

Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer

Rapport avlevert 27. april 2007

Innholdsfortegnelse

Innledning og sammendrag

Bakgrunn for arbeidet.....	5
Mandatet.....	5
Arbeidsgruppen	6
Sammendrag av arbeidsgruppens forslag.....	6

Del I Grunnlagsmateriale – status på sentrale områder

1. Folkerettslige og nasjonale forpliktelser	10
1.1. Internasjonale rettsregler	10
1.1.1. Artikkel 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter.....	10
1.1.2. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.....	11
1.1.3. Prinsippet om samisk selvbestemmelsesrett	12
1.2. Samenes statsrettslige stilling.....	14
2. Sametinget.....	16
2.1. En oversikt over Sametingets virksomhet.....	16
2.2. Sametinget som representativt folkevalgt organ	17
2.3. Sametingets administrasjon.....	18
2.4. Sametingets arbeids- og myndighetsområde.....	21
2.5. Søksmålskompetanse	23
2.6. Sivilombudsmannen og Sametinget.....	26
2.7. Regjeringsadvokaten og Sametinget.....	27
2.8. Sametinget og arbeidsrettslige bestemmelser i staten	28
2.9. Sametinget og forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven.....	29
2.10. Sametingets budsjett og tilknytningsform til staten	30
2.10.1. Dagens budsjettprosedyrer	31
2.10.2. Utviklingen av Sametingets budsjett.....	33
2.11. Kontroll og revisjon i Sametinget	34
2.12. Sametinget og statsrådets konstitusjonelle ansvar.....	35
2.13. Sametingets forhold til Stortinget	38
2.14. Sametingets forhold til kommuner og fylkeskommuner.....	39
3. Tilknytningsformer for statlige organer	41
3.1. Forvaltningsorganer	41
3.1.1. Ordinære forvaltningsorganer	41
3.1.2. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.....	42
3.1.3. Andre statlige fristilte virksomheter.....	42
3.2. Virksomheter organisert som egne rettssubjekter	44
3.3. Institusjoner underlagt Stortinget.....	45
4. Kommuner og fylkeskommuners forhold til regjeringen.....	47
4.1. Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren.....	47
4.2. Statlig kontroll av kommunesektorens inntektsrammer.....	48
4.3. Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.....	50
4.4. Kostnadsberegninger og økonomiske analyser	51

5.	Nordiske og internasjonale forhold	52
5.1.	Urfolks stilling i Finland, Sverige, Danmark, Canada og New Zealand.....	52
5.2.	Forslag til en nordisk samekonvensjon	55

Del II Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

6.	Vurderinger av Sametingets formelle stilling	57
6.1.	Sametingets rettslige stilling	57
6.1.1.	Sametinget som en del av den juridiske person staten	58
6.1.2.	Sametinget som selvstendig rettssubjekt.....	59
6.1.3.	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag om Sametingets rettslige stilling	61
6.2.	Lovfesting av prinsippet om Sametingets uavhengighet.....	61
6.3.	Lovfesting av konsultasjonsretten	62
6.4.	Forskriftskompetanse for tilskudsforvaltningen.....	63
6.5.	Rapportering om Sametingets virksomhet	64
6.6.	De konstitusjonelle rammer	65
7.	Konsekvenser av arbeidsgruppens forslag om Sametingets formelle stilling.....	65
7.1.	Forholdet til forvaltnings- og offentlighetsloven	65
7.2.	Ansattes stilling	66
7.3.	Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar	67
7.4.	Kontrollordninger og revisjon	68
7.5.	Andre konsekvenser	70
8.	Arbeidsgruppens forslag om Sametingets formelle stilling	71
8.1.	Lovforslag	71
8.2.	Merknader til lovforslagene	71
9.	Vurderinger av nye budsjettprosedyrer	73
9.1.	Folkerettslige vurderinger	73
9.2.	Vurderinger av dagens budsjettprosesser	75
9.3.	Bruk av rapport fra Faglig analysegruppe.....	78
9.4.	Innholdet i nye budsjettprosedyrer	78
9.5.	Forslag til budsjettprosedyrer	79
9.5.1.	Modell 1	79
9.5.2.	Modell 2	81
9.5.3.	Modell 3	81
9.6.	Arbeidsgruppens samlede vurderinger om nye budsjettprosedyrer	84
9.6.1.	Imøtekomme forpliktelsene i folkeretten	84
9.6.2.	Styrke demokratiske prosesser i utviklingen av det samiske samfunnet	84
9.6.3.	Sikre Sametingets mulighet til selv å prioritere for samisk kultur	84
9.6.4.	Styrke samhandlingen mellom regjeringen og Sametinget.....	84
9.6.5.	Effektivisering av regjeringens arbeid med samiske saker	85
9.6.6.	Legge til rette for en utvikling av Sametingets ansvar og myndighet og tydeliggjøre Sametingets selvstendighet	85
9.6.7.	Oppsummering av arbeidsgruppens vurderinger og forslag	85

Figurer

Figur 1. Sametingets politiske organisering	16
Figur 2. Organisering av Sametingets administrasjon	20
Figur 3. Bevilgninger til Sametinget 1990-2007	33
Figur 4. Utviklingen i bevilgningene til samiske formål	34

Vedlegg

Vedlegg 1. Forslag til budsjettprosedyrer med kommentarer	
Vedlegg 2. Saksmengde i Sametinget 1999-2006	
Vedlegg 3. Oversikt over overføring av tilskuddsordninger og myndighet til Sametinget	
Vedlegg 4. Sametingets fordeling av tilskudd 2005-2007	
Vedlegg 5. Sametingets oppnevning/deltakelse til styrever, råd og utvalg	
Vedlegg 6. Budsjettprosessen i Sametinget	
Vedlegg 7. Oversikt over departementenes bevilgninger til samiske formål 2005-2007	

Særskilt vedlegg:

Urfolks konstitusjonelle, rettslige og økonomiske stilling i Finland, Sverige, Danmark, Canada og New Zealand. En kortfattet komparativ framstilling. John B. Henriksen, 1. desember 2006.

Innledning og sammendrag

Bakgrunn for arbeidet

På det halvårslige konsultasjonsmøtet 14. desember 2005 mellom sametingspresidenten og arbeids- og inkluderingsministeren ble det enighet om å nedsette en arbeidsgruppe som skal fremme forslag om etablering av nye budsjettprosedyrer mellom regjeringen og Sametinget, og utrede Sametingets formelle stilling i forhold til staten.

Bakgrunnen for at man ble enige om å sette i gang dette arbeidet er todelt. Det ble i april 2005 lagt fram en rapport om kontrollordninger i Sametinget¹. Rapporten ble utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i samråd med Sametinget og Riksrevisjonen. I sin rapport tok arbeidsgruppen avslutningsvis opp spørsmålet om en mer selvstendig stilling for Sametinget. Det vises til at det i dag er en spenning mellom Sametingets rolle som statsorgan/forvaltningsorgan og Sametinget som selvstendig folkevalgt organ. Arbeidsgruppen mener at en mulig løsning som bør utredes nærmere, er å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, slik at Sametinget får en like uavhengig stilling, politisk og budsjettmessig, som fylkeskommuner og kommuner. Arbeidsgruppen sier også at det bør vurderes hvilke endringer som bør gjøres i sameloven, i bevilgningssystemet for Sametinget og for Sametingets kontrollordninger og revisjon. Sametinget behandlet rapporten i mai 2005, og ba om at Kommunal- og regionaldepartementet i konsultasjon med Sametinget utreder om Sametinget bør skilles ut som eget rettssubjekt.

Videre la en arbeidsgruppe i april 2005 fram en rapport med forslag om etablering av prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Bakgrunnen for arbeidet var samenes rett til å bli konsultert i saker som angår dem, en rett som følger av folkerettslige bestemmelser, og da særlig ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Også stadige debatter om hvordan konsultasjoner skulle gjennomføres, som for eksempel under arbeidet med finnmarksloven, var erfaringer som lå til grunn for arbeidet. Konsultasjoner knyttet til budsjettprosessen ble ikke behandlet. Det var enighet om at det er nødvendig å se nærmere på prosedyrene i forbindelse med utarbeidelsen av Sametingets budsjett som en egen sak, fordi prosedyrer i forbindelse med budsjettarbeid reiser en rekke særskilte spørsmål og problemstillinger. Konsultasjonsavtalen ble underskrevet av sametingspresidenten og kommunal- og regionalministeren i mai 2005².

Mandatet

Mandatet for foreliggende arbeid er utarbeidet av Sametinget og regjeringen i fellesskap:

Arbeidsgruppen skal vurdere spørsmålet om en formelt mer uavhengig stilling for Sametinget og legge fram forslag til hvordan dette kan gjennomføres. Arbeidsgruppen skal vurdere eventuelle konsekvenser for Sametingets kontrollordninger og revisjon, og for Sametingets søksmålskompetanse i ulike typer saker. Gruppen skal særlig fokusere på mulige løsninger som tar utgangspunkt i at Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten. Eventuelle konsekvenser for statsrådenes konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for be-

¹ [Kontrollordninger i og for Sametinget](#), rapport fra arbeidsgruppe april 2005. Se også omtale i St. meld. nr. 44 (2004-2005) Om Sametingets virksomhet i 2004, [kap. 3.2](#)

² Arbeids- og inkluderingsdepartementets nettsider om konsultasjonsplikten i samiske saker <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931>

vilgningene til Sametinget må tydeliggjøres. Arbeidsgruppens mandat omfatter ikke evt. spørsmål knyttet til Sametingets formelle stilling i utlandet.

Arbeidsgruppen skal videre legge fram forslag til prosedyrer mellom regjeringen og Sametinget i arbeidet med Sametingets budsjett. Forslaget skal ta utgangspunkt i de relevante folkerettslige forpliktelser som påligger staten overfor urfolk og bygge på de folkerettslige vurderingene i rapporten om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Arbeidsgruppen skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forslag, og forholdet til annet lovverk. Arbeidsgruppen legger fram sine forslag innen 15. mars 2007.

Arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen har bestått av medlemmer fra Sametinget og departementene. Sametingets medlemmer har vært rådgiver Carl Erik Moksness, rådgiver Veslemøy Dahl, rådgiver Ingar N. Kuoljok, avdelingsdirektør Tommy Somby, underdirektør Hege Fjellheim Sarre (fram til 1.1.2007) og seniorrådgiver Torvald Falch (fra 1.1.2007). Arbeidsgruppemedlemmene fra departementene har vært førstekonsulent Benny Solheim fra Lovavdelingen, Justisdepartementet, rådgiver Nancy V. Olsen, rådgiver Cecilie Haare og prosjektleder Ninni Kate Rognli fra Same- og minoritetspolitisk avdeling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet³. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har hatt leder- og sekretariatsfunksjonen for arbeidsgruppen.

Gruppen startet sitt arbeid i september 2006 og har avholdt 5 møter.

Sammendrag av arbeidsgruppens forslag

Grunnlagsmaterialet gjør rede for dagens forhold, bl.a. Sametingets arbeids- og myndighetsområde, dagens budsjettrutiner, søksmålskompetanse og forholdet til Regjeringsadvokaten. Arbeidsgruppen har forsøkt å gi en helhetlig framstilling av Sametingets virksomhet og utvikling både i forvaltningslandskapet og i det politiske bildet. Gruppen mener det er viktig å synliggjøre Sametingets ulike funksjoner fordi dette har betydning for hvordan Sametinget bør organiseres i forhold til statlige myndigheter. Arbeidsgruppen har også sett på kommuners forhold til regjeringen med tanke på eventuelle overføringsverdier i forhold til Sametinget. Videre er relevante spørsmål om urfolks stilling i Finland, Sverige, Danmark, Canada og New Zealand omtalt.

Når det gjelder vurderingene legger arbeidsgruppen vekt på at Sametinget er en virksomhet som både er et selvstendig, folkevalgt organ, og et statlig forvaltningsorgan. Det er også av vesentlig betydning at det er Sametinget, som samenes representative organ, som skal prioritere for samisk kultur, ikke regjeringen. Videre er konsultasjonsretten et sentralt element i forholdet til regjeringen. Arbeidsgruppen peker på at alle disse elementene gjør Sametinget til en spesiell konstruksjon og gjør det vanskelig å velge ”standardløsninger” for formaliseringen av Sametingets forhold til regjeringen, både når det gjelder tilknytningsform og i budsjett-sammenheng.

³ Same- og minoritetspolitisk avdeling ble i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2005 flyttet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsgruppens vurderinger om Sametingets formelle stilling

Gjennomgangen av Sametingets formelle stilling er bl.a. en oppfølging av en tidligere arbeidsgruppes rapport (lagt fram april 2005), der det ble foreslått at *"en mulig løsning som bør utredes nærmere, er å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, slik at Sametinget får en like uavhengig stilling, politisk og budsjettmessig, som fylkeskommuner og kommuner"*. Sametinget ba i den forbindelse om at spørsmålet ble utredet i konsultasjon med Sametinget.

Når det gjelder Sametingets rettslige status, har arbeidsgruppen lagt fram ett forslag der Sametinget fortsatt er en del av den juridiske personen staten, og ett forslag der Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt. Arbeidsgruppen mener at en løsning der Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt, formelt fristilt fra regjeringen, trolig er den beste sett i lys av dagens praksis og syn på Sametinget som selvstendig folkevalgt organ. Arbeidsgruppen mener at en slik løsning samlet sett vil være i tråd med den uavhengige stillingen Sametinget allerede har, og at dette vil bringe større klarhet i spørsmål om statsrådenes instruksjonsmyndighet og konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Videre mener arbeidsgruppen at dette vil gi et svar på det uavklarte spørsmålet om Sametingets søksmålskompetanse, og en klargjøring av at regjeringsadvokaten ikke har ansvar for å bistå Sametinget.

Arbeidsgruppen legger for øvrig fram flere forslag til lovendringer som er en formalisering av Sametingets stilling som et selvstendig folkevalgt organ. Arbeidsgruppen peker på at lovendringsforslagene er tenkt som en helhet. De fleste forslagene er ikke avhengig av om Sametinget blir et selvstendig rettssubjekt eller ikke. Dette er i hovedsak forslag som regelfester dagens praksis knyttet til regjeringens instruksjonsmyndighet overfor Sametinget, økonomiforvaltning og tilskuddsforvaltning. Arbeidsgruppen foreslår også at konsultasjonsretten fastslås i sameloven, og at lovens § 1-3 om at Sametingets årsmelding skal sendes Kongen, oppheves.

Vedrørende konsekvenser av arbeidsgruppens forslag som gjelder Sametingets formelle stilling, innebærer begge modellene at det gjøres endring i sameloven. Ved begge modellene bør dagens praksis regelfestes. Forslaget om at Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt vil i tillegg medføre en lovregulering av Riksrevisjonens kontroll av Sametingets bruk av statlige midler. Dersom Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten, mener arbeidsgruppen at dette vil kreve visse lovmessige tiltak for å synliggjøre gjeldende rett, samt at rettstilstanden når det gjelder Sametingets søksmålskompetanse bør avklares ytterligere. Når det gjelder forholdet til regjeringsadvokaten bør en formalisering av at Sametinget er en del av den juridiske personen staten få den konsekvens at regjeringsadvokaten plikter å bistå Sametinget i alle saker som ikke er en tvist mellom Sametinget og statlige myndigheter. Arbeidsgruppen mener også at det bør vurderes om dette bør komme til uttrykk direkte i sameloven.

For øvrig mener arbeidsgruppen at ved begge modeller vil forvaltnings- og offentlighetsloven være gjeldende som i dag, og de ansattes stilling bør forbli uendret.

Arbeidsgruppens vurderinger om nye budsjettprosedyrer

Arbeidsgruppens forslag til budsjettprosedyrer skal, jf. mandatet, ta utgangspunkt i de folkerettslige forpliktelsene som påligger staten overfor urfolk. Arbeidsgruppens forslag skal også bygge på de folkerettslige vurderingene i rapporten om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Videre legger arbeidsgruppen vekt på den samepolitiske utviklingen, særlig utviklingen av Sametinget som et selvstendig folkevalgt organ.

Arbeidsgruppen mener at en god budsjettprosedyremodell bør

- være i tråd med de folkerettslige forpliktelsene om konsultasjoner
- virke til en mer effektiv samhandling mellom regjeringen og Sametinget
- fungere godt i forhold til regjeringens ordinære budsjettprosess
- kunne ansvarliggjøre departementene mer enn i dag ved at det er et større fokus i budsjettprosessen på å utvikle en felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn
- bidra til å styrke og effektivisere regjeringens arbeid med og samordning av samiske spørsmål
- styrke Sametingets mulighet til selv å prioritere tiltak for samisk kultur
- styrke Sametingets dialog med det samiske sivile samfunnet
- legge til rette for å utvikle Sametingets ansvars- og myndighetsområde
- bidra til å tydeliggjøre Sametingets uavhengige stilling.

I forbindelse med etableringen av konsultasjonsprosedyrene ble det enighet om å etablere en Faglig analysegruppe som blant annet på bakgrunn av samisk statistikk årlig avlegger en rapport om situasjon og utviklingstrekk i samiske samfunn. Arbeidsgruppen mener at bruk av denne rapporten er et viktig element i nye budsjettprosedyrer. Dette vil legge et godt grunnlag for de drøftelser som skal skje om budsjettet til samiske formål og satsninger på samiske tiltak.

Arbeidsgruppen drøfter tre ulike modeller:

Modell 1 tar utgangspunkt i dagens budsjett rutiner og konsultasjonsprosedyrene. Modellen innebærer at det etableres nærmere regler for gjennomføring av konsultasjoner om budsjettet til samiske formål. Modellen innebærer videre at det om våren legges fram en egen stortingsmelding om situasjonen og utviklingsbehov i det samiske samfunnet, der regjeringen vil kunne gi Sametinget mer forpliktende signaler om hvordan regjeringen ser for seg oppfølgingen av bl.a. Sametingets budsjettbehov, tiltak angitt i Faglig analysegruppes rapport og enighetspunkter mellom Sametinget og regjeringer fra ulike konsultasjonsmøter siste år. Den endelige fordelingen av bevilgninger til samiske formål presenteres imidlertid når statsbudsjettet legges fram i oktober.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Sametinget mener at denne modellen ikke kan anses å være innenfor de folkerettslige krav som stilles for konsultasjoner av tiltak av direkte betydning for samene og for Sametingets rett til å fremme og kontrollere egen økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

Modell 2 tar utgangspunkt i at det overføres til Sametinget en viss prosentandel av statsbudsjettet til samiske formål. Modellen bygger på forutsetningene om at samene har rett til selvbestemmelse og rett til å prioritere over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Arbeidsgruppens medlemmer fra departementene mener at en slik modell ikke er realistisk å få til.

Modell 3 tar utgangspunkt i forholdet til kommuner og fylkeskommuner i budsjettssammenheng, samt i kjente årlige hovedforhandlinger mellom staten og næringsorganisasjoner innen jordbruket og reindriften. Modellen vektlegger også at staten og Sametinget er likeverdige partnere, jf. konsultasjonsprosedyrene.

Modellen innebærer at det i likhet med for eksempel kommuneopplegget og reindrifftsforhandlingene legges fram en stortingsproposisjon om våren, og legger således til rette for at de budsjettmessige rammene til samiske formål er avklart i god tid før en går over i nytt budsjettår. Dette medfører at det også aktivt legges til rette for bedre saksbehandling i Sametinget, at Sametinget kan føre gode prosesser i forhold til de institusjonene de har ansvaret for og for øvrig i det sivile samiske samfunnet om prioriteringer innefor de økonomiske rammene.

På bakgrunn av denne samlede vurderingen av modellene mener arbeidsgruppen at modell 3 (forhandlinger) best ivaretar de hensyn som arbeidsgruppen har lagt vekt på i utformingen av nye budsjettprosedyrer.

Del I Grunnlagsmateriale – status på sentrale områder

1. Folkerettslige og nasjonale forpliktelser

1.1. Internasjonale rettsregler

Norge har tiltrådt flere internasjonale konvensjoner, erklæringer og avtaler som har betydning for rettstilstanden til urfolk og etniske minoriteter. De viktigste internasjonale instrumentene som Norge har sluttet seg til i denne sammenhengen er:

- [FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter](#)⁴
- [ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater](#)⁵
- [FNs konvensjon om barnets rettigheter](#)⁶, jf. kapittel 9
- [Europarådets pakt for regions- eller minoritetsspråk](#)⁷, jf. kapittel 7
- [Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter](#)⁸

Andre internasjonale instrumenter av betydning er [Konvensjonen om biologisk mangfold](#) og Agenda 21, [kapittel 26](#) om anerkjennelse og styrking av urfolk og deres samfunn i erklæringen fra Verdenskonferansen for miljø og utvikling i 1992 ([Rio-erklæringen](#)). Folkerettslig er det imidlertid særlig art. 1 og 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som setter rammene for norsk samepolitikk.

1.1.1. Artikkel 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter

Art. 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 er en sentral bestemmelse i internasjonal rett til vern av minoriteter. Artikkelen gir uttrykk for at i de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk. Norske myndigheter har helt siden behandlingen av sameloven av 1987 akseptert at staten har en plikt til positivt å bidra til at den samiske folkegruppen har forutsetningene for å dyrke sin kultur, og at denne plikten også omfatter de materielle forutsetninger for kulturen. Dette ble uttrykkelig uttalt i Ot.prp. nr. 33 (1986-87) og i Innst.O. nr. 79 (1986-87) om sameloven. I Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) står det at SP art. 27 både gir et vern mot inngrep i samenes rett til å utøve sin kultur og pålegger myndighetene å gjennomføre aktive tiltak der dette er nødvendig for å oppfylle kravet om kulturvern, og at det er klart at kulturbegrepet må tolkes slik at det omfatter de materielle forutsetningene for kulturen.⁹

Et sentralt spørsmål i forhold til tolkningen av art. 27 har vært innholdet i kulturbegrepet, og dermed innholdet i de forpliktelsene den etablerer. Artikkelen uttrykker i sin ordlyd vern om den ideelle kulturen og kulturelle ytringsformer som språk og religion. Det er en alminnelig tolkning at bestemmelsen også omfatter de materielle forutsetningene for samenes totale kul-

⁴ Konvensjonsteksten: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

⁵ Norsk oversettelse: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/ILOkonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312&epslanguage=NO>

⁶ Konvensjonsteksten: <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>

⁷ Konvensjonsteksten: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm>

⁸ Konvensjonsteksten: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

⁹ [Ot.prp. nr. 53 \(2002-2003\)](#) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) [kap. 5.5.1](#)

turutøvelse. Bestemmelsens betydning for samenes rettsstilling er grundig drøftet i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. Mange av de spørsmålene som var usikre i 1984, er senere avklart gjennom praksis i FNs menneskerettighetskomité, som overvåker konvensjonen. Komiteens avgjørelser og uttalelser styrker den tolkningen av begrepet som ble gjort i NOU 1984: 18 når det gjelder rekkevidden av art. 27. Der konkluderte Samerettsutvalget med at art. 27 ikke bare beskytter mot statlige inngrep som begrenser gruppens utøvelse av sin kultur, men at statene også har en viss plikt til å sikre at minoritetene får aktiv støtte. Samerettsutvalget argumenterte også for at art. 27 omfatter de materielle forutsetningene for opprettholdelse og videreføringen av kulturen. FNs menneskerettskomité har lagt dette materielle kulturbegrepet til grunn når det gjelder urfolk. Komiteen viser også til at bestemmelsen krever tiltak for å sikre effektiv deltakelse i avgjørelser som angår dem, jf. General Comment No. 23 til art. 27 fra 1994. Folkerettsgruppen i NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett mener at tolkningen av art. 27 i internasjonal praksis i forhold til urfolk har gått i samme retning som ILO-konvensjon nr. 169. Lov 21. mai 1999 nr. 39 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gir konvensjonen om sivile og politiske rettigheter status som norsk lov og ved motstrid går bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i loven foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

1.1.2. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Den 76. internasjonale arbeidskonferansen (International Labour Organization) vedtok i 1989 konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Ved den norske ratifikasjonen i 1990 gjorde Norge konvensjonen gjeldende for samene.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks og stammefolk i selvstendige stater er sammen med den tidligere ILO-konvensjon nr. 107 av 1958 om vern og integrering av urbefolkningen og andre folkegrupper som helt eller delvis lever under stammeforhold i uavhengige land, foreløpig de to eneste internasjonale rettslige instrumenter som direkte omhandler vern av urfolk. Hovedprinsippet i ILO-konvensjon nr. 169 er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet.

ILO-konvensjon nr. 169 har bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene. Konvensjonen anerkjenner videre urfolks ønsker om og behov for kontroll over egne institusjoner, sin egen livsform og økonomiske utvikling. Dette innebærer en anerkjennelse av urfolks ønske om å opprettholde og videreutvikle sin egen identitet, språk og religion, innen rammen av de statene de lever i. Konvensjonen har videre bestemmelser om blant annet landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse.

Konvensjonen beskriver de allmenne retningslinjene for statens forpliktelser. Hovedprinsippene kommer fram i art. 2 hvor det heter at ”regjeringene skal ha ansvaret for - med deltaking av vedkommende folk - å sette i gang samordnet og systematisk virksomhet for å verne disse folkenes rettigheter og å garantere at deres integritet blir respektert”. Slik virksomhet skal sikre at medlemmene av det folk det gjelder, nyter godt av rettigheter og muligheter på linje med andre medlemmer av befolkningen. Videre skal tiltak fremme full virkeliggjøring av disse folks sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, med respekt for deres sosiale og kulturelle identitet, tradisjoner og institusjoner. Dette prinsippet utdypes og forsterkes i art. 4 nr. 2 hvor det bestemmes at staten er forpliktet til å respektere klart uttrykte ønsker fra urfolk når det skal treffes særlige tiltak som kan berøre den enkelte eller urfolks institusjoner, eiendom,

kultur, arbeid og miljø. I samisk sammenheng betyr dette at tiltak som berører de nevnte områdene ikke kan iverksettes i strid med klart uttrykte ønsker og prioriteringer fra først og fremst Sametinget som må anses som den mest legitime samiske institusjonen.¹⁰

Som følge av ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 har regjeringen forpliktet seg til å konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å iverksette lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for vedkommende folk, jf. art. 6. Dette har resultert i en avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.¹¹

Ved ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 i 1990 konkluderte Norge med at norsk lovgivning var i overensstemmelse med konvensjonen, jf. St. prp. nr. 102 (1989-90). Dette synspunktet har nok i ettertid blitt noe modifisert, jf. regjeringens lovforslag i Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) om Finnmarksloven, og de tilpasninger som senere ble foretatt for å sikrere oppfylle de folkerettslige forpliktelsene, jf. Innst. O. nr. 80 (2004-2005)¹².

ILOs ekspertkomité ga i 2003 uttrykk for at regjeringens forslag til finnmarkslov ikke oppfylte bestemmelsene i konvensjonen, men at regjeringens forslag kan aksepteres av komiteen om Sametinget er villig til å gi sitt samtykke til den.¹³ I forbindelse med ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 169 uttalte Sametinget at det er "tvilsomt om norsk lovgivning og praksis fullt ut tilfredsstillende de krav som er kommet til uttrykk i K-169", jf. St. prp. nr. 102 (1989-90), side 12. Sametinget viste imidlertid til de utredninger som foregikk i regi av Samerettsutvalget, med sikte på å komme fram til eventuell ny lovgivning, og anbefalte ratifikasjon begrunnet med at ratifikasjon vil stille krav til rettsavklaring og sannsynligvis til lovendringer på visse punkter senere. Sametingets prinsipale posisjon har siden 1993 vært at ILO-konvensjon nr. 169 må inkorporeres direkte gjennom menneskerettsloven med forrang fremfor annen lovgivning.

