er behov for kostnadsdekning. Den skjønnsmessige kompetansen til å tilkjenne sakskostnader burde gi rom for å tilkjenne sakskostnader til tredjeparter som representerer allmenne interesser, slik som FNF og NJFF.

Finnmark Arbeiderparti støttet også departementets forslag til endringer.

Flere høringsinstanser var uenig i forslaget om endring i finnmarksloven § 43. *Sametinget* viste til følgende:

«[B]ehovet for et regelverk som ikke virker prosessdrivende og konfliktforlengende i sterkere grad enn hva høringsnotatet legger opp til må avveies mot den plikten staten har, særlig etter ILO 169 artikkel 14, for at samene sikres en reell mulighet til å gjennomføre en rettslig prøving av sine rettigheter. En slik reell prøving i en førstinstansdomstol kan ikke

være avhengig av at saken er av prinsipiell karakter. Sametinget ser videre at de foreslåtte endringene ensidig virker for at de private parter risikerer å måtte dekke sakskostnader om Finnmarkseiendommen er motpart, mens Finnmarkseiendommen ikke løper tilsvarende risiko ved å bestride kommisjonens rapporter.

Sametinget finner grunn til å framheve at selv om staten dekker kostnadene til Finnmarkskommisjonens arbeid, og selv om det ikke må foreligge fremmede krav for at Finnmarkskommisjonen skal kartlegge rettigheter i områder, så får ikke private parter dekket reelle rettshjelpskostnader i selve kartleggingsarbeidet. Dekking av kostnader for en interesserepresentant vil nødvendigvis ha en helt annen rettssikkerhetsmessig karakter enn dekking av kostnader for reell rettshjelp. Denne situasjonen gjør det ekstra viktig at partene har sikkerhet for å få dekket sakskostnader ved den rettslige prøvingen i domstolens førstinstans. Sametinget har sett at det er et behov for en rettshjelp slik at private parter kan fremme rettslig relevante og begrunnede krav overfor Finnmarkskommisjonen. Derfor har da også Sametinget sett seg nødt til å etablere en egen tilskuddsordning for bistand til å fremme krav.»

Sametinget viste også til at det ikke var holdpunkter for at den nåværende retten til dekning av sakskostnader har virket prosessdrivende og konfliktforlengende, og viste til § 43 tredje ledd om at Utmarksdomstolen kan pålegge en part helt eller delvis å selv bære kostnadene i en sak når særlige grunner tilsier det.

Advokatforeningen pekte på at gjeldende rett måtte forstås på bakgrunn av Utmarksdomstolens avgjørelse om spørsmålet, og at rettsstillingen ikke burde endres. Det ble vist til at kostnadene er det klareste hindret for at samer skal fremme og få avgjort sine krav, og at risiko for å bli ilagt sakskostnader vil være av sentral betydning for om berørte parter vil forfølge en sak for Utmarksdomstolen. At fravær av økonomisk risiko i visse tilfeller kan virke prosessdrivende og konfliktforlengende gjelder også for FeFo, som får dekket sine kostnader, og som kan fristes til å bestride Finnmarkskommisjonens konklusjoner eller unnlåte å innlede reelle forhandlinger. På denne bakgrunn gikk Advokatforeningen imot departementets forslag, og foreslo et nytt punktum i § 43 tredje ledd om at enstemmighet skal være nødvendig for å pålegge en part helt eller delvis selv å bære sine kostnader med saken.

Forskergruppe for same- og urfolksrett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, viste blant annet til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 nr. 2 og 3, uttalelser i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 25 og til Utmarksdomstolens avgjørelse, og understreket at gjeldende rett er at alle skal ha dekket sine nødvendige kostnader i saker om rettighets spørsmål for Utmarksdomstolen, uavhengig av Finnmarkskommisjonens konklusjon om spørsmålet. Forskergruppen pekte på at finnmarksloven kapittel 5 bygger på de folkerettslige forpliktelsene i ILO-konvensjonen, og at § 43 er utformet etter utmarkskommisjonsloven § 18. En innsnevring av sakskostnadsregelen ville innebære urimelig forskjellsbehandling av folk i Finnmark og rettighetspretendenter andre steder i landet. Det ble videre, med henvisning til ILO-konvensjonen, Grunnloven § 105 og EMK P1-1, vist til at den foreslåtte skønsmessige adgangen til å dekke sakskostnader var svært snever.

Forskergruppen reiste også spørsmål om FeFo burde ha krav på kostnadsdekning på lik linje med private parter. Det ble vist til at en regel om sakskostnadsdekning for FeFo kunne senke terskelen for at FeFo vil bestride kommisjonens konklusjoner eller unnlåte å innlede reelle forhandlinger med den private part. Forskergruppen tok til orde for at staten ikke skal dekke FeFos kostnader i noen saker etter § 43 og foreslo et nytt siste punktum i § 43 første ledd om dette. *Karasjok Lista og Nesseby bygdelag/Unjárgga gilisearvi* støttet forskergruppens uttalelse.

Arbeiderpartiets sametingsgruppe pekte på at forslaget ville føre til forskjellsbehandling mellom private parter og FeFo, idet FeFo ville få dekket sine kostnader dersom de taper i Finnmarkskommisjonen. FeFo ville kunne bringe alle sine tapte saker inn for Utmarksdomstolen uten økonomisk risiko. Det ble også vist til Justiskomiteens flertallsmerknader om ILO-konvensjonen artikkel 14 og særordninger for kartlegging av rettigheter andre steder i Norge. *Karasjok Arbeiderparti og Kautokeino Arbeiderparti/Guovdageainnu Bargiidbellodat* støttet Arbeiderpartiets sametingsgruppes forslag.

Norske Samers Riksforbund/Norgga Sámiid Riikkasearvi (NSR) viste til blant annet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og viktigheten av at samene sikres en reell mulighet til å gjennomføre en rettslig prøving av sine rettigheter, uavhengig av sakens prinsipielle karakter. En regelinnsnevring ville undergrave målsettingen om å utforme finnmarksloven § 43 etter reglene i utmarkskommisjonsloven § 18, og ville innebære en urimelig

forskjellsbehandling av folk i Finnmark sammenlignet med folk i andre deler av landet. I tillegg ville maktbalansen mellom den private part og FeFo bli svært skjev. NSR hevdet også at den foreslåtte overgangsbestemmelsen trolig ville stride mot Grunnloven og internasjonale konvensjoner.

En rekke andre høringsinstanser viste til lignende betraktninger om Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14, at forslaget ville innebære urimelig eller usaklig forskjellsbehandling sammenlignet med andre ordninger for kartlegging av landrettigheter, og at FeFos sterke posisjon ville bli ytterligere styrket på bekostning av den private part. *Finnmark Senterparti/Finnmárkku Guovddášbellodat, Porsanger Sameforening/Porsáנגgu Sámiid Searvi, Leavvajoga ja Rastigaissa Dutkansiida/LRD og Leavvajoga ja Rastigaissa Samesiida/LRS, Samefolkets Parti/Sámeálbmot Bellodat og Samenes Naturressursforbund/Goahtegearret* viste til ILO-konvensjon nr. 169 og at forslaget innebar forskjellsbehandling av samer og FeFo.

Norske Reindriftsamers Landsforbund/Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi (NRL) pekte blant annet på at adgangen til dekning av sakskostnader etter § 43 ikke kunne være dårligere enn adgangen til dekning av sakskostnader for Utmarkskommisjonen i Nordland og Troms. NRL viste til at finnmarksloven § 39 første ledd om at saker som ikke egner seg for behandling i Utmarksdomstolen kan avvises helt eller delvis, vil fange opp mange av de sakene som departementet søker å unnta gjennom lovendringen.

Tilsvarende la *Advokatfirmaet Brønner & Co, Aksomuotki siida, Samenes Folkeforbund, Sør-Varanger Sjølaksefiskerlag og Tana og omegn Sjølaksefiskeforening* vekt på at forslaget ville innebære forskjellsbehandling av samene sammenlignet med rettighetspretendenter som har vært omfattet av ordninger for rettighetsavklaring andre steder i landet. *Finnmark bondelag* pekte også på at sakskostnader i tilsvarende saker andre steder i landet har blitt dekket, og at det heller ikke foreligger eksempler på at dagens ordning har blitt misbrukt. Finnmark bondelag og Finnmark Senterparti understreket at saker om lave økonomiske verdier kan ha stor prinsipiell betydning for dem som reiser saken, og at endringene kunne føre til et «filter» som fjerner prinsipielt viktige saker på grunn at deres lave økonomiske verdi. Uttalelsen til Finnmark bondelag ble støttet av *Finnmark Sau- og Geitalslag.*

Holmesund og Gardak Bygdelaġ/Árbanatjoga ja Gárdaga Giilisearvi viste til at endringen ville føre

til at legitime krav ikke vil bli fremmet på grunn av for store kostnader, og at dette er i strid med finnmarkslovens intensjoner. Det ble vist til internasjonale avtaler og at det skal gjelde positiv diskriminering.

Gáldu viste til Norges forpliktelser etter ILO-konvensjonen og pekte også på at Utmarksdomstolen skal ha en rettsavklarende og konfliktdempende rolle. Når terskelen for rettsavklaring settes for høyt, kan det bidra til at færre fremmer krav. Dette vil gi grobunn for langvarige og uløste konflikter. *Gáldu* pekte også på at forslaget til den skjønnsmessige adgangen til å tilkjenne sakskostnader var for snever.

Tana Arbeiderparti, Tana kommune/Deanu gielda og Samisk Næringsforbund/Sámi Ealáhussearvi gikk alle imot å endre § 43, men ba som minimum om at Sametingets forslag i høringsnotatet om å innta et nytt fjerde punktum i finnmarksloven § 43 første ledd om at «nektelse for dekning av partenes nødvendige utgifter krever enstemmighet», skulle imøtekommes. Tana Arbeiderparti og Tana kommune mente dessuten at departementets forslag var fremsatt på et uheldig tidspunkt.