ILO-konvensjon nr. 169 etablerer minimumsstandarder for rettslig beskyttelse av urfolk. For norsk samepolitikk anser regjeringen standardene verken å være uttømmende eller begrensede. Enkelte lover, slik som sameloven, går i flere henseende lenger enn forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom konvensjonen. Etter ikrafttredelsen har Norge rapportert til ILO om konvensjon nr. 169 i henhold til organisasjonens regelverk. Sametinget har fremmet sine synspunkter direkte til ILO i form av et vedlegg til regjeringens rapportering.

1.1.3. Prinsippet om samisk selvbestemmelsesrett

Ideen om folkenes selvbestemmelsesrett som tankemessig størrelse har eksistert siden den franske og amerikanske revolusjon og har sin opprinnelse i 1700-tallets tenkning om folkesuverenitetsprinsippet. Ideen har etter hvert utviklet seg til et folkerettslig prinsipp som det i dag er bred enighet om, og som har stor internasjonal oppslutning. Selv om rettsprinsippet har solid internasjonal tilslutning, er det derimot ikke en like stor enighet om dets nærmere rekke-

¹⁰ Jf. utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe til nordisk samekonvensjon, s. 146. Se http://regjeringen.asap-asp.com/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf

¹¹ Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005. Sametingets plenum ga sin tilslutning 1. juni 2005. Ved kgl. res. 1. juni 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen.

¹² [Innst. O. nr. 80 \(2004-2005\)](#) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

¹³ ILOs ekspertkomité: Norway, 21003, Observation concerning Convention No 169, indigenous and Tribal peoples (1989), paragraph 19

vidde. Det nærmere innhold i prinsippet om retten til selvbestemmelse ("Self-determination") og hvem det gjelder for, er under en dynamisk utvikling i internasjonal rett.

Selv om tanken om folkenes selvbestemmelsesrett har eksistert lenge, er det den betydning begrepet fikk i forbindelse med dekoloniseringen av de tidligere kolonistatene, som har formet den internasjonale forståelsen av prinsippet. Den tradisjonelle tolkningen av begrepet selvbestemmelsesrett har knyttet seg nettopp til avkoloniseringen, samt til okkuperte staters uavhengighet. Dette har medført at rettsprinsippet først og fremst har blitt tilkjent rettsrelevans ved tale om *ekstern selvbestemmelsesrett*, dvs. retten til selvbestemmelse for et folk innenfor en stat i forhold til eksterne internasjonale aktører.

I nyere litteratur tas det imidlertid til orde for at folkenes selvbestemmelsesrett er en dynamisk norm under utvikling, og at urfolks krav om selvbestemmelse må sees i lys av dette. Det antydes at urfolks selvbestemmelsesrett kan ha et annet innhold enn den tradisjonelle eksterne selvbestemmelsesretten og at det dermed også kan ha relevans utover de typiske koloniserings- og okkupasjonsstilfellene.¹⁴

Det er dermed argumentert for at prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett kan ha forskjellig innhold i ulike kontekster. Det har blitt hevdet at rettsprinsippet må undergis en dynamisk tolkning, og at prinsippet også kan omfatte *intern selvbestemmelse*, for eksempel urfolks krav på selvbestemmelse i forholdet til statsdannelsen som er etablert på det tradisjonelle urfolksterritoriet.

I St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken presiserer regjeringen sitt syn på spørsmålet om retten til selvbestemmelse i forhold til samene ([kap. 4](#)). Regjeringen forutsetter at utviklingen av samisk selvbestemmelse skal skje innenfor rammen av den eksisterende uavhengige og demokratiske stat, og innenfor Norges eksisterende geografiske grenser. Regjeringen uttrykker videre at kjernen av selvbestemmelsesretten i forhold til samene kan konsentreres rundt samenes rett til medbestemmelse: "*Viktige elementer i utviklingen av samenes selvbestemmelse kan konsentreres rundt samenes rett til medbestemmelse. Denne retten inkluderer retten til å delta på alle beslutningsnivåer i saker som gjelder lovgivning og administrasjon og i arbeidet med å opprettholde og utvikle samenes politiske systemer. Samenes selvbestemmelse vil derfor måtte ta utgangspunkt i en rett til å delta i avgjørelser som angår dem. Samisk selvbestemmelse er, i den norske konteksten, et spørsmål om hvorvidt vårt demokratiske system evner å gi den samiske befolkningen tilstrekkelig grad av innflytelse på de nasjonale politiske prosessene og beslutningene som angår dem*" (St.meld. nr. 55 (2000-2001) side 35).

Retten til selvbestemmelse anses som en grunnleggende kollektiv menneskerett. Det kommer til uttrykk i [FN-paktens](#) formål, uttrykt i art. 1 nr. 2. I tillegg kommer prinsippet til uttrykk i likelydende bestemmelser i FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 1 og i [FN-konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter](#) (ØSK) art. 1.

Det har lenge vært diskutert om selvbestemmelsesretten også omfatter urfolk innenfor en etablert stat. FNs menneskerettskomité har ved flere anledninger lagt til grunn at også urfolk er omfattet av SP og ØSK art. 1. Ved behandlingen av den fjerde periodiske rapporten fra den norske regjering oktober 1999 kom Menneskerettskomiteen med en anmodning til den norske regjering om å rapportere om hvordan samenes rett til selvbestemmelse etter SP og ØSK kan implementeres.

¹⁴ Jf. blant annet Maivân Clech Lâm, *At the edge of the State: Indigenous Peoples and Self-determination*, New York, 2000.

I Menneskerettskomiteens behandling av Norges femte periodiske rapport uttaler komiteen at den ser med glede på avtalen som ble inngått 11. mai 2005 med Sametinget om fastsetting av prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, og også på vedtakelsen av finnmarksloven, som virker til fremme av konvensjonens art. 1 og 27. Uttalelsene kan tolkes dithen at Menneskerettskomiteen anser at urfolk omfattes av SP art. 1. Sametinget og regjeringen har imidlertid gitt uttrykk for ulik oppfatning av spørsmålet om urfolk er omfattet av art. 1 i SP og ØSK. Innholdet i selvbestemmelsesretten og rekkevidden av den når den skal praktiseres innenfor en demokratisk stat, er fortsatt under utvikling.

ILO-konvensjon nr. 169 art. 7 fastslår at urfolk har rett til å vedta sine egne prioriteringer og kontrollere sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Formuleringen av ILO-konvensjon nr. 169 art. 7 er sammenfallende med formuleringen om retten til selvbestemmelse slik den kommer til uttrykk i felles art. 1 nr. 1 i FN-konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter¹⁵. Til tross for at ILO-konvensjon nr. 169 har enkelte bestemmelser som inneholder elementer med relevans i forhold til samisk selvbestemmelse vil det ikke være riktig å legge til grunn at konvensjonen kan påberopes som grunnlag for samisk selvbestemmelse i folkerettslig forstand. Dette fordi konvensjonen har en særskilt bestemmelse i art. 1(3) som etablerer en avgrensning i forhold til folkenes rett til selvbestemmelse. Her må det likevel presiseres at ILO selv uttaler at ILO-konvensjon nr. 169 ikke etablerer noen generell begrensning i forhold til urfolks rett til selvbestemmelse og at den derfor er forenlig med hvilken som helst internasjonalt instrument som måtte etablere eller definere en slik rettighet for urfolk.¹⁶

1.2. Samenes statsrettslige stilling

Det samiske folkets statsrettslige særstilling er kommet til uttrykk i forskjellige former i Sverige, Finland og Norge (se også kap. 5). Samenes forfatningsmessige særstilling er kommet til direkte uttrykk i den finske og norske grunnloven. Forfatningsvernet for samene på norsk side er inntatt i Grunnloven § 110a. Bestemmelsen ble tilføyd 27. mai 1988 og har slik ordlyd: *"Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv."* Selv om den svenske forfatningen ikke har en direkte regulering av samenes særstilling, fremgår Sveriges forpliktelser overfor det samiske folk av andre rettskilder som f.eks. "Protokoll 3 om det samiska folket"¹⁷.

I tillegg til de formelle statsrettslige regler, er det utviklet en erkjennelse som anerkjenner det samiske folkets tilstedeværelse på eget territorium ved de nordiske statsdannelsene. En av de første som formulerte dette prinsippet var høyesterettsjustitiarius Carsten Smith¹⁸. H.M. Kong Harald uttrykte prinsippet i sin tale ved åpningen av det tredje Sameting 7. oktober 1997: *"Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk - nordmenn og samer. Samisk historie er tett flettet sammen med norsk historie. I dag må vi beklage den urett den norske stat tidligere har påført det samiske folk gjennom en hard fornorskningpolitikk. Den norske stat*

¹⁵ Jf. utkast til finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe til nordisk samekonvensjon, s. 147

¹⁶ Henriksen, Scheinin, Åhrén: Det samiska folkets rätt till självbestämmande, s. 309-310, i *Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005*. Oslo 2005

¹⁷ I forbindelse med de nordiske statenes forhandlinger om EU-medlemskap i 1994, ble det klart at det var nødvendig med en avklaring av forholdet mellom de tradisjonelle samiske særrettighetene slik de var kommet til uttrykk i den enkelte stats rett, og Romatraktaten. Protokoll 3 om det samiska folket var en slik avklaring. Denne protokollen er en del av EU-regelverket og dermed også direkte bindende for Finland og Sverige.

¹⁸ Lov og Rett, 1990 s. 511.

har derfor et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for at det samiske folk skal kunne bygge et sterkt og levedyktig samfunn". Synet er videreført i en rekke sammenhenger, bl.a. i St.meld. nr. 21 (1999-2000) "Menneskeverd i sentrum"¹⁹, og i Norges rapportering til FNs menneskerettighetskomité i 2004²⁰.

Erkjennelsen av at staten har ansvar for tidligere urett mot samene er også en erkjennelse med et statsrettlig innhold. Dette er inntatt i St.meld. nr. 21 (1999-2000) punkt 4.6.2: "*Samene har vært utsatt for en hard og langvarig fornorskningspolitikk... Politikken medførte alvorlige menneskerettighetsbrudd.*"²¹

Både Grunnloven § 110a, erkjennelsen av at Norge er etablert på territoriet til to folk og erkjennelsen om tidligere urett mot samene, innebærer en fornyelse av statens politikk overfor samene. Det rettslige innholdet i dette må forstås ut fra begrepene forsoning og fornyelse.²² Det tidligere norske nasjonale "énkulturelle" selvbildet er uten tvil under endring.

Det neste spørsmålet er om disse prinsippene også omfatter en plikt for myndighetene utover det som ligger innenfor det som tidligere har vært lagt til grunn m.h.t. Grunnloven § 110a. Ved vedtakelsen av § 110a ble det ikke satt fokus på ansvaret for gjenoppretting av de skadene fornorskningspolitikken medførte. Den utviklingen som har skjedd etter vedtakelsen av § 110a, medfører et annet og videre ansvarsforhold for staten i dag. At staten har et slikt ansvar, er også i ferd med legges til grunn som et av de bærende prinsipper for same- og urfolkspolitikken, som for eksempel i Norges rapport til FNs menneskerettighetskomité i 2004²³: "*The aim of the Government's policies is thus not to give the Sami a special position, but to reverse the negative effects of the previous policy of Norwegianizing Sami Culture*".

¹⁹ [St.meld. nr. 21 \(1999-2000\)](#) "Menneskeverd i sentrum" kap. 4.6.2 *Det samepolitiske feltet*.

²⁰ "Implementation of the international covenant on civil and political rights, November 2004, "The fifth report of Norway, Request of Human Rights Committee in its concluding observations on Norway's fourth periodic report to submit the report by October 2004 (CCPR(C/79/Add.112).": "238. *The Sami people are defined as an indigenous people according to ILO Convention No 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples. The basis of the Government's policies towards the Sami people is that the Norwegian State was originally established on the territory of two peoples: the Norwegians and the Samis. They both have the same right to maintain and develop their language and their culture.*"

²¹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/19992000/Stmeld-nr-21-1999-2000-.html?id=192704>

²² Forsoning og fornyelse innebærer en prosess der oppgaven er å etablere et felles sannhetsbilde av fortidige handlinger og en framtidig prosess basert på felles forståelse av rettferdighet som kan bidra til forsoning. Menneskerettsforskerne Skaar og Andreassen har trukket fram økonomisk og sosial fordeling og omfordeling i en ny demokratisk situasjon som en viktig faktor ved forsoningsprosesser. Forskerne trekker fram evnen til å gjennomføre økonomisk politikk med en fordelingsprofil som støtter opp om den moralske forsoningen, jf. Andreassen og Skaar "Forsoning eller rettferdighet?", Cappelen 1998, s. 24.

²³ Implementation of the international covenant on civil and political rights, November 2004, "The fifth report of Norway, Request of Human Rights Committee in its concluding observations on Norway's fourth periodic report to submit the report by October 2004 (CCPR(C/79/Add.112).

2. Sametinget

2.1. En oversikt over Sametingets virksomhet

Sametinget ble opprettet i medhold av lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Sametinget er opprettet som et representativt folkevalgt organ av og for samene.

Sametinget er et parlamentarisk politisk system, der Sametingsrådet utgår fra flertallet i Sametingets plenum og har det politiske ansvaret for den utøvende og administrative virksomheten. Dette er også tydeliggjort gjennom opprettelsen av en egen stab knyttet til møtelederskapet, som står for organisering og drift av plenums virksomhet.

Innenfor samlebetegnelsen Sametinget utøves virksomhet knyttet til

- 1) *plenum* (parlamentsfunksjon med komité- og plenumsmøter fire ganger i året, møtelederskap med eget sekretariat som leder og administrerer plenums virksomhet),
- 2) *Sametingsrådet* (flertallsvalgt av plenum, politikktutviklerfunksjon og parlamentarisk ansvarlig overfor plenum),
- 3) *tilskuddsstyret* (ansvarlig for tilskuddsforvaltning iht. retningslinjer vedtatt av plenum og etter innstilling fra administrasjonen) og *språkstyret* (faglig vedtaksorgan for samisk terminologi og skrivemåte),
- 4) *faglig forvaltningsutøvelse og administrativ drift* (forvaltning av oppgaver knyttet til opplæringsloven, kulturminneloven og sameloven, og ulike administrative hørings saker knyttet til tiltak av betydning for samiske samfunn, samt økonomi og personalstyring av den totale virksomheten).

På sett og vis kan en si at Sametingets virksomhet tilsvarer arbeidet til Storting, regjering, departement og direktorat, som dekker de fleste samfunnsområder. Sametingets formelle og reelle myndighet på de ulike områdene er mangeartet og forskjellig.

Figur 1. Sametingets politiske organisering



Den mangeartede virksomheten som ligger til Sametinget medfører at Sametinget forstås ulikt i ulike sammenhenger og gjerne i spennet mellom å være et helhetlig politisk organ, en særin-

teresse eller en underliggende etat. Denne situasjonen er utfordrende å håndtere både for statlige myndigheter og i mange sammenhenger for Sametinget selv.

Sametinget har vært gjennom en betydelig utvikling de seneste årene.²⁴ Fra å være organisert i underliggende råd med egne administrasjoner innenfor klare sektorer, er ansvaret overfor plenum nå entydig lagt til Sametingsrådet. Samtidig har Sametinget de siste årene overtatt virksomheter som Samisk utdanningsråd og Samisk spesialbibliotek, økonomiske støtteordninger til samiske institusjoner og kommuner, og en rekke tilskuddsordninger rettet mot den samiske befolkningen.

2.2. Sametinget som representativt folkevalgt organ

Sametingsvalget avholdes samtidig med stortingsvalget hvert fjerde år. Sametinget er øverste valgmyndighet ved valg til Sametinget. Stortinget vedtar Sametingets valgeregler og Kongen i statsråd godkjenner forskriftene. Stemmerett ved valg til Sametinget har alle som har stemmerett ved kommunestyrevalg i kretsen, og som på valgdagen står innført i samemantallet i kretsen. Samemantallet utarbeides av Sametinget på grunnlag av folkeregisteret, samemantallet ved siste valg og de krav om innføring eller strykning som er kommet i løpet av valgperioden. Samemantallet skal føres kommunevis. Pr. 1. november 2006 var det registrert innført 12 538 personer i samemantallet.

Representanter til Sametinget blir valgt fra 13 valgkretser²⁵. Hver valgkrets har 3 representanter. I tillegg blir det valgt 4 utjevningsmandager fra de fire valgkretsene med flest avgitte stemmer. Sametingets plenumssamling består således av 43 representanter.

Sametinget velger møtelederskap som består av leder (Sametingets plenumsleder), nestleder og tre medlemmer. Valget skjer som forholdsvalg. Møtelederskapet utarbeider sakliste, innkaller til og leder Sametingets plenumsmøter. Etter at Sametinget har konstituert seg etter valg velges en valgkomité på 5 medlemmer med like mange varamedlemmer. Valgkomiteen gis myndighet av Sametinget til å avgi innstilling til alle valg til komiteer, tilskuddsstyre og medlemmer i Samisk parlamentarisk råd.

Etter forslag fra gruppene velger Sametingets plenum et Sametingsråd bestående av 5 representanter. Sametinget i plenum foretar avstemning over hele rådets sammensetning samlet. Sametingsrådet er valgt dersom det oppnår mer enn halvparten av de avgitte stemmer ved første avstemning. Sametingsrådet utgår derfor fra ett uttrykt flertall i Sametingets plenum.

Av Sametinget i plenum velges det medlemmer til fire komiteer, Plan- og finanskomiteen med 14 medlemmer, Oppvekst- og utdanningskomiteen med 13 medlemmer, Nærings- og kulturkomiteen med 11 medlemmer og Kontrollkomiteen med 5 medlemmer. Det avholdes 4 plenumssamlinger og 4 komitémøter i året. Komiteene skal fremme innstilling til plenum i saker som møtelederskapet oversender komiteene. Kontrollkomiteen skal fremme innstilling etter egne fastsatte retningslinjer.

I forbindelse med omorganiseringen av Sametinget i 2000 og nedleggelsen av Samisk kulturråd, Samisk næringsråd, Samisk kulturminneråd og Samisk utdanningsråd, opprettet Sametinget i 2001 Sametingets tilskuddsstyre som ansvarlig for forvaltningen av Sametingets til-

²⁴ Bjørn Bjerkli og Per Selle gjør rede for denne utviklingen i kap. 2 *Sametinget – kjerneinstitusjonen innenfor den nye samiske offentligheten i Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten*, Gylvendal 2003. Boka er utgitt i forbindelse med Makt- og demokratiutredningen.

²⁵ Jf. sameloven [§ 2-4. Valgkretser og mandatfordeling](#).

skuddsmidler. Retningslinjer for Sametingets tilskuddsstyre ble fastsatt av Sametinget 9. november 2000, og trådte i kraft 1. januar 2001. Tilskuddsstyrets syv medlemmer er valgt av og blant Sametingets representanter og vararepresentanter. Medlemmene blir valgt for én valgperiode. I følge § 1 i Retningslinjer for Sametingets tilskuddsstyre er Tilskuddsstyret Sametingets forvaltningsorgan for de fond og tilskuddsmidler Sametinget overfører tilskuddsstyre å fordele.²⁶ Styret forvalter blant annet Samisk utviklingsfond og Samisk kulturfond. I tillegg forvalter styret en rekke stipend- og tilskuddsordninger innen kultur- og næringsutvikling, opplæring, språk, kulturminnevern og helse- og sosialtjenester. Sametinget i plenum bevilger årlig virkemidler som styret disponerer. Hvilke ordninger Sametingets tilskuddsstyre forvalter kommer fram av Sametingets årlige budsjett.

Sametingsrådets arbeidsoppgaver er å forestå ledelse og drift av Sametingets løpende virksomhet. Sametingsrådet fremmer saker overfor møtelederskapet som så setter opp saksliste og fordeler saker til komiteene. Komiteene fremmer så innstillinger til plenum.

2.3. Sametingets administrasjon

Sametinget har i 2007 ca. 120 administrativt tilsatte. Da Sametinget ble etablert i 1989, overtok Sametinget oppgavene fra Norsk sameråd, og også Norsk sameråds administrasjon på 7 ansatte²⁷. Etter hvert som Sametingets virksomhet er utvidet gjennom overføring av forvaltningsordninger, er også de administrative ressursene økt. Sametinget har imidlertid ved flere anledninger påpekt at det i forbindelse med overføring av forvaltningsordninger ikke har vært tilført tilstrekkelig administrative ressurser. Veksten i administrasjonen er også knyttet til Sametingets økte politiske aktivitet – en følge av den samepolitiske utviklingen og den internasjonale utviklingen innenfor urfolksrett. Sametingets administrasjon har, jf. kap. 2.1, mange forskjellige oppgaver, og har vært omorganisert flere ganger, i takt med organiseringen av det politisk nivået.

De første årene etter etableringen av Sametinget økte antallet ansatte til 15 i 1992. På bakgrunn av interne og eksterne prosesser fikk Sametinget fra 1993 overført forvaltningsmyndigheten for samiske språkmidler, samiske kulturmidler og samisk kulturvernarbeid fra departementene.²⁸ Sametinget vedtok i november 1992 å opprette fagpolitiske underliggende råd som skulle forvalte de samiske tilskuddordningene som da ble overført til Sametinget. Samtidig ble det vedtatt at de underliggende rådenes administrasjoner skulle lokaliseres med en geografisk spredning i det samiske området. I forbindelse med overføringen av disse ordningene fikk Sametinget 13 nye stillingshjemler (og tilhørende driftsmidler)²⁹.

I 1994 ble Samisk kulturminneråd etablert og underlagt Sametinget. Miljøverndepartementet finansierte fram til 1999 12 stillinger til kulturvernarbeidet.³⁰ Samisk kulturminneråd ble nedlagt i 2000 og administrasjonen ble integrert som en avdeling i Sametingets administrasjon.

²⁶ Sametingets vedtak sak 44/00 Retningslinjer for Sametingets tilskuddsstyre

²⁷ Kommunal- og arbeidsdepartementets St.prp. nr. 1 (1989-90) side 54.

²⁸ Se rapport fra 1991: Overføring av oppgaver og myndighet til Sametinget. Tilråding fra en interdepartemental arbeidsgruppe:

http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_rapporter_Sametinget_1991.pdf

²⁹ Fem stillinger til Samisk språkråd og Samisk kulturråd, fire til samisk kulturminnearbeid, tre stillinger ble opprettet av Stortinget under budsjettbehandlingen og øremerket Samisk kulturråd, og én som en generell styrking av (hoved)administrasjonen, jf. KADs St.prp. nr. 1 (1992-93) side 60 og disposisjonsbrev av 25.1.1993.

³⁰ Foruten de fire stillingene overført i 1993 (jf. noten over) fikk Sametinget i 1994 fire stillinger, jf. KRDs disposisjonsbrev av 19.1.1994. I 1995 to stillinger til kulturminnevern finansiert over MDs budsjett – fra 1996 ble disse midlene lagt inn i Sametingets budsjett. I 1998 ble det bevilget midler til én stilling til kulturminnearbeidet, jf. tildelingsbrev av 8.1.1998, og i 1999 ble det bevilget midler til opprettelse av et kontor i Nordland, jf. tilde-

Stortinget vedtok i 1997 en budsjettreform som innebar at bevilgningsreglementets § 10 og stillingshjemmelsystemet ble opphevet. Dette innebar at Sametinget selv kunne øke bemanningen, under forutsetning at lønnsutgifter ble holdt innenfor driftsbevilgningen. Det var 40 administrativt tilsatte i Sametinget i 1997.

Fra 1999, da Sametinget ble nettobudsjettert (se kap. 2.10), er det opp til Sametinget i plenum å fordele midler på postnivå og dermed også fastsette midlene til Sametingets administrative ressurser.

Sametingsbygningen i Karasjok ble offisielt åpnet 2. november 2000. Samme år overtok Sametinget Samisk spesialbibliotek, som tidligere hadde vært i kommunal drift³¹. Sametinget organiserte da biblioteket som en del av Bibliotek- og informasjonsavdelingen. Samisk spesialbibliotek har en sentral plass i sametingsbygningen, og er tilgjengelig for alle med behov for samiske bibliotek tjenester.

Samisk utdanningsråd, som ble opprettet i 1976 som et rådgivende organ for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, ble nedlagt fra 1.1.2000. Utdanningsrådets administrasjon ble overført til Sametinget samtidig som en rekke oppgaver ble lagt til Sametinget. Dette innebar en vekst på om lag 25 ansatte i Sametingets administrasjon. Da Barne- og familiedepartementet fra 1.1.2001 overførte forvaltningen av det særskilte tilskuddet til samiske barnehager (7 mill. kroner i 2000) til Sametinget, økte departementet samtidig bevilgningen med 1,1 mill. kroner og forutsatte at det ble avsatt tilstrekkelig administrative ressurser til forvaltningen av ordningen. Sametinget vedtok å avsette 0,6 mill. kroner (én stilling) til dette arbeidet.³²

Sametinget vedtok i mai 2000 å endre strukturen i Sametinget og de underliggende fagrådene. Rådene ble lagt ned, og det ble samtidig vedtatt å opprette et politisk tilskuddstyre og et faglig språkstyre. Bakgrunnen var at Sametinget ønsket en mer helhetlig forvaltning og en klarere rollefordeling. Dette fikk også konsekvenser for de underliggende råds administrasjoner. Disse ble innlemmet i Sametingets administrasjon, som etter Sametingets vedtak ble organisert i avdelinger.

Fra 1.1.2002 ble Sametinget gitt forvaltningsansvaret for en rekke ordninger som Kulturdepartementet tidligere forvaltet³³. Kulturdepartementet økte bevilgningen til disse ordningene med 2,9 mill. kroner fra året før, slik at den samlede bevilgningen var 29,1 mill. kroner. Kulturdepartementet forutsatte at de administrative ressursene skulle dekkes innenfor denne be-

lingsbrev for 1999. Departementet har ikke tilført økte administrative ressurser til dette arbeidet siden 1999. Sametinget har imidlertid brukt noe av den årlige bevilgningen over MDs budsjett til samisk kulturminnevern (2 mill. kr årlig siden 2003) til en prosjektstilling.

³¹ Bevilgningen til biblioteket ble fordoblet fra 1999 til 2000 til 3,5 millioner kroner. Dette inkluderte 2 nye stillinger (til sammen 4 ansatte). I 2000 og 2001 fikk Sametinget midlene til biblioteket via Statens bibliotektilsyn, som også utarbeidet tildelingsbrev. Fra 2002 kom midlene til biblioteket som en del av bevilgningen fra Kulturdepartementet.

³² Det ble nedsatt en arbeidsgruppe (Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget) for å vurdere spørsmål knyttet til overføringen av ansvaret for samiske barnehager, heriblant økonomiske og administrative konsekvenser for Sametinget. Rapporten ble lagt fram i april 2000.