Sametingsgruppa til det samepolitiske partiet Árja og Det samepolitiske partiet Árja pekte på at departementets forslag ville stride mot internasjonale regler, særlig ILO-konvensjonen artikkel 14. Det ville også stride mot finnmarkslovens formål. Det ble vist til at staten er den ressurssterke part, at utredningsprosessen er et ledd i det nødvendige reparasjonsarbeidet for den urett som tidligere er begått mot samene, og at det ikke foreligger empiriske holdepunkter for å hevde at regelen i dag virker prosessdrivende og konfliktskapende. Høringsinstansene foreslo blant annet at det skulle foretas endringer i rettshjelploven. Høringsinstansene pekte også på at en lovendring ikke kunne gjelde for søksmål reist så tidlig som etter 1. juli 2015, idet lovforslaget først ble kjent blant folk flest i Finnmark etter at lovforslaget ble sendt på høring.

Andre høringsinstanser gikk imot forslaget på bakgrunn av at forslagene var urimelige, eller at det var behov for kostnadsdekning utover hva som ble foreslått av departementet. Blant disse høringsinstansene var *Badje Deanu Siida – Deanusámi gilit/Samiske bygder i Tana, Badje Deanu Siida/Øvre Tana Siida, Dalabogi Guvolu, Finnmark Bonde- og Småbrukarlag, Máze bygdelaġ/Máze gilisearvi, Norges Kystfiskerlag, Sirma bygdelaġ/Sirbmá gilisearvi, Sør-Varanger Arbeiderparti og Tanavassdragets fiskerettshavere/Deanučázadaga Bivdovuogiatvuodalaččat.*

Noen av høringsinstansene som gikk imot forslaget, forslø å endre gjeldende lovregler i motsatt retning av departementets forslag.

Samtlige høringsinstanser som kom med realitetsmerknader om opphevelse av forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 9 andre ledd, støttet forslaget.

Utmarksdomstolen for Finnmark avga en uttalelse med faktiske opplysninger om Utmarksdomstolens saksbehandling mv. Domstolen viste til følgende:

«I løpet av de fire år som har gått siden Finnmarkskommisjonen avga sin første feltrapport, er det reist elleve søksmål for Utmarksdomstolen for Finnmark. Tallet på søksmål har vært jevnt nedadgående. Ut fra erfaringen så langt, er det neppe grunnlag for å hevde at gjeldende bestemmelse i finnmarksloven § 43 har fungert nevneverdig prosessdrivende.

Fire av søksmålene er av ulike grunner avvist og det er ikke tilkjent dekning av sakskostnader fra staten.

Av de syv øvrige søksmålene er to avgjort ved at partene har inngått forlik, to er avgjort ved dom og tre saker står til behandling i 2016. Av disse syv ville i alle fall fem falt inn under særregelen for dekning av sakskostnader også etter foreslått ny ordlyd i finnmarksloven § 43.

De fire sakene som er avsluttet ved dom eller kjennelse og som har påført staten ansvar for partenes nødvendige sakskostnader etter finnmarksloven § 43, har samlet påført staten sakskostnadsansvar med ca. 5 160 000 kr.

De feltrapportene Finnmarkskommisjonen har avgitt så langt gjelder i hovedsak ytre deler av Finnmark. Det kan ikke ses bort fra at antall søksmål vil øke når Finnmarkskommisjonen i nær framtid avgir sine første feltrapporter fra indre Finnmark.»

2.5 Konsultasjoner

Det ble gjennomført konsultasjoner med Finnmark fylkeskommune og Sametinget før alminnelig høring. Konsultasjonene med Sametinget resulterte i at det ble tatt inn et eget avsnitt i høringsnotatet om Sametingets syn på saken, se ovenfor i punkt 2.2.

Etter høringen innledet departementet 12. april 2016 nye konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Det er enighet med Sametinget om de løsninger som foreslås i propo-

sisjonen her. Finnmark fylkeskommune hadde ingen innvendinger til endringsforslagene.

3 Departementets vurderinger

3.1 Innledning

Departementet merker seg at en rekke høringsinstanser har reist kritikk mot forslaget. Den store deltakelsen fra samisk hold viser et bredt folkelig engasjement. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra Sametinget og innspill i høringsrunden foreslår departementet justeringer sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, som innebærer oppmykninger både i regelen om når staten *skal* dekke nødvendige sakskostnader, og i den skjønnsmessige regelen om når staten *kan* pålegges å dekke sakskostnadene. Sett i sammenheng innebærer dette betydelige justeringer i forhold til forslaget i høringsnotatet.