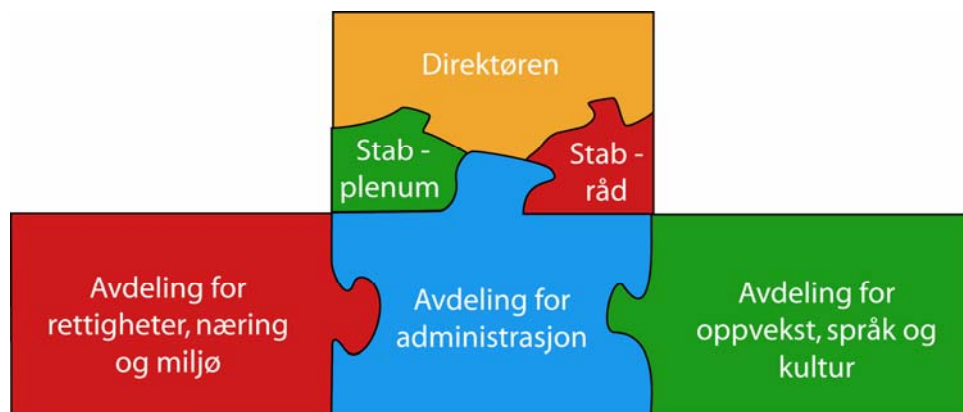
³³ Avsetningene til formålene i 2001: Samiske festivaler (0,4 mill. kr), Samiske kunstnerstipend og stipendkomitévederlag (1,2 mill. kr), Utstillingsvederlag til samiske kunstinstitusjoner (0,1 mill. kr), Beaivváš Sámi Teáhter (10,2 mill. kr), Stedsnavnstjenesten (1 stilling, 0,5 mill. kr), Oppfølging av samelovens språkregler, Mobil bibliotek tjeneste – samiske bokbusser (3,2 mill. kr), Samiske museer på tilskuddsordningen for museer (3,6 mill. kr), De samiske samlinger (2,87 mill. kr), Samisk arkiv (0,65 mill. kr), Samisk spesialbibliotek (3,6 mill. kr).

vilgningen, som ble overført på 50-post³⁴. Utover den stillingen som fulgte med stedsnavnstjenesten, vedtok Sametinget i sitt budsjettvedtak å opprette én stilling til å ivareta de museumsfaglige utfordringene.

Sametinget har hatt en betydelig vekst i saksmengden de siste årene. I 1999 ble det registrert i underkant av 18 000 dokumenter, i 2005 toppet det seg med over 27 000 registrerte dokumenter, mens det i 2006 ble registrert om lag 25 500 dokumenter (se vedlegg 2). Økningen i saksmengden har flere årsaker. Sametinget har overtatt forvaltningen av ordninger fra flere departementer (se vedlegg 3). Også den økte aktiviteten knyttet til den samepolitiske utviklingen – det vil si stadig flere saksområder som har betydning i samepolitikken – påvirker Sametingets arbeidssituasjon.

Sametingets administrasjon er fra 2005 organisert i tre avdelinger; Avdeling for opplæring og kultur, Avdeling for rettigheter næring og miljø, og Administrasjonsavdelingen. Videre er det etablert to staber for henholdsvis plenum og Sametingsrådet (se kap. 2.11 for mer om opprettelsen av plenumsstaben).

Figur 2. Organisering av Sametingets administrasjon



I 2007 er det avsatt 58,245 mill. kroner til administrative driftsutgifter i Sametinget, samt 1,5 mill. kroner til investeringer og 2,875 mill. kroner til spesielle prosjekter. Til sammenligning kan det nevnes at Fiskeri- og kystdepartement med sine ca. 105 årsverk har et driftsbudsjett på 97,1 mill. kr i 2007.³⁵

I dag har Sametinget syv kontorsteder i hele landet. Sametingets hovedadministrasjon ligger i Karasjok. I de fleste tilfeller er de øvrige kontorene samlokalisert med samiske kulturinstitusjoner, slik det er i Snåsa med Saemien Sijtie, i Tysfjord med Árran lulesamiske senter, i Evenes med Várdobáiki samisk senter, i Kåfjord med Ája samisk senter, og i Nesseby der Sametingets kontorer er samlokalisert med Varanger Samiske Museum. Sametingets kontor i Kautokeino skal etter planen flyttes til Vitenskapsbygget når det ferdigstilles i 2009. Sametinget har også lagt til rette for fjernarbeidsplasser for noen av sine ansatte og for politikere.

³⁴ Jf. "Bevilgninger til samiske formål 2002", side 7. Bevilgningen til disse formålene ble økt med 2,9 mill. kroner fra 2001 til 2002. Arbeidsgruppen er kjent med at det ikke ble gjort noen særskilt vurdering av hvilket behov for administrative ressurser denne overføringen av oppgaver ville medføre for Sametinget.

³⁵ Fiskeridepartementets kap. 1000 post 01, lønnsutgifter, utredninger, reiser, kontortjenester, kompetanseheving, inventar, utstyr og informasjonsvirksomhet, jf. FKDs St.prp. nr. 1 (2006-2007).

2.4. Sametingets arbeids- og myndighetsområde

Sametingets formelle stilling i styringssystemet i Norge følger av lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Sametinget opprettes her som et representativt folkevalgt organ av og for samene. Sametingets saksfelt er alle saker som etter tingets oppfatning ”særlig berører den samiske folkegruppe”, jf. sameloven § 2-1 første ledd. I sameloven § 2-1 fjerde ledd åpnes det for at Sametinget kan gis beslutningsmyndighet, men bare når den følger av andre bestemmelser i loven eller er fastsatt på annen måte. Dersom beslutningsmyndighet ikke uttrykkelig er fastsatt i sameloven eller i forskrifter til loven, gjelder de alminnelige forfatnings- og forvaltningsrettslige regler om delegasjon. Sameloven gir i seg selv ingen myndighetstildelingshemmel.

I Samerettsutvalgets forslag til samelov fremgikk det at Sametinget skulle være et rådgivende organ overfor øvrige myndigheter i spørsmål som berører den samiske folkegruppe, noe som kom til uttrykk i Samerettsutvalgets utkast til samelov § 2-2. Dette ble ikke innarbeidet i det endelige lovvedtaket. Mye kan likevel tyde på at Sametinget i utgangspunktet var tiltenkt en slik rolle. Av sameloven § 2-1 fjerde ledd fremgår det at Sametinget har beslutningsmyndighet når ”dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte”. Dette innebærer at Sametinget ikke har besluttsende myndighet med mindre Sametinget har fått delegert slik myndighet til seg, slik at utgangspunktet i sameloven må være at Sametinget er et rådgivende organ.

Sametingets saksfelt er alle saker som etter tingets oppfatning ”særlig berører den samiske folkegruppe”, jf. sameloven § 2-1 første ledd. Av sameloven § 2-1 annet ledd følger det at ”[S]ametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde”. Sametinget er selv gitt kompetanse til å vurdere om en sak ”særlig berører den samiske folkegruppe.” Denne vurderingen er underlagt forvaltningens frie skjønn og kan ikke rettslig overprøves.³⁶ I praksis vil det derfor neppe kunne oppstå problemer i forhold til om spørsmålet hører inn under Sametingets arbeids- og myndighetsområde der Sametinget reiser saker av eget tiltak, jf. sameloven § 2-1 annet ledd. For andre organer som vurderer å gi Sametinget mulighet til å uttale seg før beslutning treffes etter sameloven § 2-2, vil det imidlertid kunne være vanskeligere å vurdere om saken er innenfor Sametingets arbeids- og myndighetsområde. Det er likevel forutsatt at vedkommende organ i tvilstilfeller skal henvende seg til Sametinget for en avklaring om Sametinget ønsker saken forelagt eller ikke.³⁷

At saken ”særlig berører den samiske folkegruppe” kan ikke innebære at saken utelukkende må berøre den samiske folkegruppe for at den skal høre inn under Sametingets arbeids- og myndighetsområde. Sametinget har således myndighet til å behandle saker også når andre grupper eller interesser er berørt.

Sametingets høringsrett følger av sameloven § 2-2. I følge bestemmelsen bør andre offentlige organer ”gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde”. Høringsregelen må leses i sammenheng med samelovens § 2-1 som angir Sametingets arbeidsområde. Bestemmelsen om høringsretten i sameloven § 2-2 må imidlertid også tolkes i lys av ILO-konvensjon 169 artikkel 6 og 7, samt konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget, fastsatt i kgl. res 1. juli 2005.

³⁶ Skogvang: Samerett (Oslo, 2002) side 127.

³⁷ NOU 1984: 18 side 588 og Ot.prp. nr. 33 (1986-1987) side 117.

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som angår dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. I avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, inngått mellom kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005, er det fastsatt nærmere prosedyrer for hvordan konsultasjonene med Sametinget skal foregå. Sametingets plenum ga sin tilslutning til prosedyrene 1. juni 2005. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen.³⁸

Høringsretten gjelder parallelt med konsultasjonsplikten og ikke *i stedet for* konsultasjonsplikten. Innholdsmessig går konsultasjonsplikten lengre enn høringsretten, og konsultasjonene gir Sametinget større mulighet for innflytelse enn hva som følger av høringsretten. På et område går imidlertid høringsretten videre enn konsultasjonsavtalens virkeområde: Høringsrettens virkeområde viser til ”offentlige organer” noe som omfatter organer både på sentralt, regionalt og lokalt nivå, jf. Ot.prp. nr. 33 (1986-87) side 118. Konsultasjonsavtalen gjelder på sin side bare for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter, jf. konsultasjonsavtalen punkt 2.

Sametingets myndighet sorteres i to hovedkategorier, myndighet gitt i lov og/eller forskrifter og myndighet til å fordele bevilgninger. Sametinget er gitt myndighet i lov/forskrift innenfor fem områder. Dette er:

1. Kulturminneloven hva gjelder samiske kulturminner. Denne myndigheten er forskriftsdelegert og Sametinget er faglig underlagt Riksantikvaren/ Miljøverndepartementet. Ordningen er en prøveordning og det pågår nå et arbeid med spørsmålet om hvordan myndigheten permanent skal overføres Sametinget.³⁹
2. Forvalter språkreglene i sameloven, jf. Ot.prp. nr.114 (2001-2002).
3. Opplæringsloven hva gjelder myndighet til å fastsette forskrifter om læreplaner for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i den videregående opplæringen, og om læreplaner for særskilte samiske fag i den videregående opplæringen (i praksis i fagene språk, duodji, reindrift). Myndigheten er lovdelegert.
4. Lovdelegert myndighet til å gi forskrifter om bruk av det samiske flagget, jf. sameloven § 1-6.
5. Lovdelegert myndighet til å fastsette retningslinjer for endret bruk av utmark, jf. finnmarksloven § 4.

Sametinget har gitt uttrykk for at en er av den prinsipielle oppfatning at myndighet som Sametinget har, må ha sitt direkte grunnlag i lov. Dette ivaretar både Sametingets uavhengige stilling overfor departement og direktorat og sikrer at det er Stortinget som formelt tar stilling til den myndighet Sametinget utøver. Hvordan myndighet delegeres til Sametinget er også av betydning for hvilken rettslig stilling Sametinget skal ha.

Vedlegg 3 redegjør for ordninger og myndighet som er overført til Sametinget.

Sametinget er gitt økt ansvar og selvstendighet i budsjettssammenheng ved at Sametinget fra 1999 ble gitt unntak fra Bevilgningsreglementet § 3 (daværende § 4), jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 5 (1998-1999) og Stortingets vedtak av 8. desember 1998. Når det gjelder de årlige stats-

³⁸ Departementets nettside om konsultasjonsavtalen:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931>

³⁹ Det ble i 2005 nedsatt en arbeidsgruppe med medlemmer fra Sametinget, Riksantikvaren, Miljøverndepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Rapporten ferdigstilles våren 2007, jf. [St.meld. nr. 7 \(2006-2007\)](#) Om Sametingets virksomhet i 2005, [kap. 3.14](#).

budsjettene, fordeler Sametinget bevilgningene fra de ulike departementene i sitt plenums møte i november. Dette skjer før Stortinget har gjort sitt endelige budsjettvedtak, slik at det må tas forbehold om budsjettvedtaket i Stortinget. Sametinget fordeler bevilgningene etter egne prioriteringer, i tråd med de føringer som legges i Stortingets budsjettvedtak (se også kap. 2.10.1 om budsjettprosessen).

Sametinget har bevilgningsmyndighet innenfor en rekke områder. En detaljert framstilling av hvilke tilskuddsordninger Sametinget forvalter framkommer av vedlegg 4. Sametinget fastsetter retningslinjer for tilskuddsforvaltningen, i noen tilfeller i samråd med aktuelt departement. Tilskuddsforvaltningen kan deles inn i syv underkategorier:

- Direkte driftsstøtte til organisasjoner (nærings- og kulturorganisasjoner, landsdekkende samiske organisasjoner)
- Direkte driftsstøtte til frittstående institusjoner (stiftelser, medlemsinstitusjoner)
- Direkte driftsstøtte til kommunalt eide institusjoner (museer, språksentre)
- Direkte driftsstøtte til kommuner for arbeid med språk
- Driftsstøtte etter søknad/dokumentasjon til barnehager, bokbusser
- Tilskudd etter søknad til kultur-, nærings-, språk- og kulturminneprosjekter, samt utdannings- og kunstnerstipend
- Tilskudd til utvikling av læremidler/bestilling av læremidler

Når det gjelder tilskuddsforvaltningen, har Riksrevisjonen i 2006 reist en problemstilling knyttet til Sametingets retningslinjer og rutiner for forvaltning av tilskuddsordninger. Noen av retningslinjene kan ha karakter av forskrift i henhold til forvaltningsloven § 2 c og bør holdes adskilt fra regler som inneholder administrative instruksjoner og organisatoriske bestemmelser.⁴⁰ Sametinget har i dag ikke hjemmelsgrunnlag for å fastsette de nødvendige bestemmelsene i forskrifts form. En slik hjemmel kan eventuelt gis i sameloven.

Sametinget oppnevner eller foreslår styremedlemmer til en rekke samiske institusjoner, og til forvaltningsorganer der Sametinget ikke har noen direkte styringsdialog (for eksempel Reindriftsstyret). I noen tilfeller er denne oppgaven regulert i lov (som i reindrifftsloven, finnmærksloven og lov om universiteter og høyskoler) (se vedlegg 5 for en oversikt over Sametingets oppnevning til styrer etc.).

Selv om Sametinget i Norge ikke har formell myndighet på området representerer det samene i Norge også internasjonalt. Sametinget har således en særegen posisjon i den norske forfatning, en rolle i hvilken Sametinget verken kan instrueres, eller som kan overtas av statlige myndigheter. I FN-systemet er dette lagt til grunn ved at Sametinget er gitt anledning til å sende inn skyggerapporter til flere FN-organer og at Sametinget står fritt til å ha avvikende posisjoner fra de posisjoner Norge inntar i internasjonale fora.

Det har utviklet seg en praksis der Sametinget deltar som fullverdig medlem i Norges delegasjon i internasjonale fora. Staten og Sametinget søker omforente løsninger gjennom konsultasjoner om Norges posisjoner i saker som angår samene.

2.5. Søksmålskompetanse

Det stilles en rekke vilkår, eller prosessforutsetninger, for at domstolene kan realitetsbehandle en sak. I forhold til spørsmålet om hvorvidt Sametinget har søksmålskompetanse er det vilkå-

⁴⁰ Jf. [Reglement for økonomistyring i staten](#), punkt 6.2.1.2 Regelverk

rene om partsevne og prosessuell handleevne som er avgjørende. Med partsevne siktes det til de krav som stilles til en person eller sammenslutning for å kunne være part i en sak for domstolene. Prosessuell handleevne handler på sin side om hvem som kan opptre for og utøve partsrettighetene til partene i saken. Evnen til å være part i en sak reguleres ikke direkte av tvistemålsloven, men følger av en bred rettspraksis. I den nye Tvisteloven⁴¹ er de nærmere vilkår i gjeldende rett søkt kodifisert i § 2-1 *Partsevne* som lyder:

” (1) *Partsevne har*

a) enhver fysisk person,

b) stat, kommuner og fylkeskommuner,

c) selskaper, herunder aksjeselskaper, ansvarlige selskaper og kommandittselskaper,

d) samvirkeag, sparebanker og stiftelser,

e) konkursboer og dødsboer under offentlig skifte,

f) andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter, når det er særlig bestemt i lov.

(2) *Andre sammenslutninger enn etter første ledd har partsevne så langt dette følger av en samlet vurdering hvor det særlig legges vekt på*

- om sammenslutningen har en fast organisasjonsform,

- om det er et styre eller annet organ som representerer sammenslutningen utad,

- om sammenslutningen har en formalisert medlemskapsordning,

- om sammenslutningen har egne midler, og

- sammenslutningens formål og hva søksmålet gjelder”.

Det følger av gjeldende rett at enhver fysisk og juridisk person har partsevne. Om en sammenslutning er å regne som en juridisk person må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfelle. Staten, fylkeskommunene og kommunene har partsevne. Det samme har offentlige innretninger som er organisert som egne rettssubjekter. Hvorvidt Sametinget har partsevne beror dermed på om Sametinget er å anse som en juridisk person. Utgangspunktet er at Sametinget er et organ for staten. På den annen side disponerer Sametinget en egen formuesmasse innenfor de rammer som ligger i Stortingets budsjettvedtak. Sametingets virksomhet er også mangeartet. Lovdelegert myndighet slik som etter forskrift til kulturminneloven der Sametinget opptre som underordnet forvaltningsorgan, og tilskuddsforvaltning der Sametinget også opptre som forvaltningsorgan, men i en friere rolle, er eksempler på at Sametinget har en mindre grad av selvstendighet fra statlige myndigheter. Sametingets politiske virksomhet som følge av at Sametinget er et folkevalgt organ av og for samene er på den annen side helt uavhengig fra staten⁴². Også når det gjelder Sametingets formuesmasse, står Sametinget i en langt mer uavhengig stilling i forhold til statlige myndigheter når det gjelder Sametingets politiske virksomhet. Det er Sametinget selv som i årlige budsjettvedtak fordeler bevilgningene, og også vedtar retningslinjer for tilskuddsordninger.

Det vil derfor være mest naturlig å skille mellom de ulike funksjoner Sametinget utøver. Mens det synes forholdsvis klart at Sametingets i sine rene forvaltningsfunksjoner står i et såpass nært forhold til statlige myndigheter at man vanskelig kan konkludere med at Sametinget i

⁴¹ Lov 17.06.2005 nr. 90 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, fra den tid oppheves lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten i tvistemål (tvistemålsloven).

⁴² Noe som også kan sies å følge forutsetningsvis av sameloven § 2-1.

disse sammenhenger er å anse som et eget rettssubjekt⁴³, kan problemstillingen reises om Sametinget kan være dette i sin politiske virksomhet.

I rettspraksis har det vært flere eksempler på tilfeller der et offentlig organ som tilhører staten og som har en relativt høy grad av uavhengighet i forhold til den ordinære forvaltning, har blitt ansett for å ha partsevne, se for eksempel Rt. 1963 s. 146 (Universitetet i Bergen) og Rt. 1992 s. 1105 (NSB). I juridisk teori er Skoghøy⁴⁴ kritisk til dette og anfører: *”Etter min oppfatning bør man holde fast ved at organer eller bedrifter som ikke er organisert som selvstendige rettssubjekter, ikke kan ha alminnelig partsevne. I tilfeller hvor søksmål blir avgitt av eller mot et organ eller en bedrift som ikke har partsevne, bør man etter min mening se det slik at det er staten [...] som må anses som part, mens det organ som opptrer i saken, må anses som den instans som utøver den prosessuelle handleevne for staten [...]”*

I St. meld. nr. 55 (2000-2001) [kap. 5.1.2](#) som omhandler Sametingets forhold til Regjeringsadvokaten har regjeringen uttalt: *”Regjeringsadvokaten er først og fremst regjeringens og departementenes advokat. Eventuell bistand til underliggende etater må kanaliseres gjennom ansvarlig departement. Sametingets virksomhet som politisk organ er ikke underlagt regjeringens eller den øvrige statsforvaltningens kontroll- eller instruksjonsmyndighet, og Sametinget vil kunne ha synspunkter som går på tvers av for eksempel departementale standpunkter. Sametingets politiske virksomhet kan medføre at Sametinget tar opp saker overfor andre statlige organer. Regjeringsadvokaten er rådgiver og prosessfullmektig for slike statlige organer, noe som innebærer at Regjeringsadvokaten ikke kan bistå Sametinget når andre statlige interesser berøres eller statlige vedtak angripes. [...] På denne bakgrunn mener regjeringen at Sametinget ikke kan benytte Regjeringsadvokatens tjenester. I denne vurderingen legger regjeringen vekt på Sametingets selvstendige og uavhengige posisjon i forhold til regjeringen. Det vil være mest i tråd med denne uavhengigheten at Sametinget selv velger sine advokater.”*

Dette kan tolkes som om man har forutsatt at Sametinget i enkelte relasjoner har partsevne mens det avvises at Sametinget skal kunne utøve den prosessuelle handleevne for staten, da det vises til de ulike politiske interesser statlige myndigheter og Sametinget kan ha i konkrete saker, samt at man videre kan komme til situasjoner der statlige vedtak angripes av Sametinget.

I forlengelsen av dette er et annet moment som i hvert fall delvis kan trekke i retning av partsevne at Sametinget fra tid til annen har en annen oppfatning av innholdet i det folkerettslige forpliktelser som påhviler statlige myndigheter overfor samene som urfolk, og hvorvidt konkrete statlige vedtak ligger innenfor disse.

Den alminnelige regel i norsk rett har vært at for at spørsmålet om det foreligger folkerettsbrudd skal kunne gjøres til søksmålgjenstand, må det være tale om brudd på en inkorporert konvensjon. Dersom det ikke finnes særlig hjemmel for annet, kan spørsmålet om det foreligger brudd på alminnelige folkerettslige regler eller konvensjoner som ikke er inkorporert, etter den alminnelige oppfatning bare prøves prejudisielt som ledd i fastleggelsen av rettigheter eller plikter etter nasjonal rett.

ILO-konvensjon 169 er ratifisert av Norge, men enda ikke fullstendig⁴⁵ inkorporert. Det følger imidlertid av en naturlig tolkning av ordlyden i ILO-169 artikkel 12 første punktum at

⁴³ Det er derfor lite som tyder på at Sametinget har partsevne.

⁴⁴ Jens Edvin Skoghøy: *Tvistemål* 2. utgave 2001, Universitetsforlaget.

⁴⁵ I finnmarksloven er imidlertid ILO-konvensjonen gitt forrang, innenfor lovens virkeområde.

urfolk skal ha mulighet til å reise sak for domstolene, som enkeltpersoner eller gjennom sine respektive organer, for å kunne få et effektivt vern av sine rettigheter. En slik tolkning styrkes ytterligere av forhistorien til bestemmelsen og vil også være den tolkning som samsvarer best med alminnelige rettsstatsidealer. At man således også skal kunne påberope brudd på ILO-konvensjonen for domstolene er lagt til grunn av samerettsutvalget⁴⁶. I juridisk teori støttes dette videre av Skoghøy⁴⁷, og av Skogvang⁴⁸. Også Tvistelovsutvalget har vist til dette i forarbeidene til den nye tvisteloven.

Som samenes representative folkevalgte organ kan Sametinget ikke uten videre utelukkes i saker der spørsmålet om det forligger folkerettsbrudd gjøres til søksmålgjenstand for domstolene, noe som kan trekke i retning av partsevne i slike saker.

De overfor nevnte momenter kan likevel ikke i seg selv være tilstrekkelig til å konkludere tydelig med at Sametinget har partsevne.

I motsatt retning trekker at den underliggende forutsetning for denne arbeidsgruppens arbeid der man skal vurdere Sametingets formelle stilling, herunder om Sametinget skal organiseres som et eget rettssubjekt. Mer tungtveiende er det syn som lå til grunn for Stortingets vedtagelse av sameloven ble der Sametinget først og fremst sett på som en rådgivende organ for statlige myndigheter i samepolitikken. Selv om Sametingets stilling siden den gang har blitt styrket, bl.a. gjennom konsultasjonsavtalen og finnmarksloven, er det likevel foreløpig ingen autoritative rettskilder i nasjonal lovgivning som entydig slår fast at Sametinget er å anse som et eget rettssubjekt i kraft av sin stilling som folkevalgt organ av og for samene.

2.6. Sivilombudsmannen og Sametinget

Sivilombudsmannes arbeidsområde følger av Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen⁴⁹ § 4. Ombudsmannens arbeidsområde faller i stor grad sammen med anvendelsesområdet for forvaltningsloven⁵⁰ og offentlighetsloven⁵¹. Det er Sivilombudsmannen selv som i praksis vurderer nærmere hvilke organer som faller inn under ombudsmannens arbeidsområde.⁵² I juridisk teori⁵³ er det vist til at det kan være grunn til å ”strekke” ombudsmannens kompetanse noe videre ”*særlig overfor halv-offentlige institusjoner som har til oppgave med offentlige midler å utføre oppgaver av mer offentlig og samfunnsmessig tilsnitt.*” Alle offentlige organer som kan betegnes som forvaltningsorganer er underlagt ombudsmannens arbeidsområde.

Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom et offentlig forvaltningsorgan og egne rettssubjekter som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannen må foreta en konkret vurdering der sentrale momenter vil være eierforholdet, organisasjonsformen, finansiering, type funksjon og virksomhet, graden av offentlig styring og behovet for ombudsmannskontroll.

⁴⁶ NOU 1997: 5 side 48-49.

⁴⁷ Jens Edvin Skoghøy: *Tvistemål* 2. utgave 2001, Universitetsforlaget, side 285.

⁴⁸ Susann Skogvang: *Samerett*, Universitetsforlaget 2002, side 91-92.

⁴⁹ Lov av 22.06.1962 nr. 8.

⁵⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

⁵¹ Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen.

⁵² Også Stortinget kan gi nærmere regler om dette, noe som foreløpig ikke er gjort.

⁵³ Jf. Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett III*, Oslo 1992, s. 108 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, Oslo 2003, s. 471-472.

Sametingets forvaltningsoppgaver faller klart nok innenfor Sivilombudsmannens arbeidsområde, noe også Sivilombudsmannens egen praksis viser der saker tidligere har blitt tatt opp til realitetsbehandling når det gjelder Sametingets tilskuddsforvaltning.

Når det gjelder Sametingets rene politiske virksomhet⁵⁴ er dette imidlertid forhold som faller utenfor Sivilombudsmannens arbeidsområde⁵⁵. Som samepolitisk organ står Sametinget fritt til å avgi enhver uttalelse det måtte ønske. Ingen andre organer kan instruere Sametinget om hva det skal uttale seg om, eller hva uttalelsen skal inneholde. Denne friheten har flere grunnlag. Sametinget har fått sin demokratiske legitimitet gjennom direkte valg, der representantene er valgt av det samiske folk. Dermed er det bare det samiske folk gjennom direkte valg hvert 4. år, som kan instruere Sametinget. Denne friheten er også lovfestet i sameloven § 2-1 og ved selve opprettelsen av Sametinget.

2.7. Regjeringsadvokaten og Sametinget

Regjeringsadvokatens hovedoppgaver er å føre rettssaker for statsinstitusjoner, gi uttalelser og betenkninger om rettslige spørsmål og til en viss grad bistå forvaltningen under forhandlinger. Sametinget har tidligere reist spørsmål om i hvilken utstrekning Sametinget kan benytte Regjeringsadvokaten. Den konkrete foranledningen for dette var at Sametinget i 1999 ba Regjeringsadvokaten, på vegne av Sametinget, vurdere stevning mot Statskog SF for å få kjent Finnmark jordsalgsstyres vedtak om driftstillatelse for uttak av naturstein i Riebanvarri og Naranaš i Kautokeino, samt Statskog SFs vedtak i klagesakene, ugyldige. Regjeringsadvokaten avviste Sametingets anmodning, med henvisning til at Regjeringsadvokaten i en rekke saker opptrer på vegne av Statskog SF og som dets rådgiver.

I St. meld. nr. 55 (2000-2001) kap. 5.1.2 har den daværende regjering drøftet Sametingets forhold til Regjeringsadvokaten og konkludert med at Sametinget ikke kan benytte Regjeringsadvokatens tjenester.⁵⁶ I stortingsmeldingen er det også søkt å sondre mellom Sametingets ulike virksomhetsområder: *”Det kan reises spørsmål ved om Regjeringsadvokaten kan bistå Sametinget på et mer begrenset område, i saker som angår Sametingets virksomhet som forvaltningsorgan (for eksempel bevilgning av midler til private) eller egenadministrasjon (for eksempel tjenestemannssaker eller leie av lokaler). Med en slik løsning vil man imidlertid kunne få en gråsoner med vanskelige grensespørsmål. Det kan for øvrig også pekes på at Regjeringsadvokaten ikke gir juridiske råd til Stortinget, heller ikke i spørsmål knyttet til administrasjon.”*

At det vil oppstå en gråsoner med vanskelige grensespørsmål synes klart nok. En viktig del av begrunnelsen for oppnevnelsen av denne arbeidsgruppen er imidlertid å finne frem til disse gråsonene for å slå fast Sametingets formelle stilling.

Når det gjelder sammenlikningen med Stortinget, treffer heller ikke denne helt, da Stortinget er den lovgivende forsamling, og det synes derfor som om avgrensingen av Regjeringsadvokatens arbeidsområde har mer med det grunnlovfestede maktfordelingsprinsipp å gjøre enn de parlamentariske trekk Stortinget har til felles med Sametinget. Sametingets organisering skiller seg på sin side fra Stortinget ved at man i en og samme organisasjon har både parlamentsfunksjonen og en funksjon som i stor grad likner departementenes.

⁵⁴ Også tilskuddsforvaltningen er en form for politisk virksomhet, men her er man undergitt de samme forvaltningsrettslige skranker som alle andre organer for staten som driver tilskuddsforvaltning.

⁵⁵ Selv om det ikke finnes noe klar avklaring på hvor de nærmere grenser går, må dette antas å være sikker rett.

⁵⁶ Se de siterte avsnitt overfor under omtalen av Sametingets søksmålskompetanse i kap. 2.5.

Det er nettopp under Sametingets ”departementsfunksjoner” behovet for bistand fra Regjeringsadvokaten melder seg i størst grad. Både med tanke på tilskuddsforvaltningen, der Sametinget avgjør⁵⁷ både som underordnet organ og klageorgan, og med tanke på områder der Sametinget har delegerte forvaltningsoppgaver slik som kulturminneforvaltningen. Innenfor kulturminneforvaltningen foretar Sametinget endog i praksis økonomiske utlegg ved de utgifter man har ved å foreta undersøkelser, og har ansvar for å kreve disse inn, dog uten den nødvendige kompetanse til å gå til rettslige skritt

På denne bakgrunn synes det naturlig at Sametinget i enkelte relasjoner kan ha krav på bistand av Regjeringsadvokaten.

2.8. Sametinget og arbeidsrettslige bestemmelser i staten

Sametinget overtok i samsvar med samelovens overgangsbestemmelser alle rettigheter og plikter som tidligere lå til Norsk sameråd. Dette innebar også overtakelse av arbeidsgiveransvaret for Norsk sameråds faste ansatte. Personalet ved Norsk sameråd ble opprinnelig tilsatt av departementet, men denne tilsettingsmyndigheten ble senere delegert til Norsk sameråd.

Det har siden Sametingets etablering aldri vært reist spørsmål om hvilken status Sametingets ansatte har i forhold til de arbeidsrettslige bestemmelser i staten, men det har vært forutsatt at personalet er underlagt tjenestemannsloven, tjenestetvistloven, lov om Statens pensjonskasse og lov om aldersgrense for offentlige tjenestemenn. Samelovens § 2-12 andre punktum fastsetter et unntak fra tjenestemannslovens § 5 idet tilsettingsmyndigheten er lagt til Sametinget. I Ot.prp. nr. 33 (1986-87) begrunnes dette unntaket med at *”Det gjelder her et område hvor behovet for statlig styring etter departementets syn bør stå tilbake for hensynet til samisk selvråderett”*. Av Justisdepartementets kommentarer i Ot.prp. nr. 33 (1986-87) til § 2-12 fremkommer det for øvrig at av myndighet til å ansette følger også en myndighet til å fastsette personalreglement og stillingsinstrukser i nødvendig utstrekning.

I forbindelse med at Sametinget ble nettobudsjettert fra 1999 ble det gjort en tilføyelse til § 2-12 med et nytt annet ledd som klart fastsetter at Sametingets tjenestemenn er underlagt tjenestemannsloven, tjenestetvistloven, lov om aldersgrense for offentlige tjenestemenn og lov om Statens pensjonskasse, så langt dette passer med hensyn til samelovens bestemmelse om Sametingets ansettelsesrett⁵⁸.

Sametingets direktør engasjeres på åremål og denne tilsettingen skjer av et samlet Sameting. Sametingets øvrige personale tilsettes av tilsettingsråd. Sametingets personalreglement er vedtatt i Sametingets plenum 31. mai 2005. Tjenestemennenes lønnsforhold er regulert innenfor det statlige hovedtariffområdet og særavtaler.

Det er etablert en egen pensjonsordning for *”medlemmer av Sametinget som utøver sitt verv på fulltid”*, jf. sameloven § 2-15. Da Sametinget ble opprettet, var det kun sametingspresidenten som var heltidspolitiker. Stillingen som president i Sametinget ble innplassert i statens lønnsregulativ, hvilket ikke er i samsvar med innholdet i stillingen. For å ivareta presidentens pensjonsrettigheter ble det etablert en egen ordning. Ordningen administreres av Statens pensjonskasse. Nærmere bestemmelser om beregningen av pensjonsrettighetene og om gjennom-

⁵⁷ Innenfor rammene i statsbudsjettet og de ulike tilskuddsordningenes retningslinjer.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 9 (1996-97). Se også arbeidsgrupperapport fra mars 1996 *Konsekvenser forbundet med en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget*:

http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_rapport_sametinget_1996.pdf

føringen av pensjonsordningen er fastsatt i forskrift⁵⁹. For øvrig vises det til [Ot.prp. nr. 72 \(1999-2000\)](#). For ytterligere omtale av sametingsrepresentantenes arbeidsforhold og godtgjørelser vises det til [reglement for politisk nivå](#) vedtatt av Sametinget.

2.9. Sametinget og forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven

Sametinget er et offentlig organ og det er klart at både forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer til anvendelse for Sametingets virksomhet. Ved opprettelsen av Sametinget konstaterte justiskomiteen at Sametinget i samsvar med samerettsutvalgets innstilling vil være et offentlig organ underlagt de alminnelige regler for saksbehandling i slike organer, bl.a. forvaltningsloven og offentlighetsloven, jf. Innst. O. nr. 79 (1986-87). Det ble samtidig forutsatt at i den grad det blir aktuelt å delegerer myndighet, eller ved særskilt lovvedtak gi Sametinget avgjørende myndighet, vil det være behov for å klarlegge bl.a. klageadgangen.

Det ble i 1997 gjort en tilføyelse i sameloven § 2-12 hvor det fremkommer at ”enkeltvedtak” fattet av ”styre, råd eller utvalg oppnevnt av Sametinget”, i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser kan påklages til ”Sametinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av Sametinget”.

I de tilfeller Sametingets beslutningsmyndighet til å fatte enkeltvedtak beror på delegasjon (se punkt 4.2 om delegasjon av myndighet), vil det normalt foreligge adgang til å klage samtidig som delegerende myndighet vil ha i behold adgangen til overprøving av vedtak, jf. forvaltningslovens § 28 annet ledd siste punktum.

I Ot.prp. nr. 9 (1996-97) uttaler Kommunal- og regionaldepartementet at den utviklingen som har skjedd etter Sametingets opprettelse, og endringen i § 2-1 vedrørende hjemmel for delegasjon av forvaltningsmyndighet til Sametinget, ikke betinger at det i lovs form vedtas noen bestemmelse om klageadgang. Dette utdypes med at bestemmelsen gjelder overføring av beslutningsmyndighet innenfor politiske og økonomiske rammer fastsatt av Stortinget og regjeringen i de årlige budsjettvedtak, bevilgningsreglementet og departementets tildelingsbrev. Den myndighet som er delegert til Sametinget, er myndighet til å fastsette prioriteringer og foreta fordeling av statens bevilgninger til særskilte tiltak angående samisk språk, kultur og samfunnsnivå. Sametingets beslutninger etablerer i denne forbindelse ingen rettigheter av individuell karakter, men vil være rettet mot hele den samiske befolkning i Norge. Disse beslutninger er ikke enkeltvedtak og derfor heller ikke gjenstand for klage etter forvaltningslovens regler.

Sametinget har i sin egen organisering forutsatt at i de tilfeller vedtaksmyndighet er lagt til et av Sametinget oppnevnt råd, styre eller utvalg, skal Sametingsrådet være klageorgan. Kommunal- og regionaldepartementet viser i Ot.prp. nr. 9 (1996-97) til forvaltningslovens alminnelige forutsetning om at det skal foreligge en adgang til totrinnsbehandling i forvaltningssaker og finner at den ordning som har blitt etablert innenfor Sametinget har fungert etter sin hensikt og at det derfor etableres en generell bestemmelse i loven som fastsetter at Sametinget eller det organ som Sametinget bestemmer, skal være klageorgan på de saksområder Sametinget selv har besluttet delegert til egne underordnede organer, jf. sameloven § 2-12. Bestemmelsen kommer imidlertid ikke til anvendelse på saksområder av spesiell faglig karakter som er delegert direkte til Sametinget. Dette gjelder i dag forvaltningen av samiske kulturminner, der Sametinget er faglig underlagt Riksantikvaren og Miljøverndepartementet.

⁵⁹ Forskrift om pensjonsordning for sametingsrepresentanter 2003-11-07 nr 1323
<http://www.lovdata.no/for/sf/kr/kr-20031107-1323.html>

Sameloven § 2-12 kommer ikke til anvendelse for behandlingen av innsynskrav etter gjeldende offentlighetslov. Dette siden vedtaket om avslag treffes av Sametingets administrasjon og ikke er vedtak fattet i ”utvalg, råd eller lignende”. Det er videre lagt til grunn at vedtak etter offentlighetsloven ikke er å betrakte som enkeltvedtak, slik sameloven § 2-12 krever for at klage skal kunne behandles av ”Sametinget eller særskilt klagenemnd” oppnevnt av Sametinget. Det er imidlertid lagt til grunn i praksis at innsynskrav i første omgang behandles av Sametingets administrasjon og at klage på avslag om innsyn behandles av Sametingstrådet. I den nye offentlighetsloven som er antatt å tre i kraft 1. januar 2008 (lov 19. mai 2006 nr. 16) skal det forskriftsfestes hvordan klagesystemet skal være i denne typen spesialtilfeller. Arbeidsgruppen antar at ordningen med at klage behandles av Sametingsrådet videreføres.

2.10. Sametingets budsjett og tilknytningsform til staten

Begrepet tilknytningsform betegner de rettslige relasjonene mellom den utøvende statsmakten (regjeringen og departementene) og en virksomhet som drives, eies eller finansieres av staten. Tilknytningsformen legger blant annet rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet (se også punkt 3).

Da Sametinget ble opprettet i 1989, ble det lagt til grunn at Sametinget skulle tre inn i alle funksjoner og overta de samme rettigheter og forpliktelser som inntil da hadde vært tillagt det statlig oppnevnte Norsk Sameråd. Budsjetteknisk skjedde dette ved at de budsjettrutiner som tidligere var etablert i forhold til Norsk Sameråd, ble videreført uten noen spesielle vurderinger knyttet til Sametingets spesielle status som folkevalgt organ.

Sametinget var fra etableringen og fram til og med 1998 organisert som et ordinært forvaltningsorgan, med tildeling av bevilgningen på postnivå (drifts- og tilskuddsposter). Sametinget fikk fra 1999 unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet, og er en virksomhet med særskilte fullmakter (jf. punkt 3.1). Sametinget får i dag hele sin bevilgning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Miljøvern departementet over 50-poster.

Bakgrunnen for overgangen til nettobudsjettering var målsetningen om at Sametinget skulle ha større frihet og mulighet til å foreta egne prioriteringer for den samiske kulturs og det samiske samfunnets fremtid. Ved å samle bevilgningen i én post, er det opp til Sametinget selv å foreta den nærmere fordeling på de enkelte tiltak. Da denne løsningen ble foreslått, vurderte departementet også bruk av adgang til gjensidig overføring mellom budsjettpostene.⁶⁰ Den løsningen fremsto imidlertid som langt mer formalistisk og tungvint enn en løsning hvor hele bevilgningen samles under én post. Nettobudsjettering gir mer økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen over statsbudsjettet. Sametinget har ikke slike inntekter av betydning. Motivet for overgangen til nettobudsjettering for Sametinget var altså ikke knyttet til spørsmålet om friere bruk av inntekter.

Regnskapsmessig føres Sametingets brutto inntekter og utgifter i Sametingets regnskap. Sametinget rapporterer månedlig om likviditetsbevegelser på sine oppgjørskontoer i Norges Bank til Senter for statlig økonomistyring. Ved årets slutt rapporteres også innestående på oppgjørskontoene til kapitalregnskapet via det departement som har bevilget midlene.

⁶⁰ Jf. rapporten ”Konsekvenser forbundet med overgang til større budsjettmessig frihet for Sametinget”. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe og Sametinget, mars 1996:
http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_rapport_sametinget_1996.pdf

Sametinget er omfattet av Stortingets bevilgningsreglement. Økonomiforvaltningen i Sametinget skal skje i henhold til Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten, og Finansdepartementets rundskriv om økonomiregelverkets rekkevidde overfor statlige virksomheter som har unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet ([R-106](#)) av 21.12.2005.

Rammene for Sametingets økonomiforvaltning fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i departementets hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Sametinget. Hovedinstruksen gjelder også for midler bevilget over andre departementers budsjett og for eventuelle inntekter fra annet hold. Instruksen er fastsatt med hjemmel i samelovens § 2-1, tredje ledd. I hovedinstruksen har departementet fastsatt at Økonomireglementet for staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten også gjelder Sametinget. Det forutsettes imidlertid at økonomireglementet og bestemmelsen anvendes på en måte som gir rom for Sametingets utøvelse av skjønn i sin egenskap som folkevalgt organ.

Det er adgang til å gjøre unntak fra økonomireglementet for nettobudsjetterte virksomheter, men dette er foreløpig ikke vurdert for Sametinget.

Da Sametinget ble nettobudsjettert fra 1999, etablerte Kommunal- og regionaldepartementet samtidig nye budsjettprosedyrer for å styrke samordningen mellom departementene. Dette ble blant annet gjort fordi erfaringer viste at nye tiltak som det er ønskelig å gjennomføre på det samepolitiske området, ofte kan være tiltak av begrenset økonomisk omfang, men likevel vanskelig å finne rom for innen eksisterende rammer. Det ble derfor bl.a. besluttet at samiske saker skal fremmes samlet til regjeringens budsjettkonferanser. Hensikten med dette er å kunne se satsningen på samepolitiske tiltak under ett. Dette innebærer at forslag fra alle departementene som gjelder samiske formål presenteres av den ministeren som har samordningsansvaret for samiske saker.

Målsetningen med de nye prosedyrene var gjennom en bedre samordning å synliggjøre samiske tiltak, og å styrke mulighetene for å nå fram i budsjettprosessen. Samme år ble det, også som et ledd i arbeidet for å få mer fokus på de samiske problemstillingene, etablert faste møter mellom sametingspresidenten og aktuelle statsråder om Sametingets budsjettforslag. Målsetningen med dette var å løfte opp de samiske sakene på et høyere nivå i regjeringssystemet, og på den måten få bedre gjennomslag i budsjettprosessen.

Siden 1999 er det utarbeidet et årlig rundskriv⁶¹ om behandling og samordning av samiske saker i budsjettarbeidet.

2.10.1. Dagens budsjettprosedyrer

En framstilling av Sametingets rutiner i budsjettprosessen framkommer av vedlegg 6. I praksis arbeides det i Sametinget med tre ulike års budsjetter i tillegg til regnskapet fra forrige år. Som eksempel starter Sametingets administrasjon arbeidet med satsningsforslag for 2009-budsjettet våren 2007. Samtidig revideres inneværende års budsjett (2007-budsjettet), og fordelingen av neste års budsjett (2008) forberedes.

⁶¹ A-6/2006. Statsbudsjettet 2007 - Behandling og samordning av samiske saker. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2006/Statsbudsjettet-2007---behandling-og-samordning-av-samiske-saker.html?id=109608>

Alle institusjoner og organisasjoner som får direkte støtte over Sametingets budsjett skal pr. 1. august sende inn årsmelding, handlings/tiltaksplan, regnskap og budsjettbehov for neste år. Innspillene fra organisasjonene blir gått igjennom av administrasjonen og eventuelt lagt inn i budsjettfordelingsforslaget (2008) og/eller budsjettsatsningsforslaget (2009). Sametingsrådet har møter med de organisasjoner og institusjoner som ber om det i forbindelse med budsjettprosessen.

Straks etter at regjeringen har lagt fram sitt budsjettforslag for påfølgende år (2008) i oktober, legger Sametingets administrasjon fram et bearbeidet budsjettsatsningsforslag (2009) for Sametingsrådet. Signaler fra Sametingsrådets tidligere behandlinger av budsjettforslaget er da innarbeidet, og forslaget er korrigert med hensyn til endringer i statsbudsjettet. Sametingets administrasjon forbereder samtidig fordelingen av budsjettet påfølgende år (2008), som blir vedtatt av Sametinget i november, med forbehold om Stortingets budsjettvedtak i desember.

Når regjeringen legger fram statsbudsjettet i begynnelsen av oktober, har Sametingsrådet ca. tre uker på seg til å ferdigstille sin innstilling til budsjettfordeling (2008) og budsjettsatsning (2009), som oversendes møtelederskapet og offentliggjøres samtidig (ca. slutten av oktober). Møtelederskapet oversender saken til plan- og finanskomiteen som behandler spørsmålene i møte to uker før årets siste plenums møte. Sametingets plenum behandler og vedtar budsjettfordelingen (2008) og budsjettsatsningen/budsjettbehovene (2009) i sitt møte i slutten av november.

Sametingsrådet avholder vanligvis møte med arbeids- og inkluderingsministeren og eventuelt finansministeren og/eller andre statstråder om budsjettbehovet (budsjettsatsninger for 2009) i desember/januar. Disse møtene er rene orienterings- og drøftingsmøter. Det gis ikke budsjettfortrolig informasjon til Sametinget, og det er heller ingen forpliktelser knyttet til disse møtene for de statsrådene som deltar.

Budsjettvedtaket gjelder mange fagområder og dermed en rekke departementer. Selv om det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har det overordnede ansvaret for statens samepolitikk, ligger fortsatt det faglige ansvaret for samiske saker i de enkelte fagdepartementer. Dette betyr at det enkelte fagdepartement har et budsjettmessig oppfølgingsansvar, også for de ordningene som i 1993 og senere ble overført til Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.⁶² Hvert departement har derfor ansvar for å fremme forslag til samiske formål under egne budsjett. Fagdepartementene vurderer Sametingets budsjettforslag (på samme måte som for underliggende etater/virksomheter) som gjelder det aktuelle fagområdet, og fremmer eventuelle forslag i budsjettprosessen.

Forslag som gjelder samiske saker fremmes samlet til regjeringens budsjettkonferanser. Dette innebærer at satsningsforslag som gjelder samiske formål – dersom det er noen – fra alle departementene, presenteres på budsjettkonferansen av arbeids- og inkluderingsministeren som har samordningsansvaret for samiske saker. For øvrig følges de ordinære retningslinjer for budsjettarbeidet i regjeringen.

Sametingets administrasjon gjennomfører også møter med noen fagdepartementer om budsjettbehov innen de forskjellige fagfeltene i løpet av våren. Hvilke departementer det gjen-

⁶² I Kommunaldepartementets St. prp. nr 1 (1992-1993) uttales det i forbindelse med overføringen av disse ordningene at *"De ulike fagstatsrådene er fortsatt ansvarlig for eventuelle bevilgningsøkninger på sine felt"* (side 59). I praksis har det vist seg at budsjettøkningen var minimal i perioden 1993-1998 på de områdene som faglig sett lå under andre enn Kommunaldepartementet.

nomføres møter med er avhengig av hvilke rutiner som er innarbeidet i samarbeidet mellom departementene og Sametinget.

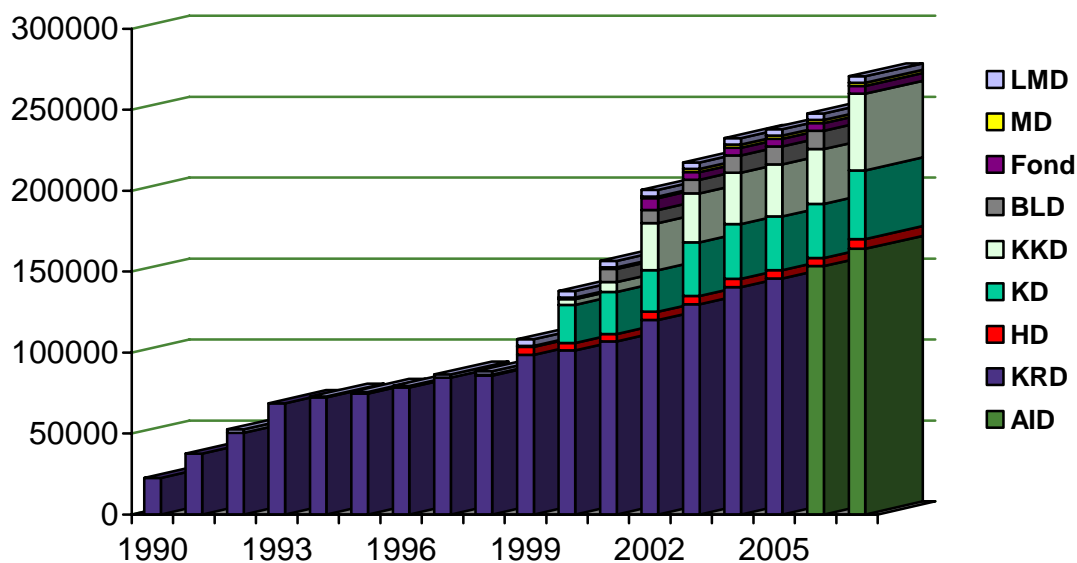
Sametinget blir gjort kjent med regjeringens budsjettforslag samtidig som det blir offentliggjort.

2.10.2. Utviklingen av Sametingets budsjett

Sametingets første hele driftsår var 1990. Sametingets budsjett var da 31,7 mill. kroner. I 2007 er det bevilget 690 mill. kroner til samiske formål.⁶³ Av dette forvalter Sametinget 275 mill. kroner. Sametinget mottar – eller har mottatt – faste bevilgninger fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet (over jordbruks- og reindriftsavtalen), Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet (etter årlig søknad).

Gjennom sitt budsjettvedtak legger Stortinget en del forutsetninger for bruken av midlene bevilget over statsbudsjettet. Det legges samtidig et konstitusjonelt ansvar på den enkelte statsråd for å sørge for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt opp (jf. kap. 2.12 om konstitusjonelt ansvar). Dette innebærer at midler som er bevilget over for eksempel Kunnskapsdepartementets budsjett må benyttes til de formål som er lagt til grunn under budsjettbehandlingen i Stortinget.

Figur 3. Bevilgninger til Sametinget 1990-2007



Utviklingen av Sametingets budsjett framkommer av figur 3. Det har vært en stor økning i Sametingets budsjett, særlig de siste årene. Økningen er i stor grad knyttet til at Sametinget

⁶³ Det har siden 1999 vært lagt fram en egen publikasjon om bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet. Målsetningen med publikasjonen er å gi en samlet framstilling av departementenes samiske tiltak, synliggjøre tiltak som ikke framkommer av budsjettproposisjonene, og gi en helhetlig oversikt over regjeringens økonomiske tiltak på det samepolitiske området. Publikasjonen for 2007-budsjettet:

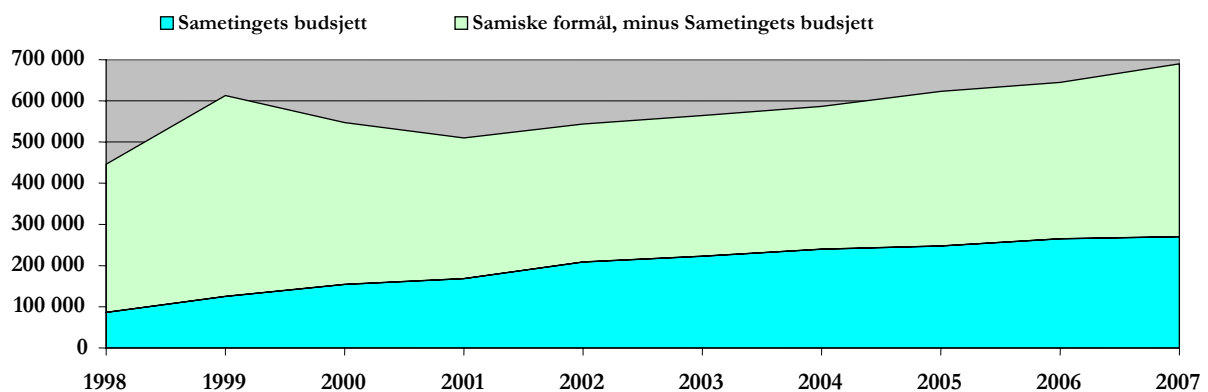
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressesenter/pressemeldinger/2006/Bevilgninger-til-samiske-formal.html?id=271963> For tidligere år, se

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Hoyremeny/Publikasjoner.html?id=434542#Rundskriv>

har overtatt forvaltningen av en rekke ordninger som tidligere har ligget hos bl.a. departementene. Figur 4 illustrerer utviklingen av bevilgningene til samiske formål totalt sett, korrigert for pris- og lønnsstigning. Figuren er lagd på bakgrunn av tall fra den årlige publikasjonen ”Bevilgninger til samiske formål”. For en detaljert oversikt over hvilke ordninger Sametinget forvalter og når ordningene ble overført, se vedlegg 3. For en detaljert oversikt over bevilgninger til samiske formål fra departementene de tre siste årene, se vedlegg 7.

Figur 4. Utviklingen i bevilgningene til samiske formål (priskorrigert for 2006-priser)

Kommentar til figur 4: I perioden 1997-2000 ble det bevilget til sammen ca. 120 mill. kroner til Sametingsbygget. Størstedelen av bevilgningen (70 mill. kroner) ble gitt i 1999. Tallene i figuren er i 1000 kr.



2.11. Kontroll og revisjon i Sametinget

For Sametinget er det avgjørende å ha stor troverdighet og legitimitet både i det samiske samfunnet og i storsamfunnet for øvrig. Det er derfor viktig at Sametinget har systemer og rutiner som ivaretar de kontrollbehov som til en hver tid er påkrevd.

Som folkevalgt organ og forvaltningsorgan har Sametinget etablert kontrollordninger som både ivaretar en parlamentarisk kontroll og en administrativ intern kontroll:

- Kontrollkomiteen er Sametingets plenums verktøy for å føre en parlamentarisk kontroll med virksomhet som finansieres over Sametingets budsjett. Kontrollkomiteens flertall vil på bakgrunn av Riksrevisjonens rapporter, andre undersøkelser og egne initiativ kunne fremme saker overfor Sametingets plenum.
- Den interne kontrollen i Sametinget dreier seg i hovedsak om interne rutiner i Sametingets administrasjon. Rutinene skal sørge for at økonomiske midler blir benyttet til det Sametinget har besluttet de skal brukes til, at midlene benyttes mest mulig effektivt og målrettet, at rapporteringsrutinene er forsvarlige, at budsjettene holdes og at det til enhver tid gjeldende regelverk for økonomiforvaltning følges.

Riksrevisjonen, som er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, er dessuten ansvarlig for årlige revisjoner av Sametingets virksomhet, jf. Riksrevisjonsloven § 9.

Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnte i desember 2004 en arbeidsgruppe for å se nærmere på kontrollordningene i og for Sametinget. Rapporten ble levert Kommunal- og re-

gionaldepartementet og Sametinget 15. april 2005, og Sametinget behandlet rapporten 31. mai 2005.