Departementet deler høringsinstansenes forståelse om at gjeldende rett er avklart gjennom Utmarksdomstolens avgjørelse 20. november 2014, se sak UTMA-2014-162958-1. Som det fremgår av premissene, stod Utmarksdomstolen mellom to tolkningsalternativer som begge kunne forankres i ordlyden.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at den beste løsningen er en regel som har elementer av de to fortolkningene i seg. Dette forutsetter en lovendring. Det kan være utfordrende å finne den rette balansen, slik at systemet for avklaring av rettigheter blir effektivt og reelt, samtidig som adgangen til å få dekket sakskostnader ikke blir så vid at den kan fungere som en oppfordring til å reise sak. Målet er å skape en regel som gir dekning for nødvendige sakskostnader i alle saker der det er et reelt behov for det, men som samtidig ikke vil virke prosessdrivende og konfliktforlengende. Departementet er enig i at sakskostnadsregelen, slik den må forstås i dag, ikke har ført til et stort sakstilfang for Utmarksdomstolen. Dette vil likevel kunne endre seg.

3.2 Forslag til endringer i finnmarksloven § 43

Departementet foreslår at statens plikt til å dekke sakskostnader nyanseres ut fra hvem som har fått medhold i Finnmarkskommisjonens rapporter og hvem som reiser sak. Det foreslås at staten skal dekke nødvendige kostnader i en del typer saker, og at Utmarksdomstolen etter en skjønnsmessig

vurdering kan pålegge staten å dekke nødvendige kostnader i enkelte saker utover dette.

Dersom en privat part får medhold i sitt krav i en av Finnmarkskommisjonens rapporter, kan ulike alternativer tenkes. På den ene siden kan FeFo rette seg etter konklusjonen og overføre den aktuelle rettigheten på avtalegrunnlag, jf. finnmarksloven § 34 andre ledd. På den andre siden kan FeFo motsette seg konklusjonen, slik at avtale om rettighetsoverføring ikke kommer i stand. Tvisten vil vedvare, og både den private part og FeFo kan tenkes å reise sak. I slike tilfeller bør den private part ha en effektiv måte å få avklart tvisten på, og det må fortsatt være slik at staten dekker nødvendige kostnader for partene dersom den private part reiser saken. Dersom FeFo reiser saken, foreslår departementet at den private parts nødvendige kostnader dekkes.

Dersom en privat part ikke får medhold i Finnmarkskommisjonens rapporter, kan to typetilfeller tenkes. Det ene er at FeFo av avklaringshensyn eller lignende ønsker en rettskraftig dom om spørsmålet. For å unngå at den private part løper en betydelig økonomisk risiko ved å bli involvert i slike søksmål, bør staten dekke den private parts nødvendige kostnader i slike tilfeller.

Det andre typetilfellet er at Finnmarkskommisjonen ikke har funnet at en privat part har rettigheter til grunnen og FeFo ikke reiser sak for Utmarksdomstolen. Hvis den private part reiser sak i slike tilfeller, foreslår departementet at staten dekker FeFos nødvendige kostnader, og at Utmarksdomstolen gis kompetanse til å bestemme at staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader. Dersom Utmarksdomstolen mener at det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem, skal staten dekke nødvendige sakskostnader for den private part, uavhengig av sakens karakter for øvrig. Formålet bak lovendringen i finnmarksloven § 43 er å hindre ressursbruk på de helt unødige søksmålene, og endringene skal derfor ikke påvirke adgangen til kostnadsdekning dersom det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem. Utmarksdomstolen skal foreta en ren prosedabilitetsvurdering, som er en vurdering av sannsynligheten av at søksmålet kan føre frem, basert på dokumenter som foreligger på tidspunktet for Utmarksdomstolens avgjørelse.

I saker hvor Utmarksdomstolen ikke finner at det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem, kan andre omstendigheter tilsi at staten likevel bør bære den private parts sakskostnader. Utmarksdomstolen gis derfor en bred, skjønnsmessig kompetanse til å bestemme at den private parts nødvendige sakskostnader skal dekkes av

staten. Kostnadsdekning kan gis dersom sakens betydning for parten, dens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre hensyn tilsier det.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3 stiller krav om at «[h]ensiktsmessige ordninger skal sikres i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettsskrav knyttet til landområder fra [urfolket]». Både ordlyden og formålet bak bestemmelsen tilsier at ordningene må være innrettet slik at det både formelt og reelt sett er mulig for urfolket å benytte seg av dem. Forpliktelsen kan oppfylles gjennom ulike kombinasjoner av tiltak, blant annet en kommisjon som utreder rettigheter av eget tiltak, en særdomstol med særlig kompetanse, samt veilednings- og informasjonsordninger. Forpliktelsen innebærer trolig krav om visse rettshjelpsordninger. Det er neppe krav om fri sakførsel til samiske rettighetspretendenter som ikke har fått medhold i en utredende kommisjons rapport og som ikke har en sak som finnes prosedabel, når det heller ikke foreligger andre forhold som tilsier at staten skal dekke kostnadene. Etter departementets vurdering oppfyller den løsningen som er foreslått ovenfor, de krav til rettshjelp som kan utledes av ILO-konvensjonen artikkel 14 nr. 3. Uansett vil Utmarksdomstolen måtte ta hensyn til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3 på den måten at den ikke kan avslå en søknad om dekning av sakskostnader i et tilfelle der den mener at det følger av ILO-konvensjonen at parten har krav på det.