Arbeidsgruppens mandat var å redegjøre for ansvarslinjene for virksomheten i Sametinget og ordningene for intern kontroll, tilsyn og revisjon i og overfor Sametinget. Gruppen skulle også vurdere om ordningene er tilstrekkelige og peke på eventuelle mangler, i tillegg til å vurdere rollen til Sametingets kontrollkomité. Der det eventuelt ble funnet mangler og svakheter skulle gruppen anbefale tiltak for å rette disse opp.

Hovedkonklusjonen i rapporten var at den interne kontrollen i Sametinget er tilfredsstillende, men at det er rom for forbedringer. Blant annet ble følgende tiltak anbefalt:

- Kontrollkomiteen i Sametinget rendyrkes som kontrollkomité, og gis ressurser til saksbehandlerfunksjonen.
- Det etableres et plenumssekretariat under Sametingets møtelederskap som blir gjort organisatorisk uavhengig av Sametingsrådet. Saksbehandlerfunksjonen for kontrollkomiteen legges inn i plenumssekretariatet.
- Sametingets ramme bør økes med 800 000 kroner årlig for å styrke kapasiteten til kontrollkomiteen.
- Budsjettet til Sametingets administrasjon bør styrkes med en stilling til den interne kontrollen, og Sametingets budsjett bør styrkes med 600 000 kroner pr. år til dette formålet.
- Kommunal- og regionaldepartementet bør utrede, i konsultasjon med Sametinget, om Sametinget skal skilles ut som eget rettssubjekt og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Stortinget fulgte opp arbeidsgruppens tilrådning ved at Sametingets budsjett i 2005 ble økt med 600 000 kroner i forbindelse med behandlingen av RNB 2005. Tilleggsbevilgningen skulle gå til å styrke den interne kontrollen i Sametingets administrasjon og til styrking av saksbehandlerkapasiteten for Sametingets kontrollkomité, jf. St.prp. nr. 65 (2004-2005) og Innst.S. nr. 240 (2004-2005). Denne bevilgningen ble ikke videreført i statsbudsjettet 2006.

Sametinget vedtok i sak 050/04 Sametingets budsjett 2005 å styrke Sametingets administrasjon med en controllerstilling. Videre har Sametinget i sak 058/05 Sametingets budsjett 2006 økt bevilgning til styrking av kontrollkomiteens arbeid i Sametinget.

Sametinget opprettet i forbindelse med den administrative omorganiseringen i 2005 en egen plenumsstab. Plenumsstaben har ansvaret for avvikling av komité- og plenumsmøtene, saksbehandling av saker til møtelederskapet, valgkomiteen og valgmennda, sekretærfunksjon for kontrollkomiteen, ansvar for sametingsvalget og valgreglene og ansvar for informasjon innenfor sitt arbeidsområde. Staben ledes av en stabsleder. Direktøren har arbeidsgiveransvaret for plenumsstaben, og møteleder har instruksjonsmyndighet.

2.12. Sametinget og statsrådets konstitusjonelle ansvar

I dette avsnittet omtales spørsmålet om enkeltstatsråders eller regjeringens konstitusjonelle ansvar for den aktiviteten som utføres av Sametinget. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede samordningsansvaret for samiske saker. Gjennom at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ansvar er å sikre at regjeringens samepolitikk som helhet blir ivaretatt, innebærer dette ulike roller overfor andre departementer; å informere om samepolitikken og påse at samepolitikk blir inkludert når sektorpolitikken utformes, å overvåke og vurdere konsekvenser av sektorpolitikken i forhold til samepolitikken, å holde oversikt over bevilgninger til samepolitiske tiltak, opptre som bindeledd mellom fagdepartementene og Sametinget, og

sikre at prosedyrer for høringer og medvirkning blir fulgt. I tillegg er det Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppgave å bistå departementer som skal utrede saksområder som berører den samiske befolkningen. De enkelte fagdepartementene har imidlertid også et ansvar innenfor sine områder. Hvert enkelt fagdepartement har på sin side ansvar for å ta initiativ til å følge opp gjennomføringen av samepolitikken innenfor sine sektorer. Dette gjelder også de ordninger som Sametinget forvalter.

Prinsipielt sett kan det være slik at etter ansvarlighetsloven § 11 kan en statsråd bli ansvarlig for å unnlate å sette i verk tiltak for å sikre samisk språk, kultur og samfunnsliv. Et slikt unnlatesansvar kan også gjelde manglende frambringelse av informasjon om status for samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dersom det for eksempel er på det rene at det er behov for tiltak og innsats for å unngå at et av de samiske språkene er i ferd med å svekkes, og dette ikke blir fulgt opp gjennom effektive tiltak, kan man være innenfor det konstitusjonelle ansvaret for vedkommende ansvarlige statsråd.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets overordnede ansvar og de enkelte fagdepartementers ansvar innenfor sine områder reiser spørsmålet om statsrådenes mulige konstitusjonelle ansvar, og om omfanget av ansvaret, og hvordan prinsippet om statsrådenes konstitusjonelle ansvar harmoner med prinsippet om Sametingets uavhengighet.

Det konstitusjonelle ansvaret knytter seg til Grunnlovens regler om riksrett. Etter Grunnloven § 86 er Riksretten dømmende myndighet i saker som anlegges mot et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett for å ha begått et straffbart forhold i forbindelse med utøvelsen av sine funksjoner. Det konstitusjonelle ansvar er således et straffansvar og de materielle straffebestemmelsene følger av lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven). Loven inneholder ingen regler som direkte gjelder statsråders konstitusjonelle ansvar der det har skjedd en delegasjon, men likevel kan flere av bestemmelsene være aktuelle.⁶⁴ Etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav b kan et medlem av regjeringen som unnlater å gjennomføre beslutning av Stortinget, eller som handler i strid med en stortingsbeslutning straffes. Videre setter § 10 straff for et regjeringsmedlem som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt eller bestyrt eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.⁶⁵

Ved vurderingen om enkeltstatsråders konstitusjonelle ansvar for beslutninger som gjøres av Sametinget må den uavhengighet som Sametinget har etter sameloven og den senere utviklingen innenfor samepolitikken legges til grunn som en viktig premiss for vurderingen. Som folkevalgt organ har Sametinget stor frihet. Sametinget er ikke en ordinær etat eller et underliggende organ til regjeringen, og regjeringen kan derfor ikke være ansvarlig for Sametingets politiske virksomhet eller politiske vedtak som Sametinget gjør på de ulike områdene.

Når det gjelder bevilgningene over statsbudsjettet har imidlertid statsråden et ansvar for å sørge for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt opp. Om dette sier Justisdepartementets lovavdeling i brev 26. januar 1995 til Kommunal- og arbeidsdepartementet at

⁶⁴ Jf. brev 26. januar 1995 fra Justisdepartementets lovavdeling til Kommunal- og regionaldepartementet, saksnummer (94/1422 E).

⁶⁵ I tillegg til det konstitusjonelle ansvar kan det også tenkes at det oppstår parlamentarisk ansvar. Med parlamentarisk ansvar siktes det normalt til regjeringens eller en enkeltstatsråds plikt til å trekke seg når stortinget har fattet vedtak om mistillit.

”Sametingets uavhengige stilling har betydning for statsrådets konstitusjonelle ansvar. I og med at statsråden som utgangspunkt ikke har instruksjons- eller kontrollmyndighet i forhold til Sametinget, er det i utgangspunktet heller ikke grunnlag for noe konstitusjonelt ansvar for Sametingets avgjørelser eller virksomhet for øvrig. Det kan imidlertid tenkes at Sametinget med grunnlag i (a) lov, (b) stortingsvedtak eller (c) på annet grunnlag utøver myndighet eller virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet. I den utstrekning dette er tilfellet vil det også foreligge et konstitusjonelt ansvar for så vidt gjelder denne myndighetsutøvingen (virksomheten). Hvorvidt statsråden på det enkelte området har slik instruksjons- eller kontrollmyndighet - og eventuelt hvor langt denne rekker - må bero på en tolking av vedkommende hjemmelsgrunnlag.”⁶⁶

Lovavdelingen uttaler at Sametinget ikke ved lov eller hjemmel i lov er tillagt oppgaver hvor loven samtidig tillegger regjeringen eller et departement instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget. Når det gjelder samisk kulturminnevern er det imidlertid slik at oppgaver og myndighet er forskriftsdelegert til Sametinget og Sametinget er dermed faglig underlagt Riksantikvaren.

Når det gjelder spørsmålet om særskilt kontroll- eller instruksjonsmyndighet med grunnlag i Stortingets plenarvedtak, viser lovavdelingen til bevilgningsreglementets § 10 (tidligere § 17) om forbehold om kontroll. Denne gjelder forholdet til bl.a. offentlige organer som ikke er underlagt departementets kontroll og lyder: *”Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes overfor mottakeren, tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskudd, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene”*.

I og med Sametingets uavhengige stilling, antar Lovavdelingen at bevilgningsreglementets § 10 (tidligere § 17) også vil gjelde i de tilfeller der det bevilges midler til Sametinget. Lovavdelingen antar videre at et brudd på denne bestemmelsen i prinsippet vil kunne medføre konstitusjonelt ansvar. I tillegg til bevilgningsreglementet § 10 (tidligere § 17) vil det enkelte bevilgningsvedtak kunne innebære at regjeringen eller departementet får instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget for så vidt gjelder anvendelsen (fordelingen) av de bevilgede midler. Hvor langt denne myndigheten går, vil måtte bero på en tolking av vedkommende bevilgningsvedtak.

Når det gjelder spørsmålet om instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget på avgrensede områder kan etableres på annet grunnlag enn ved lov eller stortingsvedtak, viser Lovavdelingen til at et mulig grunnlag her kan være delegasjon fra regjering eller departement til Sametinget. I denne forbindelse uttaler Lovavdelingen at

”I og med at Sametinget må anses som et uavhengig organ i forhold til regjeringen/departementet kan det være noe usikkert hvorvidt (og eventuelt hvor langt) regjeringen/departementet har adgang til å delegerer myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her. Vi vil imidlertid anbefale at man for fremtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget.”

⁶⁶ Brevet ble oversendt i forbindelse med utarbeidelse av rapporten Konsekvenser forbundet med en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget, lagt fram i mars 1996.

Under forutsetning av at man anser delegasjon (uten særskilt hjemmel i lov) fra regjeringen/departementet til Sametinget som lovlig, kan det etter Lovavdelingens mening "... reises spørsmål om hvilket ansvar det delegerende organ har for Sametingets utøvelse av den tildelte myndigheten (og bruk av de tildelte midlene). Ansvarer henger nøye sammen med hvilke kontrollmidler det delegerende organ har til rådighet. Det delegerende organ har i utgangspunktet muligheter for kontroll i kraft av delegasjonsvedtaket på det området myndighetstildelingen gjelder."

Lovavdelingen viser videre til Frihagen, Forvaltningsrett del 1, 1991, s 242 hvor det er uttalt at: "Delegasjon innebærer ikke at det organ som har delegert, har gitt fra seg sin kompetanse. Det vil ikke bare ha adgang til å øve kontroll, men normalt også direkte plikt til å passe på hvorledes den delegerte myndighet brukes og eventuelt gi nærmere retningslinjer. Det organ som har delegert [...] må også kunne gi direktiver om hvorledes en konkret sak skal avgjøres. Dette må nok som utgangspunkt gjelde selv om det organ det delegeres til, ikke ellers er i noe underordningsforhold til det organ som har delegert."

Lovavdelingen konkluderer i sitt brev 26. januar 1995 at det delegerende organ i utgangspunktet kan gi generelle instruksjer, retningslinjer om saksbehandlingen, lovanvendelse og skjønnsutøvelse, og anvisninger i den enkelte sak, og kan i utgangspunktet selv vurdere hvilke kontrollmidler det ønsker å beholde på sin hånd. Det må antas at det delegerende organ har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten i Sametinget og gripe inn dersom det oppdager kritikkverdige forhold ved bruken av den delegerte myndigheten. Etter Lovavdelingens syn vil dette, forholdene tatt i betraktning, kunne lede til ansvar hvis de kontrollmidlene det delegerende organ i det konkrete tilfellet har, ikke tas i bruk i en slik situasjon.

Når det gjelder Sametingets forvaltning av tilskudd til samiske formål, er det Sametinget i plenum som fastsetter regler for tildeling av midler. Departementenes ansvar i denne sammenhengen er å tilse at Sametingets regler for bruk av tilskudd er i tråd med økonomibestemmelsene i staten. Dersom retningslinjene viser seg å ikke være i tråd med økonomibestemmelsene, vil dette antagelig medføre konstitusjonelt ansvar for den ansvarlige statsråd.

2.13. Sametingets forhold til Stortinget

Stortinget har utviklet en praksis der Sametinget får anledning til å få utvidede og egne møter med komiteene når de har saker av betydning for samiske interesser til behandling. I noen tilfeller har Stortingets presidentskap medvirket til at det er avholdt egne åpne høringsmøter mellom Sametinget og komiteene.

I forbindelse med Stortingets behandling av finnmarksloven ble dialogen mellom Stortinget og Sametinget formalisert ved at det ble besluttet å gjennomføre konsultasjoner mellom Justiskomiteen og Sametinget. Bakgrunnen for dette var at staten skulle ivareta sin konsultasjonsplikt etter ILO-konvensjon nr. 169 ved lovbehandlingen. Sametinget fikk etter gjennomførte konsultasjoner komiteens utkast til innstilling til behandling før komiteen avga sine endelige innstilling. Etter ILO-konvensjon nr. 169 vil det normalt være regjeringen som er pliktig til å konsultere. Som ved behandlingen av finnmarksloven kan det imidlertid i gitte situasjoner være naturlig at Stortinget konsulterer Sametinget.

For øvrig behandler Stortinget årlig en stortingsmelding om Sametingets virksomhet. I forbindelse med behandlingen av denne meldingen blir det avholdt et eget åpent høringsmøte

med Sametinget. Komiteens merknader til årsmeldingen og regjeringens tilbakemelding på Sametingets årsmelding framkommer av komiteens innstilling⁶⁷.

Stortinget behandler også spørsmål knyttet til Sametinget gjennom behandlingen av statsbudsjettet.

For øvrig er sametingenes forhold til nasjonalforsamlingene omtalt i utkast til nordisk samekonvensjon i artikkel 18. Artikkelen foreslår en regulering av forholdet mellom sameting og nasjonalforsamling, og sier bl.a. at i spørsmål av betydning for samene skal sametinget bli hørt i saker som særskilt berører samene. Sametinget vil i følge dette forslaget ha rett til å redegjøre for sitt syn direkte overfor nasjonalforsamlingen eller overfor komiteer eller andre organ utgått fra nasjonalforsamlingen. Det er nasjonalforsamlingen som gjennom sine regler bestemmer hvordan sakene skal behandles.

2.14. Sametingets forhold til kommuner og fylkeskommuner

I [St.meld. nr. 55 \(2000-2001\)](#) Om samepolitikken drøftes Sametingets forhold til lokalt og regionalt nivå ([kap. 5.2](#)). Statens ansvar for at samenes rettigheter som urfolk blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, kan ikke delegeres til lavere forvaltningsnivåer som kommune eller fylkeskommune. Det er statens ansvar å ha tilstrekkelige virkemidler til å sikre at forpliktelsene blir overholdt. I spørsmål som berører grunnleggende rettigheter kan det derfor være behov for visse statlige føringer for å sikre at statens samepolitiske forpliktelser er oppfylt på alle forvaltningsnivåer. Det konkluderes i St.meld. nr. 55 med at kommunene bør oppfordres til å ta hensyn til samiske interesser på eget initiativ, at kommunene må få tilstrekkelig informasjon om den offisielle samepolitikken og om de rettslige standardene som er etablert – og at det er statens plikt å sørge for at den nødvendige informasjonen blir gitt til offentlig ansatte på alle nivåer.

Sameloven, barnehageloven og opplæringsloven inneholder bestemmelser som har direkte konsekvenser for kommunene, og bidrar i så måte til å regulere enkelte forhold mellom Sametinget og kommunene. Fylkes- og kommuneplanleggingen har store konsekvenser for samiske interesser, næringer og kultur i områder med samisk bosetting. Plan- og bygningsloven er det mest sentrale lovverket for natur- og ressursforvaltning. Hensynet til samiske samfunnsinteresser er ikke eksplisitt nevnt i loven. Dette perspektivet trekkes inn i to rundskriv fra Miljøverndepartementet. Rundskriv T-2/98 sier at fylkeskommunene og kommunene bør bringe Sametingets planer inn i fylkes- og kommuneplanleggingen i områder med samiske interesser. I rundskriv T-3/98 står det at fylkesplanleggingen også skal bidra til å sikre og utvikle samisk kultur med samfunn og næringer, og at Sametinget skal bringes inn i fylkesplanleggingen som rådgivende organ i fylkene med samiske bruks- og bosettingsområder. Det ligger an til at det vil bli fremmet ny plan- og bygningslov for Stortinget våren 2007. Planlovutvalget⁶⁸ foreslo at samiske interesser blir nevnt eksplisitt i loven. Planlovutvalget foreslo også i sin innstilling at Sametinget skal ha innsigelsesrett i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Sametingets samarbeid med kommunene har utviklet seg positivt over tid, særlig med de kommunene som sorterer inn under Samisk utviklingsfonds geografiske virkeområde og forvaltningsområdet for samisk språk. Sametinget har vært og vil fortsatt være en aktiv medaktør

⁶⁷ Se for eksempel Innst. S. nr. xxx (2006-2007).

⁶⁸ NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

med bruk av sine virkemidler for å gjennomføre lokale tiltak både innenfor næringsliv, språk- og kultursektoren.

I tidsrommet 2002-2006 har Sametinget inngått samarbeidsavtaler med fylkeskommunene fra Finnmark til Hedmark. Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene representerer et nytt element både i samepolitikken og i regionalpolitikken, som kan få stor betydning i flere sammenhenger. Avtalene er inngått enkeltvis med de tre nordligste fylkeskommunene, og det er inngått en felles avtale for det sørsamiske området med Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedmark. Formålet med avtalene er å styrke samisk kultur, språk og samfunnsliv, og å styrke samarbeidet og samarbeidsarenaene mellom fylkene og Sametinget. De enkelte avtalene har fått en noe ulik utforming. Felles for dem alle er at de innebærer et omfattende og konkret samarbeid, forankret i de respektive politiske ledelser.

Avtalene uttrykker også et felles ansvar for samfunnsutviklingen som helhet, og omfatter både politikkutvikling og løpende samarbeid i forvaltningen på en lang rekke områder. Næringsutvikling og regional planlegging og arealforvaltning står sentralt i avtalene. Samarbeidet er basert på frivillighet og partenes gode vilje. Samarbeidsavtalene har gitt en rekke konkrete og gode resultater.⁶⁹

⁶⁹ Avtalene fins på Sametingets nettside:
<http://www.samediggi.no/fil.asp?MId1=1&MId2=261&FilkategoriId=44&back=1?>

3. Tilknytningsformer for statlige organer⁷⁰

3.1. Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er hovedformen for organisering av statlig virksomhet, og er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er statstjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet. Stortingets behandling av statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene fra departementene vil inneholde mer detaljerte krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorgan. Det skilles gjerne mellom følgende tre grupper av forvaltningsorganer:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

3.1.1. Ordinære forvaltningsorganer

Ordinære forvaltningsorganer kan kort karakteriseres slik⁷¹:

Styrings- og ansvarsforhold

- Forvaltningsorganene er en del av staten som juridisk person, statsmyndighetene styrer ved instruksjon; de er direkte underlagt Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon.
- Vedkommende statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved organets virksomhet (med mindre det er foretatt avgrensning av myndigheten i lovs form).
- Det er mulighet til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften.
- Direktør/daglig ledelse utnevnes ofte av Kongen/vedkommende departement.

Økonomi og personalforvaltning

- Det gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning (budsjett og regnskap), personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder.
- Virksomheten får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, som blir stilt til rådighet fra departementet etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk.
- Staten er økonomisk ansvarlig for virksomheten, som ikke kan gå konkurs.
- Investeringer skjer etter kontantprinsippet.
- Finansieringen av investeringer skjer via statskassen og kan ikke skje via låneopptak i regi av den enkelte virksomhet.
- Det foretas riksrevisjonskontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen.

Ansattes status og offentligrettslige forpliktelser

- Ansatte har status som statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og av tjenestetvistloven.

⁷⁰ Omtalen her er hovedsakelig hentet fra [NOU-rapport 2003:34](#) Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten, [kap.3](#) Ulike former for organisering av statlige organer.

⁷¹ NOU 1999:15 Hvor nært skal det være, [kapittel 5.4.2](#)

- Hovedavtalen og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene gjelder for de ansatte.
- Saksbehandlingen må skje i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser så langt det i særlovgivning ikke er sagt noe annet. Forvaltningsloven inneholder blant annet regler om habilitet og regler om klageadgang, klagebehandling og hvem som er klageinstans.
- Offentlighetsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorgan når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Lovens virkeområde er i utgangspunktet det samme som forvaltningslovens.
- Forvaltningsorganer omfattes av Sivilombudsmannens kompetanse.

3.1.2. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter brukes vanligvis som betegnelse på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter. Det er i hovedsak knyttet til at virksomheten er nettobudsjettet, og altså får bevilgningen over 50-post, slik tilfellet er med Sametinget. Stortinget fatter kun ett eller flere budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Inntekter og utgifter utover disse bevilgningene vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering gir mer økonomisk og driftsmessig fleksibilitet.

I det siste tiåret er en rekke statlige virksomheter blitt omdannet til denne tilknytningsformen. Virksomhetene kan gis ekstra fullmakter, for eksempel når det gjelder administrative, faglige eller personalmessige spørsmål.⁷² Denne tilknytningsformen har særlig vært benyttet innen forskning og høyere utdanning.⁷³ Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter faller i det vesentlige inn under økonomiregelverket for staten, og Finansdepartementet har i rundskriv av 21. desember 2005 (R-106) fastsatt nærmere regler om hvilke unntak som er aktuelle.

De fleste forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er gitt en faglig uavhengighet enten i vedtektene eller i lov. Nettobudsjetterte forvaltningsorganer kan også i enkelte tilfeller ha særordninger for de ansatte, for eksempel unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven, samt unntak fra deler av forvaltningsloven og/eller offentlighetsloven. Disse virksomhetene utgjør ingen ensartet gruppe og omfatter forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler, tilskudds- og fondsforvaltning, og verdiforankrede virksomheter med kompetanse innenfor et særskilt fagområde, for eksempel Likestillingssenteret og Forbrukerombudet. Også Det kongelige Hoff, Fredskorpset og Svalbardbudsjettet får bevilgningene over 50-poster. Virksomhetene kjennetegnes ved en høy grad av autonomi, samtidig som de finansieres av staten. Virksomhetene en del av staten som juridisk person, der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret. Begrunnelsen for omdanning fra ordinære forvaltningsorganer til organisering med særskilte fullmakter, har særlig vært knyttet til ønsket om større økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere merinntekter. Tilknytningen til staten reguleres gjennom utforming av bevilgningsvedtakene og ved utformingen av økonomireglementet, og kan reguleres gjennom lov, slik tilfellet er i for eksempel universitets- og høyskoleloven.

3.1.3. Andre statlige fristilte virksomheter

Det fins i dag en rekke fristilte statlige virksomheter som er organisert som forvaltningsorganer på den måten at årlige midler bevilges over statsbudsjettet på driftsposter. Virksomhetene faller ikke innenfor Finansdepartementets definisjon av forvaltningsorgan med særskilte fullmakter fordi bevilgningen ikke gis over 50-post. For enkelte av disse virksomhetene er det

⁷² [Veileder i statlig budsjettarbeid](#), kommentarer til bevilgningsreglementet, punkt 2.2.2.5.

⁷³ Fra 2004 har alle statlige universiteter og høyskoler fått denne tilknytningsformen.

bare Kongen i statsråd som kan gi faglig instruksjon, slik at det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for faglige spørsmål påhviler regjeringen som kollegium. Dette gjelder for eksempel påtalemyndigheten. For enkelte virksomheter har heller ikke Kongen i statsråd noen faglig instruksjonsmyndighet, men for disse virksomhetene har departementet eller regjeringen en viss kompetanse/instruksjonsmyndighet i ikke-faglige spørsmål. Domstolene regnes under denne siste gruppen⁷⁴.

Domstoladministrasjonen

Domstoladministrasjonen ble opprettet i Trondheim 1.11.2002 og har det administrative ansvaret for domstolene. Domstoladministrasjonen er organisert som et uavhengig statlig organ og ledes av et styre.

Samhandlingen mellom Stortinget, regjeringen, Justisdepartementet og Domstoladministrasjonen er ivaretatt gjennom lovfestede rammebetingelser for Domstoladministrasjonens virksomhet. Rammebetingelsene følger fire hovedprinsipper⁷⁵:

- Justisdepartementet skal ikke ha alminnelig instruksjonsmyndighet over domstolene i administrative spørsmål i kraft av å være utøvende makt etter Grunnloven § 3.
- Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis sentralt fastsatte retningslinjer for de ansvarsområder som er lagt til Domstoladministrasjonen.
- Styring av Domstoladministrasjonen skjer ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget på vanlig måte etter forslag fra regjeringen.
- Regjeringen skal ved kongelig resolusjon kunne instruere Domstoladministrasjonen i forhold til administrative enkeltsaker.

Domstoloven kap. 1 A⁷⁶ omtaler Domstoladministrasjonens virksomhet. Loven fastslår at årlige retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjonen av domstolene skal gis gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen. Domstoladministrasjonen skal fremme forslag til budsjett for domstolene for departementet (§ 33 c). Flertallet i Domstolkommisjonen⁷⁷ foreslo at det skulle lovfestes at Stortinget skal gjøres kjent med budsjettforslaget. Departementet gikk ikke inn for det, men Justiskomiteen uttalte at *”det er likevel ikke til hinder for at domstoladministrasjonen sjølv sender sitt budsjettframlegg til Stortinget.”*⁷⁸

Innenfor de rammene som legges i den årlige budsjettbehandlingen, forutsettes det at Domstoladministrasjonen skal ha betydelig handlefrihet i forhold til utforming av delmål og valg av virkemidler. Dersom det skulle være nødvendig å gripe inn i mellomperioden, må regjeringen gjøre bruk av sin instruksjonsrett, eller fremme eget forslag overfor Stortinget.

Domstoladministrasjonen skal revideres av Riksrevisjonen og er underlagt Sivilombudsmanen på linje med andre statlige organer. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for Domstoladministrasjonens virksomhet (Domstoloven § 33 b). Domstoladministrasjonen får sin bevilgning over Justisdepartementets kap. 411, post 01.

I sitt forslag til fremtidig ansvarsdeling og rammebetingelser for den sentrale domstoladministrasjonen (jf. Ot.prp. nr. 44 (2000-2001)) la Justisdepartementet i likhet med Domstol-

⁷⁴ [Ot.prp. nr. 44 \(2000-2001\)](#) Om lov om endringer i domstoloven m.m. [kap 7.10.1](#)

⁷⁵ Jf. [Ot.prp. nr. 44 \(2000-2001\)](#) Om lov om endringer i domstoloven m.m. og [Innst. O. nr. 103 \(2000-2001\)](#)

⁷⁶ [Domstoloven kapittel 1A Den sentrale domstoladministrasjonen](#)

⁷⁷ Jf. [NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet](#)

⁷⁸ [Innst. O. nr. 103 \(2000-2001\)](#)

kommisjonen til grunn at når det gjelder forholdet mellom regjeringen og domstolenes administrasjon, må det ligge et visst ansvar hos en parlamentarisk ansvarlig. Justisdepartementet sier at det ikke er aktuelt å fjerne denne form for styring og kontroll fra Stortinget, og peker på at det er ingen statlig virksomhet som ikke sorterer under et departement og en statsråd, slik at statsråden og regjeringen har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for virksomheten eller deler av virksomheten.