For å hindre at den private part vil måtte dekke FeFos sakskostnader dersom FeFo vinner saken, foreslår departementet at staten skal dekke den private parts eventuelle kostnadsansvar overfor FeFo i de sakene der staten dekker den private parts egne nødvendige sakskostnader. Unntak gjøres dersom FeFos sakskostnader er pådradd ved den private parts forsømmelser eller rettsstridig atferd, eller at den private parten har trukket saken i langdrag eller gjort den utilbørlig vidløftig.

Av hensyn til forutberegnelighet er det viktig at det på et tidlig tidspunkt i saken kan avklares om nødvendige kostnader i saken vil dekkes av staten. I motsatt fall vil den økonomiske risikoen være et vesentlig usikkerhetsmoment som kan hindre at viktige saker blir reist. I sin avgjørelse 20. november 2014 uttrykte Utmarksdomstolen «forståelse for saksøkernes behov for avklaring av et mulig sakskostnadsansvar» og vurderte derfor sakskostnadsregelens rekkevidde på et tidlig stadium i prosessen. Departementet foreslår å presisere i lovteksten at Utmarksdomstolen både før stevning og i

løpet av saksforberedelsen kan avgjøre om nødvendige kostnader i saken vil bli dekket. Staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader ved å fremme krav om kostnadsdekning. Den endelige utmålingen av sakskostnader etter § 43 vil måtte utstå til den avgjørelsen som avslutter saken, jf. tvisteloven § 20-8 første ledd jf. finnmarksloven § 46 andre ledd. Ved denne avgjørelsen må det vurderes hvilke kostnader som har vært nødvendige, og om det eventuelt er grunnlag for å pålegge en part å bære egne og eventuelt også motpartens sakskostnader etter bestemmelsene i finnmarksloven § 43 nåværende tredje ledd (som etter lovforslaget blir nytt sjette ledd). Avgjørelser om hvorvidt og i hvilken utstrekning staten skal dekke partenes sakskostnader, kan påankes til Høyesterett, jf. finnmarksloven § 42 og tvisteloven § 20-9.

Slik blant annet forskergruppen for same- og urfolksrett ved Universitetet i Tromsø påpekte under høringen, kan det reises spørsmål ved om staten bør dekke FeFos sakskostnader i samme utstrekning som for den private part. Siden FeFo har grunnbokshjemmel til eiendommen det tvistes om, er FeFo i en annen situasjon enn den private part. Departementet foreslår at staten skal dekke FeFos nødvendige sakskostnader dersom den private part reiser sak mot FeFo. Hvis FeFo selv anlegger sak, vil FeFo i utgangspunktet måtte dekke sine egne sakskostnader selv. For øvrig vil alminnelige regler gjelde.

3.3 Vedrørende tidligere kartleggingsordninger

I Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28 uttaler Justiskomiteen følgende om bakgrunnen for opprettelsen av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark:

«ILO-konvensjonen artikkel 14 nr. 2 krever at myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere de landområdene som urfolk tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse. I artikkel 14 nr. 3 heter det videre at hensiktsmessige ordninger skal sikres i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk. Det er med andre ord etter flertallets mening klart ikke holdbart etter folkeretten å overlate spørsmålet om hvilke og hvor omfattende rettigheter som er opparbeidet i Finnmark til de alminnelige domstolene.

I denne forbindelsen vil flertallet også nevne at man uavhengig av urfolks rettigheter og folkerettslige betraktninger har hatt lik-

nende særordninger for kartlegging av rettigheter ellers i landet. Høyfjellskommisjonen tok i perioden 1908 til 1953 for seg de sentrale høyfjellsområdene i Sør-Norge. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms hadde i perioden 1985 til 2004 til oppgave å ordne rettsforholdene mellom staten og andre i høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms. Ut fra et sammenliknende synspunkt vil det da etter flertallets mening være klart urimelig å si at finnmarkingene må ta byrden ved selv å føre sine saker for de alminnelige domstolene med alle de ulemmene dette innebærer.»

En rekke av høringsinstansene har vist til andre avsnitt i sitatet ovenfor og hevdet at det vil være urimelig at staten ikke dekker partenes sakskostnader i alle saker mot FeFo. Andre avsnitt inngår imidlertid i diskusjonen av om det i det hele tatt skulle opprettes en særordning for avklaring av rettigheter til grunnen i Finnmark, eller om rettighetspretendenter skulle måtte forfølge sine krav ved de ordinære domstolene.

I begrunnelsen for å opprette et særsystem viste flertallet til at rettighetskravene uansett ville bli avgjort på bakgrunn av samme rettskildemateriale, men at en ordning der rettighetspretendenter henvises til ordinære domstoler på ordinære vilkår ville innebære at sakene ville trekke ut i tid, at man ikke ville få en helhetlig gjennomgåelse av landrettigheter i Finnmark, at mulighetene for å løse sakene gjennom mekling ville være mindre, og at de ordinære domstolene ikke ville ha den spesialkompetansen som organene i en særordning ville ha.