Datatilsynet og Personvernemnda

Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Regjeringen har ikke instruksjonsmyndighet overfor Datatilsynet når det gjelder Datatilsynets utøving av myndighet i enkelttilfeller etter loven, jf. personopplysningsloven § 42⁷⁹. Tilsynet ble opprettet 1. januar 1980, og skal kontrollere at personopplysningsloven blir fulgt. Datatilsynet er både tilsyn og ombud, og har en fri stilling i forhold til departement og regjering. Datatilsynets oppgaver og myndighet er beskrevet i personopplysningsloven. Avgjørelser som Datatilsynet fatter i enkeltsaker kan påklages til Personvernemnda, eller i enkelte tilfeller til Kongen.

Personvernemnda avgjør klager over Datatilsynets avgjørelser, jf. personopplysningsloven § 43. Personvernemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Lederen og nestlederen i Personvernemnda oppnevnes av Stortinget. De øvrige fem medlemmene oppnevnes av Kongen. Kongen kan gi nærmere regler om Personvernemndas organisering og saksbehandling.

Tilsynsmyndighetene kan, jf. personopplysningsloven, kreve de opplysningene som trengs for at de kan gjennomføre sine oppgaver. Datatilsynet kan gi pålegg om at behandling av personopplysninger i strid med bestemmelser i loven skal opphøre, eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Datatilsynet kan også gi tvangsmulkt.

Datatilsynet og Personvernemnda legger sine årsmeldinger fram for Kongen, jf. §§ 42 og 43. Årsmeldingene presenteres for Stortinget i en årlig stortingsmelding, med departementets merknader til årsmeldingene. Bevilgningen gis over Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett.

3.2. Virksomheter organisert som egne rettssubjekter

At en statlig virksomhet er et eget rettssubjekt vil si at virksomheten, juridisk sett, ikke er en del av staten. Selvstendige statlige virksomheter vil kunne organiseres som

- statsaksjeselskaper
- statsforetak organisert etter statsforetaksloven
- særlovselskaper organisert etter egne lover
- helseforetak organisert etter helseforetaksloven
- stiftelser organisert etter stiftelsesloven

Den rettslige reguleringen av statlige virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter avhenger av organisasjonsformen som er valgt. De sentrale trekkene ved statseide selskaper er at de er selvstendige rettssubjekter med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi. Videre er staten eier av selskapene og styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaks-møte/årsmøte) overfor selskapenes øvrige organer. Selskapene finansierer sin virksomhet primært ved inntekter i markedet, sekundært ved statlige bevilgninger som en form for kom-

⁷⁹ <http://www.lovdata.no/all/hl-20000414-031.html>

pensasjon for samfunnspålagte oppgaver (unntaksvis i form av avgifter). Revisor velges av det høyeste selskapsorganet. Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og til å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger (statsrådets konstitusjonelle ansvar). I utgangspunktet gjelder ikke forvaltningsloven og offentlighetsloven for forretningsmessig virksomhet, men gjelder for oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse eller samfunnsmessige oppgaver. De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes normalt ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene.

[Helseforetaksloven](#) har en rekke særbestemmelser som er tilpasset sektoren og de særskilte styringsbehovene som foreligger. Loven fastsetter at forvaltningsloven gjelder for helseforetakenes virksomhet. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av foretakene, når ikke særskilt klageinstans er fastsatt i lov eller forskrift. Departementet kan gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak fattet av foretakene. Videre gjelder også offentlighetsloven for foretakenes virksomhet. De ansatte er ikke statstjenestemenn, jf. lovens § 5. Loven sier også at helseforetakene regnes som offentlige organer.

Statlige virksomheter kan også organiseres som stiftelser. Stiftelsen er en selveiende enhet. Den eies verken av staten eller av private rettssubjekter. En stiftelse kan styres gjennom særskilt lovgivning, krav nedfelt i vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd.

Behovet for ulike organisasjonsformer og den nærmere utformingen er avhengig av flere forhold og vurderinger, bl.a. virksomhetens formål og oppgaver, virksomhetenes grad av markedsbasering, og ulike former for offentlig regulering av virksomheten.⁸⁰

3.3. Institusjoner underlagt Stortinget

Stortingets underliggende institusjoner er Forsvarets ombudsmannsnemnd, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste og Riksrevisjonen. Dette er eksterne, parlamentariske hjelpeorganer for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen.⁸¹

Felles for disse institusjonene er at de er etablert av Stortinget, har en uavhengig stilling overfor forvaltningen, instruks om deres virksomhet – bl.a. vedrørende offentlighet – gis av Stortinget, og de rapporterer direkte til Stortinget. Sivilombudsmannen og Riksrevisjonens virksomhet er etablert ved lov. Når det gjelder årlig driftsbudsjett, oversender Stortingets administrasjon et budsjettforslag til Finansdepartementet. I følge Finansdepartementets St.prp. nr.1 (2006-2007) (programkategori 00.40), er regjeringens budsjettforslag for 2007 i samsvar med forslag oversendt fra Stortingets administrasjon.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen skal, som Stortingets tillitsmann, både bidra til at menneskerettighetene respekteres og føre kontroll med at det i den offentlige forvaltning ikke blir begått urett mot den enkelte borger. Disse oppgavene ivaretas først og fremst gjennom undersøkelser og behandling av klager fra enkeltpersoner. Sivilombudsmannen tar også opp saker av eget tiltak.

⁸⁰ For mer detaljert omtale av dette, vises det til [kap.4](#) Styring og regulering av statseide virksomheter i NOU 2003:34.

⁸¹ [Innst. S. nr. 210 \(2002-2003\) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen](#), punkt 2.

Utnevnelsen av Sivilombudsmannen er omtalt i Grunnlovens § 75 l⁸². Bestemmelser om Stortingets ombudsmann er gitt i lov⁸³. Det er Stortinget som fastsetter instruksen for Ombudsmannens virksomhet, jf. § 2. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet, jf. § 12. Årlig bevilgning gis over Finansdepartementets budsjettkapittel 43, post 01 (37,1 mill. kr i 2007).

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen ledes av et kollegium som består av fem riksrevisorer valgt av Stortinget for en periode på fire år. Riksrevisjonens formål, oppgaver og rammevilkår følger av lov om Riksrevisjonen⁸⁴. Oppgavene er nærmere utdypet i Stortingets instruks⁸⁵ om Riksrevisjonens virksomhet, jf. riksrevisjonsloven § 3. Stortinget kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser.

Stortingets oppnevning av riksrevisorer er omtalt i Grunnloven § 75 k⁸⁶. Lov om Riksrevisjonen § 2 sier om Riksrevisjonens uavhengighet at Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og at Riksrevisjonen selv bestemmer hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Når det gjelder budsjett og regnskap (§ 8) fremmes Riksrevisjonens budsjettforslag av Kollegiet direkte overfor Stortinget. Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

⁸² ”...at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Stortinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virke i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger;”

⁸³ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962. <http://www.lovdatab.no/all/nl-19620622-008.html>

⁸⁴ Lov av 7. mai 2004 nr. 21 <http://www.lovdatab.no/all/nl-20040507-021.html>

⁸⁵ [Instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004](#) med kommentarer.

⁸⁶ ”at udnævne fem Revisorer, der aarligen skulle gennemse Statens Regnskaber og bekjendtgjøre Extrakter af samme ved Trykken, hvilke Regnskaber derfor skulle tilstilles disse Revisorer inden sex Maaneder efter Udgangen af det Aar, for hvilket Stortingets Bevilgninger ere givne, samt at træffe Bestemmelser angaaende Ordningen af Decisionsmyndigheden overfor Statens Regnskabsbetjente;”

4. Kommuner og fylkeskommuners forhold til regjeringen

Arbeidsgruppen som behandlet spørsmålet om kontrollordninger i Sametinget mente at *”en mulig løsning som bør utredes nærmere, er å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, slik at Sametinget får en like uavhengig stilling, politisk og budsjettmessig, som fylkeskommuner og kommuner.”* Omtalen i dette kapitlet skal bidra til å belyse spørsmålet om kommuners og fylkeskommuners forhold til regjeringen med tanke på eventuelle overføringsverdier i forhold til Sametingets formelle stilling, og dialogen mellom Sametinget og regjeringen.

4.1. Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren⁸⁷

Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet. Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekt, med selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Staten har ikke generell instruksjonsmyndighet over kommuner og fylkeskommuner. Den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner skjer derfor i utgangspunktet gjennom lovgivning, budsjettvedtak og forhandlinger.

Prinsippet om det kommunale selvstyret er ikke grunnlovsfestet, men er likevel en integrert og veletablert del av det politiske styringssystemet i Norge. Kommuneloven gir et sterkt vern mot statlig overstyring av kommunal oppgaveløsning. Siden kommunene selv får regningen for valgene de tar, gis det samtidig insentiver til kostnadseffektiv drift. Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for egen ressursbruk og må tilpasse aktiviteten til inntektene. Regjeringen på sin side må sikre samsvar mellom oppgaver og økonomiske rammer.

God lokal tilpasning krever at kommunene gis handlingsrom. Regjeringen vil i minst mulig grad detaljstyre kommunene, og så langt som mulig styre gjennom rammer både når det gjelder økonomi og regelverk. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bostedskommune, og den enkelte kommune og fylkeskommunes behov for å gi tjenester i tråd med innbyggernes ønsker og behov.

Rammetilskudd utgjør sammen med skatteinntekter kommunesektorens frie inntekter. Dette er inntekter kommunene og fylkeskommunene kan bruke fritt uten andre føringer enn lover og regelverk. For at kommuner og fylkeskommuner skal ha størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteytingen til innbyggernes behov, er regjeringens prinsipp at kommunesektoren i hovedsak skal finansieres gjennom denne typen inntekter. Minst mulig tilskudd skal komme som øremerkede midler. Disse skal fortrinnsvis gis i en overgangsfase, for eksempel ved oppbygging av en tjeneste eller i tilfeller der et tilskudd bare skal gis til et fåtall kommuner.

Siden kommunene og fylkeskommunene har et viktig ansvar for nasjonale velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester er det likevel naturlig at nasjonale myndigheter kan ta initiativ til reformer og større satsinger innenfor disse sektorene. Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer og større satsinger har ofte skjedd utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader.

⁸⁷ Opplysninger hentet fra [St. prp. nr. 61 \(2005-2006\) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 \(kommuneproposisjonen\)](#)

4.2. Statlig kontroll av kommunesektorens inntektsrammer⁸⁸

Fastsetting av årlige inntektsrammer er det sentrale grep staten har for å påvirke aktivitetsnivået i kommunesektoren. Kommunene baserer i stor grad sin virksomhet på årlige bevilgninger fra Stortinget. Statlige bevilgninger til kommunene tildeles over 60-poster i statsbudsjettet. Postene dekker den samlede inntektsrammen for kommunesektoren (skatteinntekter, rammetilskudd, gebyrer og øremerkede tilskudd).

Bevilgningsreglementet, som er fastsatt av Stortinget, inneholder bestemmelser om at de aktuelle departementer må ha informasjon om tilstanden på sine ansvarsområder bl.a. for å kunne rapportere til Stortinget om oppnådde resultater, jf. Bevilgningsreglementet § 13. Det er et prinsipp i Reglement for økonomistyring i staten at dersom det er bevilget midler til et formål, så må en også føre en rimelig kontroll med at midlene blir brukt etter forutsetningene, og at det gjøres en vurdering av om en oppnår de tilsiktede effekter, jf. økonomireglementet §§ 14 og 15.

Kommuneloven inneholder bestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide rullerende økonomiplaner og budsjett for det kommende kalenderår. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår og skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Årsbudsjettet er en bindende plan for velferdstilbudet til befolkningen basert på inntekter hvor Stortinget gjennom vedtak øver vesentlig innflytelse. Det er i kommuneloven lovfestet at økonomiplanen og årsbudsjett skal oversendes statlige myndigheter til orientering. Dette er begrunnet med et behov for å følge med i kommunens virksomhet, bl.a. som grunnlag for råd og veiledning.

Kommuner og fylkeskommuner har regnskapsplikt og er iht. kommunelovens § 48 pålagt å utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår. Årsregnskapet skal vise all tilgang til og anvendelse av midler. I årsberetningen skal det bl.a. gis opplysninger om forhold som er viktig for å bedømme kommunenes eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskaper.

For at staten skal kunne ivareta det overordnede ansvaret overfor kommunesektoren, er løpende tilbakemelding om utviklingen i kommunene en forutsetning. Kommuner og fylkeskommuner er derfor pålagt å rapportere til staten om bl.a. om ressursbruk og tjenesteproduksjon etter KOSTRA-modellen.⁸⁹

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestekområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål.

Etter kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskom-

⁸⁸ Opplysninger hentet fra NOU2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren og Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endring i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner

⁸⁹ Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om KOSTRA
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/KOSTRA/Om-KOSTRA.html?id=412867>

munale administrasjonen inn for departementets (fylkemannens⁹⁰) kontroll av avgjørelsens lovlighet. Kretsen av de som kan bringe spørsmål inn for lovlighetskontroll, er begrenset til kun å gjelde faste representanter i kommunestyret og fylkestinget. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet hjemmel i § 59 nr. 5 til å ta avgjørelser opp til kontroll på eget tiltak.

Lovlighetskontroll innebærer at et vedtak er gyldig i det vedtaket blir fattet, men at vedtaket kan gjøres ugyldig av statlige myndigheter hvis vedtaket strider mot lov. Kommunen kan likevel iverksette for eksempel et budsjettvedtak selv om det foretas lovlighetskontroll.

Lovlighetskontroll er et mulig virkemiddel i forhold til bl.a. årsbudsjett, opptak av lån, garantistillelser og andre forpliktelser som kan påføre kommuner utgifter.

Krav om godkjenning innebærer, til forskjell fra lovlighetskontroll, at et kommunalt vedtak først er gyldig når det er godkjent av staten. Kommuneleien (§ 60) har noen viktige bestemmelser om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommune eller fylkekommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

- a. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
- b. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller
- d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd

Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.

I henhold til kommuneleiens § 60 nr. 3 er det opprettet et register over kommuner og fylkekommuner som er underlagt godkjenning. Registeret er kalt ROBEK (Register Om Betinget godkjenning og Kontroll). For de kommuner og fylker som er oppført i registeret, er følgende vedtak ikke gyldige før de er godkjent av departementet (fylkesmannen):

- Vedtak om opptak av lån og finansiell leasing
- Vedtak om leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommuner og fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår.

For de kommuner og fylkekommuner som er oppført i ROBEK, skal departementet (fylkesmannen) også lovlighetskontrollere kommunestyrets/fylkestingets budsjettvedtak.

Regelen om godkjenning enten av kommunalt personell, institusjoner eller av kommunale vedtak er et sterkt statlig styringsmiddel, idet dette griper direkte inn i kommunens virksomhet gjennom at staten må medvirke for at kommunens beslutninger skal bli gyldige.

⁹⁰ Fylkesmannen er delegert myndighet til å foreta både lovlighetskontroll og godkjenning av kommunale vedtak.

4.3. Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren⁹¹

I 2000 ble det etablert en ordning med konsultasjoner mellom staten v/regjeringen og kommunesektoren v/KS om kommuneopplegget i statsbudsjettet. Gjennom konsultasjonsordningen er det etablert en fast arena hvor staten og kommunesektoren møtes på politisk nivå for å gjennomgå temaer og saker med betydning for sektoren. Statlig initierte tiltak og reformer kan tas opp i konsultasjonsordningen slik at KS på et tidlig tidspunkt gis anledning til å komme med synspunkter på innretningen av oppgave- eller regelendringer mv. KS kan gjennom ordningen for eksempel bidra med relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvensberegninger og bidra til en lettere implementering av reformer og statlig styring. Konsultasjonene bygger på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig. Noe av det man ønsker å oppnå med konsultasjoner, er å etablere prosedyrer som på den ene side tar hensyn til behov for å markere nasjonale mål som angår de sentrale velferdspolitiske oppgavene som utføres av kommunesektoren, og på den annen side medvirke til å høste de positive effektene av et mål-, ramme- og resultatstyringssystem.

Konsultasjonene skal i prinsippet omfatte alle områder som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren. Konsultasjonsordningen skal bidra til å nå følgende seks mål:

- Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
- Konsultasjoner om prioritering av kommunesektorens ressursbruk kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
- Økt lokal frihet i oppgaveløsningen kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
- Konsultasjoner kan bidra til å gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser.
- Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
- Gjennomsliktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Det avholdes fire møter i året. Møtene følger fasene i arbeidet med statsbudsjettet. Det drøftes ikke budsjettfortrolig informasjon på møtene. Administrative forberedelser til møtene koordineres av et felles sekretariat bestående av representanter fra fagdepartementene, Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS. Sekretariatet ledes av KRD. Det utarbeides skriftlig materiale til møtene, og det utarbeides omforent materiale og referat. På årets siste møte legger partene fram Fellesdokumentet, som er basert på resultatet av konsultasjonene for inneværende år samt at det gir en helhetlig gjennomgang av det kommunaløkonomiske opplegget for neste år.

En arbeidsgruppe med KS og staten arbeider med sikte på å oppnå tettere samarbeid om kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Målet er at KS trekkes med i arbeidet med nye reformer av en viss størrelsesorden på et tidlig tidspunkt, blant annet med sikte på å oppnå enighet om hva som kan oppnås innenfor ulike inntektsrammer. Det skal også utredes hvor-

⁹¹ Departementets nettsider om konsultasjoner med KS http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-og_fylkesforvaltning/Konsultasjoner.html?id=418388&epslanguage=NO

dan kostnadsberegninger, ved uenighet mellom KS og staten, kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.

4.4. Kostnadsberegninger og økonomiske analyser

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2002 utarbeidet et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren til årets første konsultasjonsmøte mellom KS og staten. I tillegg utarbeider TBU et notat om hvordan kommunesektorens utgifter anslås å bli påvirket av demografiske utviklingstrekk.

TBU ble etablert i 1979 for å utvikle et system for rapportering, statistisk bearbeiding og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Da TBU ble etablert var siktemålet å utvikle et praktisk og hensiktsmessig rapporteringssystem og analyseopplegg for kommuneøkonomi. Det ligger i utvalgets mandat å gi departementet og regjeringen faglige vurderinger og råd i spørsmål om økonomiske forhold i kommunene og fylkeskommunene, blant annet i tilknytning til tiltak som kan ha kommunaløkonomiske konsekvenser. TBU skal legge fram et materiale som kan gi best mulig grunnlag for utformingen av den statlige politikken som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

I utvalgets mandat heter det at bakgrunns materialet bl.a. bør inneholde analyse av hvordan forslag til statlige tiltak vil påvirke kommunenes økonomi, og en analyse av hovedutfordringer. Videre bør materialet så langt det er mulig bygge på statistikk, men når statistikk mangler, bør utvalget basere analyser på vurderinger som utvalget selv utarbeider. Ansvar for innhenting av data og det statistiske arbeidet ligger til Statistisk Sentralbyrå. TBU formulerer krav til analysegrunnlag og innrapporteringssystem.⁹²

Også KOSTRA-data legges til grunn for drøftelser om bl.a. de mål som er oppnådd i kommunesektoren.

⁹² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov. 2006, vedlegg 13 (H-2195) http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2006/Publikasjonsnummer-H-2195-.html?id=444895

5. Nordiske og internasjonale forhold

5.1. Urfolks stilling i Finland, Sverige, Danmark, Canada og New Zealand

Etter oppdrag fra arbeidsgruppen har John Bernhard Henriksen utarbeidet en rapport om urfolks konstitusjonelle, rettslige og økonomiske stilling i Finland, Sverige, Danmark, Canada og New Zealand. Rapporten inneholder opplysninger om de respektive staters økonomiske bevilgninger til urfolk, bevilgningsprosess og -form, bevilgningenes størrelse og urfolks økonomiske autonomi. I det følgende gis et sammendrag av hovedtrekkene i rapporten som er relevante i henhold til arbeidsgruppens mandat. Rapporten følger som særskilt vedlegg.

Urfolks konstitusjonelle og rettslige stilling

Samene er anerkjent som urfolk i Sverige og Finland. I Finland har samene et særskilt grunnlovsvern som urfolk, i Sverige har de derimot ikke særskilt grunnlovsvern⁹³.

Når det gjelder inuittene på Grønland har den danske grunnloven to valgrelaterte bestemmelser som omtaler Grønland. Utover disse to bestemmelsene omtales ikke inuittene eller Grønland i grunnloven. Lov om Grønlands Hjemmestyre av 29. november 1978 gir imidlertid nærmere bestemmelser om Grønlands forfatningsmessige stilling i Danmark.

Grønlands hjemmestyre – som består av Landstinget, som er en folkevalgt forsamling, og Landsstyret som er den grønlandske regjeringen – har lovgivnings- og forvaltningsmyndighet over alle saksområder med unntak av politi, rettsvesen, utenrikssaker, og sikkerhets- og militære spørsmål. Hjemmestyret har det politiske, forvaltningsmessige og økonomiske ansvaret for saksområder som er overført til hjemmestyret fra staten. I henhold til lov om Grønlands landsstyes inngåelse av folkerettslige avtaler kan landsstyret forhandle og inngå avtaler med fremmede stater og mellomfolkelige organisasjoner, herunder forvaltningsavtaler, som fullt ut angår saksområder det har fått overført.

New Zealand og Canada har ikke en tradisjonell grunnlov som er nedtegnet i ett dokument. Canadas Constitution Act 1982 etablerer et konstitusjonelt vern for urfolksrettigheter. For New Zealand er Bill of Rights Act av 1994 er et av de tre rettslige dokumenter eller lover som er å anse som landets konstitusjonelle grunnlagsdokumenter. Den omtaler ikke maoriene særskilt. Lovens § 20 er likevel i praksis av direkte relevans for maorienes konstitusjonelle stilling, fordi minoritetsrettighetene som er nedfelt i artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er inntatt i denne bestemmelsen.

I Finland inneholder sameloven nærmere bestemmelser om gjennomføringen av den språklige og kulturelle autonomien. Dette gjøres først og fremst gjennom at det fastsettes at myndighetene har en forhandlingsplikt overfor Sametinget i saker som berører samiske interesser innenfor hjembygdsområdet. Sametinget i Finland anses som et selvstendig samisk folkevalgt organ. Sameloven etablerer en representasjonsplikt og -rett for Sametinget i nasjonale og internasjonale prosesser som berører samiske interesser.

⁹³ I en statlig utredning hvor spørsmål knyttet til Sametingets framtidige organisasjon ble vurdert, er det konkludert med at et særskilt grunnlovsvern for samene bør vurderes på nytt (SOU 2002:77). Spørsmålet om samenes stilling som urfolk har nå aktualisert seg som følge av at Sametinget har reist denne problemstillingen i forbindelse med den pågående grunnlovsendringsprosessen i Sverige.

Sametinget i Sverige er både et folkevalgt organ så vel som en statlig myndighet underlagt regjeringen. Det framgår av sameloven kapittel 1, § 1 at Sametinget er å anse som en særskilt myndighet. Samelovens bestemmelser gir Sametinget en noe annen posisjon enn ordinære forvaltningsorgan.

Verken i Canada eller New Zealand har urfolkene sentrale politiske institusjoner som kan sammenlignes med de nordiske sametingene. I New Zealand har maoriene det nasjonale maorirådet (New Zealand Maori Council). Rådet har status som et rådgivende organ som behandler og uttaler seg i saker av betydning for maoribefolkningen.

Den finske sameloven⁹⁴ etablerer en forhandlingsplikt for myndighetene: *”Myndigheterna skall förhandla med Sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller*

1. *samhällsplanering,*
2. *skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av statens mark, skyddsområden och ödemarksområden,*
3. *tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmålsläggning,*
4. *ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur,*
5. *utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsterna samt*
6. *annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller deras ställning som urfolk.”*

Forhandlingsplikten framstår som en sentral og viktig mekanisme for sikring av samiske interesser og rettigheter i saker som faller inn under bestemmelsen. I praksis blir imidlertid bestemmelsen ansett som en konsultasjonsbestemmelse. Det finnes er ingen særskilt konsultasjonsordning mellom regjeringen og Sametinget i Finland – verken for politiske eller økonomiske spørsmål.

I Sverige har politisk ledelse i Jordbruksdepartementet (ansvarlig departement for samiske saker) og Sametinget et fast årlig konsultasjonsmøte. På disse møtene drøfter regjeringen og Sametinget alle aktuelle samepolitiske saker, herunder Sametingets økonomiske behov på grunnlag av det innsendte budsjettforslaget. Utover dette konsultasjonsmøtet har Sametingets politiske ledelse kontakt med regjeringens representanter ved anledning og behov. Det er dessuten jevnlig kontakt mellom Sametinget og regjeringen på tjenestemanns nivå.

I New Zealand inneholder lovgivningen bestemmelser som gir maoriene rett til å bli konsultert i saker som berører dem.⁹⁵ Det nasjonale maorirådet har som rådgivningsorgan jevnlig kontakt med statlige myndigheter. Det foreligger heller ingen fast konsultasjonsordning mellom maorirådet eller maorienes tradisjonelle institusjoner (”iwi” og ”hapu”) og staten. Ulike statlige institusjoner har likevel utbredt kontakt og samarbeid med maorienes institusjoner og de ulike maori-organene. Justisdepartementet i New Zealand har utarbeidet retningslinjer for hvordan statlige organer skal forholde seg i deres kontakt med maoriene. Målsettingen med retningslinjene er å fremme et mer effektivt samarbeid mellom staten og maoriene.

⁹⁴ Lag 974/1995 § 9

⁹⁵ New Zealand Local Government Act 2002

Statenes økonomiske bevilgninger til urfolk og urfolks økonomiske autonomi

Det finske statsbudsjettet har ikke en egen budsjettpost for Sametinget eller samiske formål. Justisdepartementets overføring til Sametingets alminnelige virksomhet og gjennomføring av språkloven er i praksis å anse som et fast årlig bidrag til Sametinget. Sametinget må likevel årlig søke om disse midlene. Den finske statens økonomiske overføringer for øvrig er mer prosjektpreget. Sametinget må søke om disse midlene som prosjektmidler. Dette er arbeidskrevende for det finske Sametinget og legger begrensninger med hensyn til Sametingets mulighet til å fatte egne prioriteringer og planlegge virksomheten over et noe lengre tidsrom.

Den årlige budsjettprosessen mellom det svenske Sametinget og regjeringen starter ved at Sametinget sender sitt budsjettforslag til regjeringen. Sametingets budsjettforslag er treårig, men justeres årlig. I tillegg til bidragene over statsbudsjettet overføres det midler til samiske formål gjennom EUs strukturfond. Det framgår av den svenske sameloven kapittel 2, § 1 at Sametinget skal fatte beslutninger om fordelingen av statens bidrag til samisk kultur og samiske organisasjoner samt andre middel som stilles til rådighet for samiske formål. Regelverket gir utover dette ingen nærmere veiledning med hensyn til rekkevidden av mandatet. I praksis er det regjeringens reguleringsbrev, gjeldende for bevilgninger som stilles til rådighet for Sametinget, som etablerer rammene for Sametingets økonomiske autonomi. I noen tilfeller står Sametinget relativt fritt til å foreta egne prioriteringer innenfor den overordnede målsettingen for bevilgningen. I andre tilfeller har Sametinget, på grunn av vilkårene i reguleringsbrevet, liten mulighet til å foreta egne prioriteringer. Sametingets politiske ledelse er av den oppfatning at Sametinget på grunn av bevilgningsformen i realiteten har en svært begrenset mulighet til å foreta egne politiske prioriteringer.

For Grønland forhandles det fram et såkalt blokktilskudd mellom den danske regjeringen og det grønlandske Landsstyret ("regjeringen"), normalt for en 2- eller 3-årig periode. Blokktilskuddet bevilges gjennom Folketingets vedtakelse av Danmarks finanslov for det gjeldende budsjettår. Utover dette er det ingen faste konsultasjoner mellom regjeringen og hjemmestyret om statens økonomiske bidrag, eller om Grønlands anvendelse av det statlige blokktilskuddet. Økonomiske spørsmål diskuteres likevel i årlige "rigsmøder" mellom statsministeren, Grønlands landsstyreformann og den færøyske lagmannen. Disse møtene bærer preg av orientering, hvor partene informerer hverandre om den politiske og økonomiske utviklingen. I Danmark er det videre et rådgivende utvalg vedrørende Grønlands økonomi. Utvalget er sammensatt av økonomiske eksperter og embetsmenn fra henholdsvis hjemmestyret og staten. Utvalget utgir en årlig rapport om Grønlands økonomi, og dette danner et viktig faktagrunnlag for blokktilskuddsforhandlingene mellom staten og hjemmestyret.

Grønlands hjemmestyre kan fritt disponere de midlene som ikke er finansiert gjennom det statlige blokktilskuddet. Dette er hovedsakelig midler fra skatter og avgifter, i tillegg til eksportinntekter. Hovedformålet med blokktilskuddsordningen er å gi Grønland et reelt økonomisk selvstyre. Fra statlig side forsøkes det derfor i minst mulig grad å øremerke disse midlene. Dersom hjemmestyret foretar omfattende politiske og økonomiske omprioriteringer med hensyn til bruken av blokktilskuddet kan hjemmestyret forvente politiske anførsler om at hjemmestyret ikke lever opp til forutsetningene for blokktilskuddet. Hjemmestyret vedtar sine økonomiske prioriteringer gjennom vedtakelsen av en landstingsfinanslov. Landsstyret - den grønlandske regjeringen - har ansvaret for forvaltningen av hjemmestyrebudsjettet i samsvar med Landstingets finanslov for det angjeldende budsjettår. De respektive landsstyremedlemmene (fagministerne) har på vegne av Landsstyret ansvaret for de forskjellige budsjettpostene.

I Canada er programområder identifisert og fastsatt som innsatsområder som følge av regjeringens konsultasjoner med urfolkskongressen i 2004. Det finnes ingen fast årlig konsultasjonsordning som omfatter alle urfolksgruppene i Canada. Urfolksprogrammene er ofte organisert på en slik måte at de ulike urfolksgruppene må oversende prosjektsøknader for å få tilgang til de økonomiske midlene som er avsatt til urfolksformål.

I New Zealand skjer statens økonomiske overføringer til maoriene gjennom tre kanaler: (1) Avtalebaserte erstatninger på grunnlag av Waitangi-avtalen; (2) Ordinære service- og støtteordninger som ikke skiller mellom maoribefolkningen og den øvrige befolkningen; (3) Særskilte midler over nasjonalbudsjettet til maoriutvikling. Maori-organene finansieres ved statlig støtte og private gaver. Dette finansierer også maorirådets sekretariat. Det nasjonale maorirådet kan, som rådgivende organ, legge fram sine synspunkter, også om økonomiske forhold, for ansvarlig fagminister.

5.2. Forslag til en nordisk samekonvensjon

Innstilling om Nordisk samekonvensjon⁹⁶ er utarbeidet av en nordisk ekspertgruppe etter oppdrag fra ministrene som er ansvarlige for samiske saker, og sametingspresidentene i Norge, Sverige og Finland. Ekspertgruppen overleverte sin innstilling i Helsingfors 16. november 2005, under fellesmøtet mellom sameministrene i Finland, Norge og Sverige og sametingspresidentene i respektive land. Innstillingen ble sendt på høring 17. februar, med høringsfrist 12. juni 2006. Det videre arbeidet med utkast til Nordisk samekonvensjon ble behandlet i møte mellom de nordiske sameministrene og sametingspresidentene i Oslo den 18. oktober 2006. Ministrene og presidentene var enige om å videreføre arbeidet med en Nordisk samekonvensjon, i første omgang gjennom fortsatt nasjonalt arbeid med høringsoppfølging og eventuelle konsekvensanalyser. Det var enighet om at landene til neste fellesmøte høsten 2007, skal ha avklart sine posisjoner.

I Norge er det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Sametinget og relevante departementer, som skal vurdere utkastet til Nordisk samekonvensjon på bakgrunn av gjeldende nasjonal rett og relevant folkerett.

I det følgende omtales bestemmelser i utkastet til Nordisk samekonvensjon som er relevant for spørsmål knyttet til Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer.⁹⁷

Artikkel 14 omhandler sametingene, mens artikkel 15 går inn på sametingenes selvstendige vedtak. I omtalen av artikkel 15, første ledd står det at denne bestemmelsen vil regulere sametingenes adgang til å treffe selvstendige vedtak. Sametinget må i likhet med andre organer ha hjemmel i lov for å treffe beslutninger som innebærer myndighetsutøvelse. Vedtak som ikke innebærer myndighetsutøvelse, kan Sametinget treffe uten krav om hjemmel i lov.

Artikkel 16 gir Sametinget rett til forhandlinger i saker av vesentlig betydning for samene. Målet med forhandlinger må være at forhandlingspartene kommer til enighet. Det oppstilles etter første ledd et krav om at det skjer reelle forhandlinger før myndighetene fatter vedtak. Myndighetene har ikke oppfylt sin plikt til forhandlinger med mindre det legges til rette for dialog med Sametinget, der synspunkter kan utveksles.

⁹⁶ Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Nordisk_samisk_samarbeid/Nordisk-samekonvensjon.html?id=86937

⁹⁷ Deler av kapittel II om samisk styring (artiklene 14-19).

Det påpekes at det er viktig at forhandlingene må finne sted på et tidlig stadium i saksgangen. Dersom forhandlingene gjennomføres sent i beslutningsprosessen kan det være vanskelig å få innflytelse på resultatet og å oppnå forståelse og enighet. Dessuten må Sametinget få tildelt ressurser til å kunne gjennomføre forhandlinger. Det forutsettes at Sametinget kan innhente den ekspertise det selv ikke innehar. Sametinget må ha økonomiske muligheter til rent faktisk å gjennomføre forhandlinger gjennom deltakelse i forhandlingsmøter og bistand fra sakkynndige. Forhandlingsplikten etter artikkel 16 gjelder alle de myndigheter som er omfattet av bestemmelsen i artikkel 5. Forhandlingsplikten vil derfor omfatte alle statlige organ på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Også andre organ for offentlig forvaltning og offentlig virksomhet har disse plikter. Den myndighet som har ansvaret for det saksfelt en artikkel omhandler, vil dermed ha et direkte ansvar etter konvensjonen uavhengig av om det er et statlig, kommunalt, fylkeskommunalt eller privat organ.

I konvensjonsutkastet sies det at Sametingets rett til forhandlinger skal gjelde alle typer saker, både lovgivning og forvaltning. Retten til forhandlinger vil også gjelde Sametingets budsjett.

I rapporten fra den nordiske ekspertgruppen blir det trukket fram et eksempel på erkjennelse av Sametingets rolle i offentlig forvaltning: I innstillingen fra Distriktskommisjonen i Norge, [NOU 2004: 19](#) anbefaler Distriktskommisjonen følgende ([punkt 7.4.2 Anbefalinger vedrørende styringsstruktur](#)):

:

- I regioner med samisk bosetning bør det etableres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sameting for å sikre Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten.
- Sametinget bør settes økonomisk i stand til å bli en likeverdig part i trepartsforhandlinger.
- Sametinget bør gis vesentlig innflytelse på hvordan den regionale forvaltningen utøves på politikkområder som er viktige for den samiske befolkning.

Artikkel 18 omhandler forholdet til nasjonalforsamlingene. Under omtalen av artikkel 18 første ledd sies det at i spørsmål av betydning for samene har Sametinget rett til å redegjøre for sitt syn direkte overfor nasjonalforsamlingen eller overfor komiteer eller andre organ utgått fra nasjonalforsamlingen. Etter tredje ledd er det nasjonalforsamlingen som gjennom sine regler bestemmer hvordan sakene skal behandles. I henhold til artikkel 18 annet ledd skal Sametinget bli hørt i saker som særskilt berører det samiske folket.

Del II Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

6. Vurderinger av Sametingets formelle stilling

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å “vurdere spørsmålet om en formelt mer uavhengig stilling for Sametinget” og om å “legge frem forslag om hvordan dette skal gjennomføres”. Anmodningen i mandatet om å vurdere en “formelt mer uavhengig stilling for Sametinget”, reiser spørsmål knyttet til den rettslige reguleringen av tingets kompetanse.

Som det fremkommer i denne rapportens del I, var Sametinget opprinnelig tiltenkt en rolle som et rådgivende organ for regjeringen og var forøvrig langt på vei ansett som en del av ordinære forvaltningsapparatet. Den utviklingen som i de senere årene har funnet sted, både innenfor den delen av folkeretten som beskytter urfolk og minoriteter, og i forholdet mellom Sametinget og øvrige myndigheter, gjør at Sametingets posisjon bør ses i et nytt lys. Arbeidsgruppens grunnsyn er således at Sametinget bør ha en formelt mer uavhengig stilling enn det som er tilfelle i dag.

Arbeidsgruppen er i mandatet særskilt bedt om å “fokusere på mulige løsninger som tar utgangspunkt i at Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten”. Med dette forstår arbeidsgruppen at den skal legge frem forslag som innebærer at Sametinget ikke vil være et selvstendig rettssubjekt og vil således som hovedregel ikke ha rettslig handleevne, men at denne vil måtte ivaretas av regjeringen. Det er imidlertid i mandatet også åpnet for at arbeidsgruppen foreslår en løsning der Sametinget etableres som eget rettssubjekt.

Arbeidsgruppen legger frem en rekke forslag til lovmessige tiltak som etter arbeidsgruppens mening alle vil kunne bidra til å sikre at Sametinget får en mer uavhengig stilling. De fleste forslagene tar utgangspunkt i at Sametinget fortsatt kan “være en del av den juridiske personen staten”. Forslaget i punkt 2.1.2, jf. 2.1.3, bryter imidlertid med dette utgangspunktet. Her foreslår arbeidsgruppen at Sametinget etableres som eget rettssubjekt. Selv om arbeidsgruppen legger frem forslag til en rekke enkelttiltak som etter gruppens mening alle vil kunne bidra til at Sametinget får en mer selvstendig stilling, er forslagene i noen tilfeller avhengig av hverandre, og er tenkt som en helhetlig pakke.

De ulike enkelttiltakene arbeidsgruppen foreslår for å sikre en mer uavhengig stilling for Sametinget vil måtte innebære lovendringer.

6.1. Sametingets rettslige stilling

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å vurdere modeller som tar utgangspunkt i at Sametinget er en del av den juridiske personen staten. Som det fremgår av rapportens første del er Sametingets formelle stilling på flere områder uklar og heller ikke i samsvar med den faktiske utviklingen som har funnet sted etter opprettelsen av Sametinget som rådgivende organ gjennom sameloven. Reglene om Sametingets rettslige stilling finnes først og fremst i sameloven. Loven er imidlertid på viktige områder taus og sier ikke noe direkte om tilknytningsforholdet mellom Sametinget og regjeringen, og heller ikke om Sametingets søksmålskompetanse og statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Sametingets virksomhet. Heller ikke i forarbeidene til sameloven er disse forholdene tatt opp til særskilt drøfting. Det er i forlengelsen av dette behov for større klarhet rundt disse spørsmålene.

Det fremstår som klart forutsatt fra myndighetenes side at Sametinget ikke er et selvstendig rettssubjekt, men dette er likevel et spørsmål hvor det kan eksistere ulike oppfatninger. Spørsmålet om Sametinget har søksmålskompetanse fremstår som enda mer uklart. Det er sikker rett at et organ kan ha rettslig handleevne selv om det ikke er et selvstendig rettssubjekt.⁹⁸ Slik det fremkommer av kap. 2.5 kan det være grunn til å tro at Sametinget etter dagens løsning vil ha søksmålskompetanse i visse saker, selv om Sametinget som hovedregel ikke vil ha det. Denne antagelsen hviler imidlertid på et usikkert grunnlag siden spørsmålet ikke er tatt opp til drøfting, verken i rettspraksis eller i juridisk teori, og det er også på dette området grunn til avklaring.

6.1.1. Sametinget som en del av den juridiske personen staten

En løsning hvor Sametinget fortsatt er en del av den juridiske personen staten vil i utgangspunktet medføre at Sametinget ikke har søksmålskompetanse. En formalisering av at Sametinget er en del av den juridiske personen staten vil kunne være et skritt tilbake fra dagens rettstilstand når det gjelder målet om en fri stilling for Sametinget, siden dette vil gi en rettslig avklaring på et spørsmål som nå ikke fullt ut er avklart. Som det er pekt på i kap. 2.5, er det ulike hensyn og momenter som i varierende grad gjør seg gjeldende alt etter hvilke områder av Sametingets virksomhet det er tale om. Samtidig er det ulike tilnærminger til dette spørsmålet fra ulike organer for staten. Regjeringsadvokaten har for eksempel lagt til grunn at Sametinget må velge sin egen prosessfullmektig, jf. kap. 2.7.

Dersom Sametinget skal være en del av den juridiske personen staten vil dette kreve visse lovmessige tiltak for å synliggjøre gjeldende rett samt en avklaring av rettstilstanden når det gjelder Sametingets søksmålskompetanse. Når det gjelder forholdet til regjeringsadvokaten bør en formalisering av at Sametinget er en del av den juridiske personen staten få den konsekvens at regjeringsadvokaten plikter å bistå Sametinget i alle saker som ikke er en tvist mellom Sametinget og statlige myndigheter. Det bør vurderes om dette skal komme til uttrykk direkte i sameloven.

Dersom Sametinget skal være en del av den juridiske personen staten, bør videre løsninger vurderes der Sametinget enten har den rettslige handleevne på vegne av staten, eller at det gis regler om begrenset søksmålskompetanse for Sametinget. Dette bør komme konkret til uttrykk i lovgivningen.

Når det gjelder rettslig handleevne på vegne av staten, vil dette være særlig aktuelt innenfor enkelte saksområder der Sametinget utøver forvaltningsvirksomhet som overført myndighet fra statlige myndigheter. Dette vil for eksempel gjelde innenfor kulturminneforvaltning, tilskuddsforvaltning og for fastsettelse av samiske læreplaner.

Alternativt kan det gis regler om at Sametinget har begrenset søksmålskompetanse på enkelte områder, herunder innenfor politisk virksomhet og forvaltningsvirksomhet. Dette vil samsvare med det som allerede er gjeldende rett, samtidig som man får slått fast dette uten å måtte gå veien om en rettsavgjørelse. Arbeidsgruppen kjenner ikke til at slike regler om begrenset søksmålskompetanse er gitt for andre institusjoner som er en del av den juridiske personen staten. Sametingets statsrettslige stilling er imidlertid helt spesiell og det er heller ikke noen formelle hinder mot å gi regler om at Sametinget har begrenset søksmålskompetanse.

⁹⁸ Skoghøy: Tvistemål, 2. utgave (Oslo 2001) side 171-174.

Når det gjelder muligheten som enkeltpersoner eller grupper innen det samiske samfunn har til å gå til sak mot staten for konvensjonsbrudd, vil løsningen hvor Sametinget er en del av den juridiske personen staten ikke medføre noen endringer. Hvorvidt Sametinget har denne muligheten, vil konkret måtte avgjøres av domstolene. Dette er en løsning som ikke bidrar til noen større grad av klarhet enn hva som er tilfellet i dag. Det kan være behov for å etablere en mekanisme som i større grad kan rede grunnen for omforente løsninger for Sametingets og statlige myndigheters forståelse av innholdet i statens folkerettslige forpliktelser. Dette kan gjøres ved at man i konsultasjonsprosedyrene (eller i sameloven) åpner for at partene kan bli enige om å i felleskap benytte seg av uavhengige sakkyndige i saker der man ikke kommer til enighet, eller det kan være grunn til å tro at man ikke vil komme til enighet, grunnet en ulik oppfatning om folkerettens innhold.⁹⁹ En slik ordning vil kunne effektivisere konsultasjonsprosessene, samtidig som den styrker legitimiteten til de avgjørelser som fattes.

Alternativt viser arbeidsgruppen til at det kan etableres andre og mer bindende tvisteløsningsmekanismer mellom Sametinget og statlige myndigheter. Dette kan for eksempel utføres av et uavhengig ekspertorgan som ikke er underlagt direkte statlig instruksjonsmyndighet. Arbeidsgruppen nøyer seg likevel med å vise til denne alternative muligheten, og fremmer ikke forslag om noen konkrete tiltak her.

Arbeidsgruppen ser for seg at løsningen hvor Sametinget fortsatt er en del av den juridiske personen staten vil måtte medføre at de øvrige sider ved tingets kompetanse forblir som i dag. Som arbeidsgruppen har pekt på vil løsningen innebære at man innfører en tvisteløsningsmodell for tvister mellom Sametinget og statlige myndigheter, samt et ansvar for regjeringsadvokaten til å bistå Sametinget i saker mot andre enn staten. De øvrige sider ved rettsforholdet mellom staten og Sametinget vil imidlertid slik allerede omtalt fortsette som i dag.

Arbeidsgruppen vil for øvrig peke på at de tiltak som her fremmes under forutsetningen at Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten, bør ses i sammenheng med forslagene fremmet i kapitlene 6.2-6.5.

6.1.2. Sametinget som selvstendig rettssubjekt

Løsningen med Sametinget som et selvstendig rettssubjekt vil synliggjøre partnerskapspektivet mellom statlige myndigheter og Sametinget, som den senere tids statlige samepolitikk bygger på, og som har resultert i blant annet konsultasjonsprosedyrene mellom Sametinget og statlige myndigheter. Ordningen med at Sametinget etableres som eget rettssubjekt vil harmonere godt med de folkerettslige forpliktelser som påhviler myndighetene. Samtidig vil modellen innebære en økende grad av politisk ansvarliggjøring av Sametinget og en tilsvarende svekkelse av fagstatsrådenes politiske ansvar for de beslutninger som fattes av Sametinget.

Som selvstendig rettssubjekt vil Sametinget ha rettslig handleevne. Dette innebærer at Sametinget kan binde seg ved avtale og kan pådra seg forpliktelser og ansvar. Sametinget vil videre ha selvstendig ansvar for eventuell gjeld og økonomiske forpliktelser som et hvert annet rettssubjekt. Sametinget vil dessuten ha alminnelig partsevne og vil kunne stå som saksøker eller saksøkt i tvister for de alminnelige domstolene.

⁹⁹ For eksempel der man konsulterer om ny lovgivning eller forvaltningsvedtak. Også unnlatelse av å fatte vedtak bør etter omstendighetene kunne omfattes.

Ethvert underliggende organ er underlagt instruksjon fra det overordnede organ, med mindre det er gjort unntak i lov, jf. Grunnloven § 3. Som eget rettssubjekt vil Sametinget i utgangspunktet ikke være underlagt statlig instruksjonsmyndighet. En følge av stillingen som selvstendig rettssubjekt er således at Sametinget ikke kan instrueres av offentlige myndigheter med hjemmel i den alminnelige instruksjonsmyndigheten. Departementene vil for eksempel ikke kunne instruere rådet eller administrasjonen til å treffe et bestemt vedtak eller til å avveie hensynene i en aktuell sak på en bestemt måte. Dersom offentlige myndigheter ønsker å pålegge Sametinget plikter eller ønsker å styre Sametinget på annen måte, må de ha hjemmel i lov, i samsvar med det som gjelder i forhold til øvrige selvstendige rettssubjekter.

Dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt vil dette etter arbeidsgruppens syn få betydning for regjeringens eller departementenes adgang til å delegerer myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. I brev 26. januar 1995 fra Justisdepartementets lovavdeling til Kommunal- og regionaldepartementet, saksnummer (94/1422 E) uttaler Lovavdelingen at: *"I og med at Sametinget må anses som et uavhengig organ i forhold til regjeringen/departementet kan det være noe usikkert hvorvidt (og eventuelt hvor langt) regjeringen/departementet har adgang til å delegerer myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her. Vi vil imidlertid anbefale at man for fremtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget."* Etter arbeidsgruppens oppfatning vil dette synspunktet gjøre seg enda sterkere gjeldende dersom Sametinget etableres som et eget rettssubjekt og ikke lenger formelt sett er en del av statshierarkiet. Gruppen konkluderer derfor med at det ikke lengre vil være adgang til å delegerer myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak, dersom Sametinget opprettes som et selvstendig rettssubjekt.

Løsningen hvor Sametinget etableres som et eget rettssubjekt må innebære at det i sameloven slås fast at Sametinget er et selvstendig rettssubjekt som er uavhengig fra statlige myndigheter. Arbeidsgruppen har vurdert ulike løsninger. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven) § 3 og i lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) § 6 er det valgt formuleringer som både understreker virkningene av at foretaket er et selvstendig rettssubjekt både for avtalekompetansen og søksmålskompetanse:

§ 3/§ 6 Partsstilling
Foretaket har selv rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

Bestemmelsen gir etter arbeidsgruppens syn en klar og enkel regel som både innebærer en forenkling av dagens uoversiktlige og komplekse regelverk og som innebærer en avklaring av Sametingets rettslige stilling. Bestemmelsen vil fastslå at Sametinget har søksmålskompetanse og vil videre innebære at regjeringsadvokaten ikke har noen forpliktelser overfor Sametinget.

En annen variant som arbeidsgruppen har vurdert er den løsning som er valgt i lov 17. juli 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) § 6. Bestemmelsen uttrykker:

§ 6 Finnmarkseiendommens rettsstilling
Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat) er et eget rettssubjekt med sete i Finnmark som skal forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig.

Bestemmelsen slår direkte fast at Finnmarkseiendommen er et eget rettssubjekt, mens avtalekompetansen og søksmålskompetansen vil følge som konsekvenser av statusen som selvstendig rettssubjekt.

Arbeidsgruppen vil for øvrig peke på at de tiltak som her fremmes under forutsetningen at Sametinget er et eget rettssubjekt, bør ses i sammenheng med forslagene fremmet i kapitlene 6.2-6.5.

6.1.3. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag om Sametingets rettslige stilling

Arbeidsgruppen mener at en løsning der Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt, formelt fristilt fra regjeringen, trolig er den beste løsningen sett i lys av dagens praksis og syn på Sametinget som selvstendig folkevalgt organ. Den førende og overordnede målsettingen i samepolitikken er å sikre Sametinget som politisk organ og forvaltningsorgan størst mulig grad av selvstendighet. Dette innebærer at hensynet til representasjon og medinnflytelse for de samiske interesser veier tungt. Det er grunnleggende at Sametinget har en betydelig grad av institusjonell handlefrihet. Graden av handlefrihet må vurderes i sammenheng med statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Forslaget vil være en tydelig oppfølging av intensjonen bak Grunnloven § 110 a og de folkerettslige forpliktelsene i forhold til samene som urfolk.

Sametinget som eget rettssubjekt og de lovforslagene som arbeidsgruppen fremmer, er en spesialløsning eller en mellomform når det gjelder organisering/tilknytningsform. I praksis forekommer det en rekke slike mellomformer og arbeidsgruppen anser en slik som hensiktsmessig i Sametingets tilfelle.

Samlet sett vil en etablering av Sametinget som eget rettssubjekt innebære at man får en samelov som er mer i tråd med den i praksis uavhengige stilling Sametinget allerede har. Modellen vil bringe større klarhet i spørsmål omkring statsrådenes instruksjonsmyndighet og konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Modellen innebærer også en løsning på det uavklarte spørsmålet om Sametinget har søksmålskompetanse, samt en klargjøring av at regjeringsadvokaten ikke har ansvar til å bistå Sametinget.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at følgende bestemmelse inntas i sameloven § 1-7:

§ 1-7. Sametingets rettslige stilling

Sametinget er et selvstendig rettssubjekt og er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

6.2. Lovfesting av prinsippet om Sametingets uavhengighet

Slik arbeidsgruppen uttaler i kapittel 6.1.2 vil en etablering av Sametinget som selvstendig rettssubjekt medføre at regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet faller bort. Denne løsningen vil dermed både understreke Sametingets rettslige uavhengighet og Sametingets politiske uavhengighet.

Arbeidsgruppen er imidlertid i mandatet bedt om å "fokusere på mulige løsninger som tar utgangspunkt i at Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten". Spørsmålet for arbeidsgruppen blir således hvordan Sametingets politiske uavhengighet kan ivaretas på en best mulig måte innenfor rammene av at Sametinget "fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten". Forslaget om lovfesting av Sametingets uavhengighet blir derfor subsidiært siden det strengt tatt ikke vil være behov for bestemmelsen siden Sametingets uavhengighet allerede vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom etableringen av tinget som

selvstendig rettssubjekt. Arbeidsgruppen utelukker imidlertid ikke at begge forslagene kan gjennomføres i kombinasjon. Dersom man velger å innta en bestemmelse i sameloven hvor Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt, vil en bestemmelse om Sametingets uavhengighet formelt sett ikke være nødvendig, men vil likevel kunne være prinsipielt viktig som en symbolerklæring.

Som det fremgår denne rapportens del I, er det i dag klart at Sametinget ikke er et ordinært forvaltningsorgan underlagt regjeringen. Det fremgår videre som klart at Sametinget er uavhengig av regjeringen og at Sametinget ikke kan instrueres i politiske spørsmål. Sameloven omhandler ikke Sametingets stilling og forholdet mellom tinget og regjeringen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er sameloven på dette punkt moden for revisjon.

Arbeidsgruppen vurderer at en lovbestemmelse som fastslår Sametingets uavhengighet kun vil innebære en kodifisering av allerede gjeldende praksis. Som det fremgår av rapportens del I, kapittel 2.5 og kapittel 2.12 er det allerede sikker rett at Sametinget ikke kan instrueres på generelt grunnlag og dette er også lagt til grunn både av Sametinget og av regjeringen.¹⁰⁰

En lovfesting av at Sametinget er uavhengig og at tinget ikke kan instrueres, vil være en formalisering av prinsippet om at Sametinget ikke kan instrueres av offentlige myndigheter med hjemmel i den alminnelige instruksjonsmyndigheten. Dersom offentlige myndigheter – mot formodning – ønsker å pålegge Sametinget plikter eller ønsker å styre Sametinget på annen måte, må det være hjemmel i lov, i samsvar med det som gjelder i forhold til øvrige selvstendige rettssubjekter.

Arbeidsgruppen legger etter dette frem forslag til at nytt første ledd i sameloven § 2-1 gis følgende utforming:

Sametinget er uavhengig av regjeringen og kan ikke instrueres med mindre dette følger av annen lovgivning.

6.3. Lovfesting av konsultasjonsretten

Uavhengig av hvilke løsninger som velges i forhold til spørsmålet om Sametingets rettslige stilling, er arbeidsgruppen av den oppfatning at sameloven bør endres slik at den gir et mer reelt uttrykk for den myndighet Sametinget har i dag.

Sametingets høringsrett følger av sameloven § 2-2. Som arbeidsgruppen uttaler i kap. 2.4, går konsultasjonsretten på de fleste områder innholdsmessig lengre enn høringsretten og konsultasjonene gir Sametinget større mulighet for innflytelse. Sett i lys konsultasjonsrettens viktighet og muligheten for reell innflytelse, er det arbeidsgruppens syn at sameloven § 2-2 bør revideres og tilpasses konsultasjonsretten.