En rekke høringsinstanser har vist til at rettighetspretendenter har fått dekket sine kostnader i kartleggingsordninger andre steder i landet, og at det derfor vil innebære både urimelig og usaklig forskjellsbehandling å la rettighetspretendenter risikere å måtte dekke sakskostnader i enkelte saker for Utmarksdomstolen for Finnmark.

Etter lov 8. august 1908 nr. 6 om ordningen av rettsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v. § 2 hadde en høyfjellskommisjon myndighet til å «med bindende virkning for alle vedkommende ved kjendelse at fastsette grænsene mellem statens grund og tilstøtende grundeieendommer» og «i tilfælde at avsi dom i saker mellem det offentlige og enhver, som maatte gjøre krav paa eiendomsret, bruksret eller andre rettigheter til grunden, hvad enten saken er anlagt av eller mot det offentlige.» Etter § 11 skulle kommisjonens utgifter dekkes av staten.

Etter lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms § 1 ble det opprettet en «dømmende kommisjon (utmarkskommisjonen) for å ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms fylker». Etter § 18 skulle «[u]tgifter i forbindelse med kommisjonens virksomhet utredes av statskassen». Foruten utgifter til kommisjonens egen virksomhet, omfattet dette nødvendige utgifter i forbindelse med saken, som utgifter til juridisk og annen sakkyndig bistand, godtgjørelse til tillitsmenn for grunneiere og andre rettighetshavere samt utgifter til innhenting av dokumenter m.m.

I begge disse ordningene hadde kommisjonene en dømmende funksjon og skulle avklare rettighetsforhold i sine respektive områder med bindende virkning. Systemet etter finnmarksloven er annerledes. Finnmarkskommisjonene skal utrede rettighetsforholdene, og konklusjonene i rapportene har ikke rettskraft. Avtalebaserte løsninger skal søkes så langt det er mulig. Utmarksdomstolen behandler saker bare dersom det ikke oppnås enighet mellom partene, og en av partene ønsker en rettslig avklaring og derfor selv bringer saken inn for domstolen. I en rekke av søksmålene vil partenes, og særlig den private parts, kostnader dekkes. Etter departementets syn er det ingen urimelig eller usaklig forskjellsbehandling at det er en noe snevrere adgang til dekning av sakskostnader etter finnmarkslovsystemet enn etter de tidligere systemene med en dømmende kommisjon.

3.4 Forskriftsendring

Samtidig med endringene i § 43 tar departementet sikte på opphevelse av forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 9 andre ledd. Opphevelsen vil innebære at sakskostnadene etter § 43 ikke lenger skal dekkes over domstolens eget budsjett, men vil behandles som regelstyrte utgifter på tilsvarende måte som andre utgifter til fri rettshjelp. Endringene vil føre til en mer forutsigbar økonomisk situasjon for domstolen og vil kunne styrke Utmarksdomstolens legitimitet.

3.5 Overgangsordning

I høringsnotatet ble det foreslått at endringene i § 43 bare skulle få anvendelse for søksmål som reises etter 1. juli 2015, for så vidt gjelder utgifter pådratt etter lovens ikrafttredelse. Begrunnelsen var at det på det tidspunktet begynte å bli kjent at

departementet arbeidet med lovendringer på området. På grunn av tilbakemeldinger i høringsrunden forslår departementet at loven i stedet skal få anvendelse for søksmål som er reist etter 8. desember 2015, som er den dagen da høringsnotatet om endringer i finnmarksloven mv. ble sendt på høring, for så vidt gjelder utgifter parten pådrar seg etter lovens ikrafttredelse.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget må en ta utgangspunkt i Utmarksdomstolens forståelse av finnmarksloven § 43, jf. under punkt 2.1 ovenfor. Det vil si at staten i dag skal dekke begge parter sakskostnader i alle saker for Utmarksdomstolen mellom FeFo og en privat part. Etter forslaget i proposisjonen her skal det ikke lenger gjelde ubetinget for saksøkers kostnader i alle saker som reises av en privat part, og det skal ikke gjelde for FeFos kostnader i saker som reises av FeFo. Hvilken besparelse for staten denne omleggingen vil medføre i løpet av kartleggingsprosessen, lar seg ikke tallfeste. Kombinert med forskriftsendringen omtalt i punkt 3.4 vil imidlertid omleggingen medføre at den planlagte fremdriften i rettighetskartleggingen vil kunne opprettholdes slik at prosessen kan slutføres innen rimelig tid.

Etter forslaget i proposisjonen her skal staten dekke den private parts kostnader ved å fremme krav om kostnadsdekning. Det vil medføre en marginal økning av statens utgifter i de sakene der Utmarksdomstolen imøtekommer kravet. I de tilfellene der Utmarksdomstolen avslår kravet om kostnadsdekning, vil på den annen side statens utgifter bli vesentlig mindre enn etter dagens ordning.

Om omleggingen fra dekning over Utmarksdomstolens budsjett til dekning som regelstyrte utgifter for de sakskostnader staten skal dekke, heter det i Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016 («RNB 2016») punkt 2.4 under Kap. 470 Fri rettshjelp:

«Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. desember 2015 et utkast til lovendring på høring som innebærer en justering av § 43 i finnmarksloven. Forslaget innebærer blant annet at tilkjente saksomkostninger bevilges på kap. 470, post 01. Utgiftene til saksomkost-

ninger er i Saldert budsjett 2016 bevilget på kap. 410, post 01. Forslaget må sees i sammenheng med § 43 i finnmarksloven om i hvilke tilfeller staten skal dekke partenes sakskostnader i saker for Utmarksdomstolen for Finnmark. Det pågår for tiden konsultasjoner med Sametinget med sikte på å finne en omforent løsning.

Det foreslås å øke bevilgningen på kap. 470, post 01 med 1,3 mill. kroner, mot tilsvarende reduksjon av bevilgningen på kap. 410, post 01.»

5 Merknader til lovforslaget

Etter § 43 *andre ledd første punktum* skal staten dekke partenes nødvendige sakskostnader i tilfeller der FeFo har motsatt seg en konklusjon fra Finnmarkskommisjonen om at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part reiser sak mot FeFo. Dersom den private part får medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og rettighetsoverføring ikke kommer i stand gjennom avtale, vil den private part alltid få dekket nødvendige sakskostnader ved å prøve saken for Utmarksdomstolen. Slik vil vedkommende få en bindende og rettskraftig avgjørelse av rettighets spørsmålet.

Etter *andre ledd første punktum* dekkes nødvendige kostnader for begge parter. At også FeFos kostnader skal dekkes i slike situasjoner, er tydelig forutsatt i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 25. Løsningen innebærer at det ikke blir spørsmål om kostnadsfordeling partene imellom.

Etter *andre ledd andre punktum* skal staten dekke den private parts nødvendige kostnader dersom Finnmarkseiendommen reiser sak. Tilfellene der den private part får medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og deretter reiser sak, reguleres av *andre ledd første punktum*. *Andre punktum* omfatter derfor tilfellene der den private part har fått medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og FeFo anlegger sak for Utmarksdomstolen, eller der FeFo har fått medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og deretter reiser sak for å få dette rettskraftig avgjort. Ved at staten dekker den private parts nødvendige kostnader når FeFo reiser saken, unngås situasjoner der den private part må bære en økonomisk risiko i en rettsprosess som vedkommende ikke selv har tatt initiativ til. Dersom den private part taper saken, reguleres ansvaret for FeFos sakskostnader av finnmarksloven § 43 fjerde ledd. FeFos sakskostnadsansvar reguleres av alminnelige regler, se tvisteloven kapittel 20.

Etter *andre ledd andre punktum* vil FeFos nødvendige kostnader dekkes dersom FeFo får medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og den private part reiser sak for Utmarksdomstolen. Der den private part får medhold i Finnmarkskommisjonens rapport og deretter reiser sak, sikrer § 43 *andre ledd første punktum* FeFo kostnadsdekning.

Tredje ledd første punktum gir Utmarksdomstolen anledning til å bestemme at staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader i tilfeller der Finnmarkskommisjonen ikke har funnet at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part vil reise sak mot Finnmarkseiendommen. *Tredje ledd første punktum* er en kompetansebestemmelse og gir isolert ingen retningslinjer for den materielle vurderingen Utmarksdomstolen skal foreta.

Tredje ledd andre og tredje punktum gir derimot retningslinjer for Utmarksdomstolens vurdering. Etter *tredje ledd andre punktum* skal det gis kostnadsdekning dersom det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem. Hvis en sak omfattes av denne bestemmelsen, skal kostnadsdekning alltid gis. Det skal ikke foretas en nærmere vurdering av sakens karakter, dens betydning for parten eller annet. At kostnadsdekning gis i slike saker, harmonerer med formålet med lovendringene i finnmarksloven § 43 om å hindre ressursbruk på unødige søksmål. I saker som det er grunn til å tro at kan føre frem, er det tvert imot viktig med kostnadsdekning i Utmarksdomstolen, slik at uklare rettsspørsmål får en betryggende domstolsbehandling og rettskraftige konklusjoner som kan skape ro mellom partene.

Tredje ledd andre punktum innebærer at Utmarksdomstolen foretar en prosedabilitetsvurdering ut fra forholdene slik de foreligger ved avgjørelsen av kostnadsdekningsspørsmålet. Det medfører at det skal tas hensyn til det bevismaterialet som parten anfører uavhengig av om det var fremlagt for Finnmarkskommisjonen. En rekke omstendigheter kan føre til at det er grunn til å tro at den private parts krav kan føre frem i et søksmål. Ulike omstendigheter kan for eksempel tilsi at det kan reises tvil om riktigheten av Finnmarkskommisjonens konklusjon. Det var f.eks. dissens i kommisjonen. Det kan også være at det har kommet til nytt bevismateriale etter at kommisjonen vurderte spørsmålet.

Etter *tredje ledd tredje punktum* kan Utmarksdomstolen bestemme at staten skal dekke nødvendige sakskostnader for den private part, selv om den ikke finner at det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem. Kostnadsdekning kan gis

dersom sakens betydning for parten, sakens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre hensyn tilsier det. Bestemmelsen gir anvisning på en helhetsvurdering. Momenter kan isolert eller i kombinasjon tale for kostnadsdekning. Dersom saken etter en prosedabilitetsvurdering så vidt ikke omfattes av bestemmelsen i tredje ledd andre punktum, vil det for eksempel stilles lavere krav til de øvrige omstendighetene som tilsier kostnadsdekning, enn hvis saken etter en prosedabilitetsvurdering har svært liten sannsynlighet for å kunne føre frem.

I «sakens betydning for parten» ligger en anerkjennelse av at det kan være en egenverdi for parten å få prøvd sine krav i en rettslig prosess for Utmarksdomstolen, uavhengig av utsiktene til at saken fører frem. En sak kan være av stor betydning selv om den gjelder lave økonomiske verdier. At saken gjelder spørsmål som har betydning «utenfor den foreliggende sak», kan også tale for kostnadsdekning på tross av lavere prosedabilitet. Saken kan f.eks. reise uavklarte spørsmål av mer grunnleggende rettslig karakter.

Oppregningen av momenter som Utmarksdomstolen kan legge vekt på, er ikke uttømmende, jf. uttrykket «eller andre hensyn». Bestemmelsen gir Utmarksdomstolen en svært vid skjønnsmessig adgang til å gi kostnadsdekning på bakgrunn av konkrete forhold ved den enkelte sak.

Utmarksdomstolen skal ikke utøve sitt skjønn etter *tredje ledd tredje punktum* i strid med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3. Om statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3, vises til omtalen i punkt 3.2 ovenfor.

Etter *tredje ledd fjerde punktum* kan Utmarksdomstolen, etter anmodning fra den private part,

både før stevning og i løpet av saksforberedelsen avgjøre om staten skal dekke kostnadene. Staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader forbundet med å fremme et slikt krav om kostnadsdekning, jf. *femte punktum*.

I saker der staten dekker den ene partens sakskostnader, oppstår det ikke spørsmål om denne parten kan holde motparten ansvarlig for kostnadene. I tilfeller der staten ikke dekker kostnadene, må utgangspunktet være at tvistelovens regler om ansvar for sakskostnader gjelder. Det kan medføre at den private parten som utgangspunkt blir ansvarlig for FeFos kostnader. For å hindre at en privat part blir sittende med et slikt ansvar, fastsettes det i *fjerde ledd* at staten også dekker et eventuelt kostnadsansvar overfor FeFo i tilfeller der staten dekker den private parts egne kostnader. Bestemmelsen vil være aktuell i tilfeller der FeFo reiser sak og den private part etter tvistelovens regler skulle ha erstattet kostnadene. Utmarksdomstolen kan imidlertid gjøre unntak i tilfeller der FeFos kostnader skyldes den private parts forsømmelser eller rettsstridige atferd eller at den private part har trukket saken i langdrag eller gjort den utilbørlig vidløftig, jf. henvisningen til sjette ledd andre og tredje punktum, dvs. nåværende tredje ledd andre og tredje punktum.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i finnmarksloven (sakskostnader for Utmarksdomstolen).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i finnmarksloven (sakskostnader for Utmarksdomstolen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i finnmarksloven (sakskostnader for Utmarksdomstolen)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal § 43 første til fjerde ledd lyde:

Staten dekker utgiftene til utmarksdomstolens egen virksomhet.

Staten dekker partenes nødvendige kostnader i saken i tilfeller der Finnmarkseiendommen har motsatt seg en konklusjon fra Finnmarkskommisjonen om at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part reiser sak mot Finnmarkseiendommen. For øvrig dekker staten den private parts nødvendige kostnader dersom Finnmarkseiendommen reiser sak, og Finnmarkseiendommens nødvendige kostnader dersom den private part reiser sak.

I tilfeller der Finnmarkskommisjonen ikke har funnet at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part vil reise sak mot Finnmarkseiendommen, kan Utmarksdomstolen bestemme at staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader. Det skal gis kostnadsdekning dersom det er grunn til å tro at søksmålet kan føre frem. Videre kan det gis kostnadsdekning dersom sakens betyd-

ning for parten, sakens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre hensyn tilsier det. Utmarksdomstolen kan både før stevning er inngitt og i løpet av saksforberedelsen treffe avgjørelse om at staten skal dekke kostnadene. Staten dekker partens nødvendige kostnader ved å fremme krav om kostnadsdekning.

I tilfeller der staten dekker den private parts kostnader, dekker staten også den private parts eventuelle kostnadsansvar overfor Finnmarkseiendommen med mindre sjette ledd annet eller tredje punktum kommer til anvendelse.

Nåværende andre, tredje og fjerde ledd blir nye femte, sjette og syvende ledd.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Loven får bare anvendelse for søksmål som reises etter 8. desember 2015, for så vidt gjelder utgifter pådratt etter lovens ikrafttredelse.