Arbeidsgruppen foreslår at det i sameloven inntas en egen bestemmelse om at Sametinget har rett til å bli konsultert i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Til grunn for bestemmelsen ligger den folkerettslige forpliktelsen til å konsulere urfolk slik denne kommer til uttrykk i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Konsultasjonene skal gjennomføres slik de er nærmere konkretisert i avtaler mellom Sametinget og myndighetene, jf. kap. 2.4.

¹⁰⁰ Jf. også brev 26. januar 1995 hvor Lovavdelingen uttaler at “Sametingets uavhengige stilling har betydning for statsrådets konstitusjonelle ansvar. I og med at statsråden som utgangspunkt ikke har instruksjons- eller kontrollmyndighet i forhold til Sametinget, er det i utgangspunktet heller ikke grunnlag for noe konstitusjonelt ansvar for Sametingets avgjørelser eller virksomhet for øvrig”.

Også Miljøverndepartementet og Sametinget har inngått en avtale om prosedyrer ved konsultasjoner når det gjelder verneplanarbeid. For å sikre at arbeidet med vernesaker etter naturvernloven som berører samiske områder gjennomføres på en tilfredsstillende måte, har Miljøverndepartementet og Sametinget blitt enige om særskilte retningslinjer for saksbehandlingen. Avtalen trådte i kraft 31. januar 2007.

I tillegg til de alminnelige konsultasjonsprosedyrene og prosedyrene for konsultasjoner for vernearbeid, vil også eventuelle nye prosedyrer som spesifiserer konsultasjonsretten omfattes av bestemmelsen (jf. for eksempel arbeidsgruppens forslag om budsjettprosedyrer).

Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet om konsultasjonsavtalen som sådan bør inntas i same-loven, men har kommet frem til at dette ikke er noen god retts teknisk løsning. Et annet alternativ vil kunne være å foreslå en egen lov om konsultasjonsretten og prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, men dette vil etter arbeidsgruppens oppfatning være et for omfattende arbeid sett i lys av arbeidsgruppens mandat og tidsfrister. Etter gruppens syn vil en fullverdig og god løsning være å ta inn en henvisning til konsultasjonsavtalen i same-loven. Denne løsningen vil også medføre fleksibilitet slik at de alminnelige konsultasjonsprosedyrene og prosedyrene for vernearbeid eventuelt vil kunne endres og stadfestes gjennom kongelig resolusjon uten å måtte gå veien om lovendring.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at § 2-2 i same-loven gis følgende utforming:

§ 2-2 Konsultasjon og høring

Statlige myndigheter skal konsultere Sametinget når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for samene.

Andre offentlige organer bør gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde.

6.4. Forskriftskompetanse for tilskuddsforvaltningen

Slik det fremkommer av kapittel 2.4 og vedlegg 4 til arbeidsgruppens rapport, forvalter Sametinget en rekke tilskuddsordninger. Sametinget fastsetter i denne forbindelse retningslinjer for tilskuddsforvaltningen, normalt på selvstendig grunnlag, men i enkelte tilfeller i samråd med det aktuelle departement.

I 2006 har Riksrevisjonen satt spørsmål ved Sametingets retningslinjer og rutiner for forvaltningen. I følge [Reglement for økonomistyring i staten](#), kapittel 6 Forvaltning av tilskuddsordninger punkt 6.2.1.2 Regelverk, skal det fastsettes bestemmelser som omtaler blant annet mål og tildelingskriterier. Det reises spørsmål om enkelte av retningslinjene har et slikt innhold at det i realiteten er tale om forskrifter etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Disse bør holdes atskilt fra regler som inneholder administrative instruksjoner og organisatoriske bestemmelser.

Forskriftsdefinisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c fastslår at en forskrift er ”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer” og innebærer at regler av denne karakter må vedtas i forskrifts form, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Arbeidsgruppen tar ikke stilling til om, og eventuelt til hvilke retningslinjer som faller inn under forskriftsdefinisjonen i forvaltningsloven, men nøyer seg med å peke på at det i alle fall kan herske usikkerhet omkring hvilken rettslige status Sametingets retningslinjer for de ulike tilskuddsordninger har.

Sametinget har slik forholdene er i dag ikke kompetanse til å fastsette de nødvendige bestemmelser i forskrifts form, og dette er til hinder for at Sametinget kan fastsette og regulere alle forhold knyttet til tilskuddsforvaltningen. Arbeidsgruppen vil på grunnlag av dette foreslå at sameloven endres slik at Sametingets gis en generell kompetanse til å fastsette forskrifter i tilskuddssaker. Arbeidsgruppen foreslår et nytt annet punktum i § 2-1 tredje ledd:

Sametinget kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om de tilskuddsordninger tinget forvalter.

6.5. Rapportering om Sametingets virksomhet

Av samelovens § 1-3 følger det at Sametingets årsmelding sendes til Kongen. Dette er en videreføring av de reglene som tidligere gjaldt for Norsk sameråd. Bestemmelsen formulerer ingen direkte plikt for Sametinget til å utarbeide årsmelding, dette vil være opp til Sametinget selv. Bestemmelsen bygger imidlertid på den forutsetning at det som regel vil bli utarbeidet en årsmelding.¹⁰¹

I forbindelse med Stortingets behandling av sameloven uttalte justiskomiteen at *”Komiteen finner det naturlig at Sametingets årsmeldinger blir fremlagt av regjeringen for Stortinget som årlige meldinger – i alle fall de første årene”* (Innst. O. nr. 79 (1886-87) side 16). Videre ble det gjort vedtak om å anmode om at *”Regjeringen framlegger inntil videre for Stortinget årlig stortingsmelding om Sametingets virksomhet. En gang i hver stortingsperiode framlegges melding om de tiltak som foretas for å sikre og utvikle samenes språk, kultur og samfunnsnivå”*. Et sentralt motiv for § 1-3 og praktiseringen av bestemmelsen har vært *”at myndighetenes samepolitikk bør bli gjenstand for regelmessig vurdering i Stortinget”* (Ot.prp. nr. 33 (1986-87) side 102). På grunn av den samepolitiske utviklingen drøftes samepolitiske spørsmål langt oftere i Stortinget nå enn tidligere.

Sametinget har hvert år etter opprettelsen utarbeidet en årsmelding som er oversendt Kongen. Regjeringen har i sin tur behandlet Sametingets årsmelding ved årlig å utarbeide en stortingsmelding om Sametingets virksomhet. De årene det er utarbeidet en overordnet stortingsmelding om samepolitikken¹⁰², følger Sametingets årsmelding som vedlegg til stortingsmeldingen.

Sametingets uavhengige stilling i forhold til regjeringen kan synes som lite forenlig med å ha en bestemmelse som medfører en rapportering fra Sametinget til regjeringen. Selv om bestemmelsen ikke innebærer en direkte plikt til å utarbeide en årsmelding, er det ved forutsetningene for og praktiseringen av bestemmelsen etablert en ordning som kan gi inntrykk av at Sametinget er i et underordningsforhold til regjeringen.

Regjeringen har likevel et overordnet ansvar for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som urfolk, grunnlovens § 110a og samelovens formål. Dette kan tilsi at det er rimelig at regjeringen blir gjort kjent med Sametingets virksomhet og Sametingets vurderinger av den samiske kultur- og samfunnsutvikling. En må likevel anta at utviklingen i samepolitikken som helhet gjør at regjeringen gjennom sin – nærmest daglige – dialog med Sametinget er kjent med Sametingets virksomhet.

¹⁰¹ NOU 1984: 18, s. 587; Ot.prp. 33 (1986-87) punkt 7.3 og 11.

¹⁰² Det har vært lagt fram tre overordnede prinsippmeldinger om samepolitikken: St. meld. nr. 52 (1992-93), St. meld. nr. 41 (1996-97) og St.meld. nr. 55 (2000-2001)). Denne ble supplert av en tilleggs melding fra Bondevik II-regjeringen i mai 2002 (St.meld. nr. 33 (2001-2002)).

Etableringen av egne prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget har gjort at beslutninger og iverksetting av tiltak skjer etter grundige forutgående felles prosesser mellom statlige myndigheter og Sametinget. Gjennom konsultasjonsprosedyrene er det opprettet en uavhengig faglig analysegruppe som årlig skal avlegge en rapport om situasjonen og utviklingstrekkene i samiske samfunn. Denne rapporten vil gi grunnlag for å vurdere innsatsen knyttet til å sikre og utvikle samisk kultur, språk og samfunnsliv. Rapporten skal være gjenstand for drøfting i ett av de faste halvårlige konsultasjonsmøte mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten.

Når det gjelder Sametingets årsmelding for 2005 behandles den i Stortinget i vårsesjonen 2007.¹⁰³ Behandlingen av årsmeldingen, både i Sametinget, regjeringen og i Stortinget, har i stor grad et tilbakeskuende preg. Arbeidsgruppens forslag til budsjettprosedyrer i kapittel 9 innebærer at Stortinget årlig blir forelagt en stortingsproposisjon om budsjettet til Sametinget og samiske formål. Dette vil gi Stortinget anledning til årlig å ta stilling til utviklingen av det samiske samfunnet, men det legges da til rette for en mer framoverskuende debatt enn i dag.

På bakgrunn av dette foreslår arbeidsgruppen at samelovens § 1-3 oppheves.

6.6. De konstitusjonelle rammer

En endring slik at Sametinget får en mer uavhengig stilling i forhold til øvrige statsmyndigheter åpner for at det bør vurderes å gjøre endringer i det rettslige rammeverket for den øverste statsforvaltningen. Sametingets eksistens, kompetanse og forholdet til andre statsmyndigheter er ikke regulert i Grunnloven, og det vil ikke formelt være behov for å gjøre endringer på grunn av arbeidsgruppens forslag. For å synliggjøre det moderne konstitusjonelle rammeverket for samepolitikken som ligger til grunn for erkjennelsen av at staten er etablert på territoriet til to folk, kan det vurderes om Grunnloven bør endres. Det samiske folkets historiske tilknytning til territoriet er anerkjent, og statens forpliktelser overfor det samiske folket er inntatt i Grunnloven. En grunnlovsbestemmelse som markerer at Sametinget er en del av den moderne norske staten, kan eksempelvis inntas som et nytt annet ledd i Grunnlovens § 110a. Arbeidsgruppen forfølger imidlertid ikke dette punkt videre.

7. Konsekvenser av arbeidsgruppens forslag om Sametingets formelle stilling

7.1. Forholdet til forvaltnings- og offentlighetsloven

Det er i dag sikker rett at Sametingets virksomhet omfattes av offentlighets- og forvaltningsloven. Dersom Sametinget fortsatt skal være en del av den juridiske personen staten, er det klart at dette utgangspunkt vil videreføres. Om Sametinget blir organisert som et selvstendig rettssubjekt oppstår imidlertid spørsmål om dette vil medføre endringer i forhold til forvaltningslovens og offentlighetslovens anvendelse for Sametingets virksomhet.

Når en virksomhet er skilt ut fra den ordinære forvaltning, kan det anføres at virksomheten strengt tatt ikke lenger kan regnes som et "organ for stat eller kommune", jf. offentlighetsloven og forvaltningsloven § 1. Spørsmålet om offentlighets- og forvaltningslovens anvendelse kan imidlertid ikke avgjøres av organisasjonsformen alene. Det må foretas en helhetsvurdering hvor en rekke momenter spiller inn, og det er lagt til grunn at forvaltnings- og offentlighetsloven i prinsippet også regulerer forvaltningsorganer med egen rettssubjektivitet med mindre de driver ren forretningsvirksomhet, jf. blant annet Woxholth: Forvaltningsloven

¹⁰³ Regjeringen la fram St. meld. nr. 7 (2006-2007) om Sametingets virksomhet i 2005 i oktober 2006. Pr. 28. mars 2007 foreligger ikke komiteens innstilling til meldingen.

(Oslo 2000) side 47. Relevante vurderingsmomenter for Sametinget vil være at Sametinget er et offentlig organ som er opprettet i kraft av offentligrettslig lovgivning, at det forvalter et offentligrettslig regelverk (se kapittel 2.4) og nesten utelukkende forvalter offentlige midler.

Etter arbeidsgruppens skjønn er det tilstrekkelig klart at Sametinget vil være omfattet av offentlighetsloven og forvaltningsloven også om Sametinget skulle organiseres som et eget rettssubjekt. Det vil på denne bakgrunn ikke være nødvendig med en særskilt bestemmelse i sameloven om at offentlighets- og forvaltningsloven kommer til anvendelse for Sametingets virksomhet ved en eventuell etablering av Sametinget som et selvstendig rettssubjekt, siden dette uansett vil følge av en sikker tolkning av offentlighetsloven § 1 og forvaltningsloven § 1. For ordens skyld vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig å foreta en presisering om at offentlighetsloven og forvaltningsloven fortsatt skal gjelde for Sametinget i forarbeidene til en eventuell lovendring.

At Sametinget etableres som eget rettssubjekt vil ikke i seg selv medføre endringer i for eksempel klagebehandlingen etter forvaltnings- og offentlighetsloven. Løsningen understreker imidlertid behovet for at Sametinget har et selvstendig ansvar for klagebehandling etter forvaltnings- og offentlighetsloven og det er derfor grunn til å videreføre synspunktet at klagebehandling gjennomføres av Sametinget alene, gjennom en toinstansbehandling hvor Sametingsrådet eller et særskilt oppnevnt utvalg behandler klager som annen instans.

7.2. Ansattes stilling

Sametingets ansatte omfattes av lovgivningen om statstjenestemenn så langt denne passer, jf. sameloven § 2-12 annet ledd. Det har siden Sametingets etablering vært forutsatt at Sametingets personale er statstjenestemenn og som sådanne underlagt tjenestemannsloven, tjenestetvistloven, lov om aldersgrense for offentlige tjenestemenn og lov om Statens pensjonskasse. Unntak gjelder imidlertid fra tjenestemannslovens § 5 idet tilsettingsmyndigheten i henhold samelovens § 2-12 annet punktum er lagt til Sametinget. Ot.prp. nr. 33 (1986-87) uttaler at denne tilsettingsretten er begrunnet med at "Det gjelder her et område hvor behovet for statlig styring etter departementets syn bør stå tilbake for hensynet til samisk selvråderett". Ved overgangen til nettobudsjettering fra 1999 vurderte en det slik at det er ingenting i budsjettssystemet som tilsier at en virksomhet som blir nettobudsjettert, ikke lenger skal omfattes av et regelverk som er særskilt for statlige ansatte. Imidlertid anbefalte arbeidsgruppen som utredet dette spørsmålet, for å motvirke framtidig uklarhet om statusen til de ansatte ved Sametinget, å innarbeide en bestemmelse i sameloven som fastslår at Sametingets ansatte omfattes av lovgivningen om statstjenestemenn.

Sametingets ansatte omfattes av lovgivningen om statstjenestemenn så langt denne passer, jf. sameloven § 2-12 annet ledd. Arbeidsgruppen vurderer det slik at dersom Sametinget fortsetter å være en del av den juridiske personen staten, vil det klart nok være naturlig å viderføre denne ordningen.

Dersom Sametinget etableres som et selvstendig rettssubjekt kan man imidlertid reise spørsmål om dette bør få utslag for de ansattes stilling i Sametinget. Arbeidsgruppen har blant annet merket seg ordningen i helseforetaksloven og statsforetaksloven hvor det er lagt til grunn at de ansatte ikke er omfattet av regelverket for statstjenestemenn. Arbeidsgruppen har kommet frem til at de karakteristiske trekk ved Sametingets virksomhet taler med tyngde for den motsatte løsning.

Selv om Sametinget etableres som eget rettssubjekt er det arbeidsgruppens syn at det vil være naturlig at bestemmelsen i sameloven § 2-12 annet ledd videreføres. Som omtalt i kapittel 7.1 er Sametinget et offentlig organ opprettet i kraft av offentligrettslig lovgivning, og Sametinget vil forvalte et offentligrettslig regelverk og offentlige midler også dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt.

7.3. Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar

Som uttalt i kapittel 2.12 må den uavhengighet som Sametinget har, legges til grunn som en viktig premiss ved vurderingen av det konstitusjonelle ansvaret for beslutninger som gjøres av Sametinget. Som folkevalgt organ har Sametinget stor frihet. Sametinget er ikke en ordinær etat eller et underliggende organ i forhold til regjeringen, og regjeringen kan derfor ikke være ansvarlig for Sametingets politiske virksomhet eller vedtakene som Sametinget gjør på de ulike områdene.

Ved vurderingen av det konstitusjonelle ansvar er statsrådets kontroll- og instruksjonsmyndighet av avgjørende betydning. På områder hvor statsråden ikke har kontroll- eller instruksjonsmyndighet, vil statsråden neppe heller kunne stilles konstitusjonelt til ansvar.

Dersom Sametinget etableres som selvstendig rettssubjekt vil den alminnelige instruksjonsmyndigheten, jf. Grunnloven § 3, uttrykkelig falle bort. Statsråden vil derfor som hovedregel ikke kunne stilles ansvarlig for Sametingets virksomhet, med mindre kontroll- eller instruksjonsmyndighet er etablert på annet grunnlag. Dette kan være at Sametinget med grunnlag i lov, stortingsvedtak eller på annet grunnlag utøver virksomhet eller myndighet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet.

Arbeidsgruppen antar at det som vil være avgjørende for statsrådenes ansvar for bevilgningene til Sametinget over statsbudsjettet, er en tolkning av vedkommende bevilgningsvedtak. Ansvaret der Sametinget er gitt myndighet gjennom delegasjon fra et departement, vil være avhengig av de kontrollmidlene departementet har, og om disse eventuelt er tatt i bruk i tilstrekkelig grad. Ut over dette vil ikke statsrådene kunne stilles til ansvar for Sametingets virksomhet eller utøvelse av myndighet.

Oppsummert vil det forhold at Sametinget etableres som selvstendig rettssubjekt, ikke få vesentlig betydning for statsrådenes konstitusjonelle ansvar, sammenlignet med slik rettstilstanden antas å være i dag. Det vil imidlertid fremstå som klarere at statsrådene som hovedregel ikke vil kunne ha konstitusjonelt ansvar siden den alminnelige instruksjonsmyndigheten uttrykkelig faller bort. Før øvrig viser arbeidsgruppen til kapittel 2.12.

Arbeidsgruppen er også i mandatet bedt om å vurdere eventuelle konsekvenser som arbeidsgruppens forslag måtte ha for det parlamentariske ansvar. Med parlamentarisk ansvar siktes det normalt til regjeringens eller en enkeltstatsråds plikt til å trekke seg når Stortinget har fattet vedtak om mistillit. Arbeidsgruppen kan ikke se at forslagene formelt sett vil ha betydning for det parlamentariske ansvaret i noen retning. Det eksisterer ingen regler eller avgrensinger for hva statsråden kan stilles parlamentarisk til ansvar for, og en statsråd kan stilles til ansvar også for forhold utenfor statsrådets kontroll. Arbeidsgruppens forslag vil imidlertid tydeliggjøre Sametingets selvstendighet og politiske uavhengighet, og det kan jo tenkes at Stortinget ville komme til å vektlegge dette forholdet dersom dette skulle bli aktuelt.

7.4. Kontrollordninger og revisjon

Statlig kontroll av Sametingets virksomhet skjer i dag på et overordnet nivå og reguleres ut fra den premisse at Sametinget som samenes folkevalgte organ ikke er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet. Statlig kontroll av Sametingets virksomhet dreier seg i hovedsak om å påse at Sametingets økonomiforvaltning skjer i henhold til statens økonomireglement. Videre foretas kontrollen på et mer generelt nivå ved at staten gjennom budsjettrammer og lovvedtak legger føringer på Sametingets aktivitetsnivå.

Så lenge Sametinget mottar årlige bevilgninger over statsbudsjettet, vil Sametinget måtte styre sin økonomiforvaltning i tråd med Stortingets bevilgningsreglement og føringer satt i Stortingets bevilgningsvedtak. Hvorvidt Sametinget vil måtte styre sin økonomiforvaltning i tråd med statens overordnede premisser og standarder for økonomiforvaltning i staten, vil imidlertid variere ut fra valg av løsning knyttet til Sametingets formelle stilling.

Arbeidsgruppen legger til grunn at Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser fortsatt vil være gjeldende dersom Sametingets inngår som en del av den juridiske personen staten. Det vil imidlertid, slik muligheten åpner for i dag, kunne vurderes å søke om unntak fra enkeltbestemmelser i økonomireglementet.

I økonomiregelverkets § 3, annet ledd slås det fast at *departementene skal fastsette instruks innenfor rammen av reglement både for departementet og underliggende virksomhet. Gjensvar på instruks skal sendes Riksrevisjonen.*

I sameloven § 2-1 tredje ledd annet punktum slås det fast at departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Denne bestemmelsen ble tatt inn i forbindelse med overgangen til nettobudsjettering for Sametinget, for å sikre at Sametingets økonomiforvaltning skjer innenfor gode rammer. Arbeidsgruppen viser til tidligere drøftinger om Sametingets uavhengighet, og vil peke på at denne bestemmelsen – som sier at *departementet* skal fastsette hovedinstruks for Sametinget – ikke synes i samsvar med den utviklingen som har vært, og som framkommer av øvrige forslag fra arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen mener derfor at departementet ikke bør fastsette hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Sametinget, men at Sametinget selv fastsetter denne innenfor økonomiregelverkets rammer.

Sametinget vil i utgangspunktet ikke omfattes av statens økonomiregelverk dersom Sametinget etableres som et eget rettssubjekt, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 2. Imidlertid framstår Sametinget som et offentlig organ, opprettet i kraft av offentligrettslig lovgivning, Sametinget forvalter et offentligrettslig regelverk, og forvalter nesten utelukkende offentlige midler (jf. kap. 7.1). Arbeidsgruppen vurderer det derfor slik at det vil være mest hensiktsmessig at statens økonomiregelverk også gjelder Sametinget. Økonomiregelverket må likevel anvendes på en måte som gir Sametinget rom for utøvelse av skjønn i sin egenskap som folkevalgt organ. Dette innebærer bl.a. at det bør vurderes eventuelle unntak fra regelverket.

Arbeidsgruppen foreslår derfor på denne bakgrunn, uavhengig av løsningen for Sametingets rettslige status, at sameloven § 2-1 tredje ledd annet punktum oppheves, og erstattes av følgende formulering:

Statens økonomiregelverk gjelder for Sametinget så langt det passer.

Som beskrevet i kapittel 2.11 er Sametingets kontrollordninger i dag etablert med den hensikt å ivareta både en parlamentarisk kontroll og en administrativ intern kontroll. I tillegg har

Riksrevisjonen, som er et eksternt kontrollorgan med Stortinget som oppdragsgiver, ansvar for å føre kontroll med at Sametinget benytter bevilgede midler i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Eventuelle endringer i Sametingets egne interne kontrollordninger og statlige myndigheters kontrollbehov av Sametingets virksomhet, vil måtte vurderes i forhold til hvilke tiltak som foreslås for å sikre Sametinget en mer uavhengig stilling.

Riksrevisjonens rolle som Stortingets revisjons- og kontrollorgan vil ha ulik betydning alt etter hvilke statsrettslig løsning Sametinget tiltenkes. I riksrevisjonslovens § 9 første ledd slås det fast at *Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktig til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon)*. Videre slås det fast i riksrevisjonsloven § 9 tredje ledd at *Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)*.

Arbeidsgruppen fortolker riksrevisjonslovens § 9 dit hen at Riksrevisjonen fortsatt vil ha et revisjonsansvar for Sametinget regnskap, dersom man velger en løsning hvor Sametinget inngår som en del av den juridiske personen staten. Riksrevisjonen vil med en slik løsning også kunne gjennomføre forvaltningsrevisjon av Sametinget.

Spørsmålet om riksrevisjonsloven § 9 første ledd vil omfatte Sametingets regnskap dersom Sametinget etableres som selvstendig rettssubjekt, er imidlertid etter arbeidsgruppens oppfatning tvilsomt. Hva som skal defineres som ”regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter” vil kunne endres over tid avhengig av hvordan den statlige forvaltning organiseres og hvordan den statlige regnskapsordning innrettes.¹⁰⁴ Ordlyden isolert sett trekker i retning av at Riksrevisjonen ikke vil være pålagt et revisjonsansvar for Sametingets regnskap dersom Sametingets skulle bli etablert som et eget rettssubjekt, men andre hensyn trekker i motsatt retning. Sametinget vil fortsatt være et offentlig organ som vil kunne utøve offentlig myndighet og som er offentlig finansiert. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at det inntas en uttrykkelig bestemmelse i sameloven om at Riksrevisjonen fører kontroll med Sametinget etter riksrevisjonsloven, jf. alternativet i riksrevisjonsloven § 9 første ledd ”*andre organer eller virksomheter fastsatt i særlig lov*”.

En ny ordning med Sametinget som eget rettssubjekt vil måtte medføre en vurdering av hvorvidt det vil være hensiktsmessig om Sametinget utvelger en egen revisor. Sametingets revisor vil kunne tenkes å ha ansvar for både regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen. Fordeelen ved en slik ordning vil være at Sametinget selv vil kunne initiere undersøkelser og kontrollere problemstillinger som Sametinget anser som relevante. Sametinget vil dessuten selv få forelagt revisjonsresultatene, og ikke via Riksrevisjonens årlige rapportering til Stortinget, slik tilfelle er i dag. Et alternativ kan her være løsningen som er valgt i helseforetaksloven §§ 44 og 45.

Riksrevisjonslovens § 9 første ledd åpner imidlertid for en løsning hvor Riksrevisjonen fortsatt pålegges et revisjonsansvar overfor Sametinget, dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt. Etter arbeidsgruppens syn vil det ut fra et ressurs hensyn være mest hensiktsmessig

¹⁰⁴ Jf. spesialmerknaedene til bestemmelsen i Innst.O.nr.54 (2003-2004) kapittel 2.2.1.

at Riksrevisjonen pålegges et slikt ansvar. Dette forutsetter imidlertid at det inntas en ny bestemmelse i sameloven. Arbeidsgruppen foreslår at denne inntas i sameloven § 2-16 og at den gis følgende utforming:

§ 2-16 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen fører revisjon og kontroll med Sametingets virksomhet etter lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet fastsatt av Stortinget.

7.5. Andre konsekvenser

En etablering av Sametinget som selvstendig rettssubjekt vil kunne ha konsekvenser for en lang rekke lover som gjelder for offentlige virksomheter. Ofte benyttes i lovene formuleringer som ”offentlige organer” eller organ for ”stat eller kommune”. Arbeidsgruppen peker her kun på et par eksempler for slik offentligrettslig lovgivning, og understreker at opplistingen ikke er uttømmende. Et generelt synspunkt vil være at lover som omtaler ”offentlige organer” fortsatt vil gjelde for Sametingets virksomhet, mens det knytter seg mer usikkerhet omkring lover som gjelder for ”stat og kommune”.

Plikten til å ha offentlig arkiv etter lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) kapittel II, retter seg mot ”offentlige organ”. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil Sametinget klart være et offentlig organ selv om det etableres som selvstendig rettssubjekt.

Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser gjelder i følge lovens § 2 for ”statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer” som oppdragsgivere. Etter arbeidsgruppens syn vil Sametinget, dersom det etableres som selvstendig rettssubjekt, være et slikt offentligrettslig organ som det er tale om i lovens § 2 med den virkning at loven fortsatt vil gjelde for Sametinget.

Siden Sametinget er uten egne inntekter kan det være naturlig å innta visse særregler i forhold til gjeldsforfølgning og konkurs, eventuelt en regel som begrenser Sametingets mulighet til å pådra seg gjeldsforpliktelser direkte.

Arbeidsgruppen har ikke hatt kapasitet til å foreta ytterligere konsekvensvurderinger.

8. Arbeidsgruppens forslag om Sametingets formelle stilling

8.1. Lovforslag

I lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) gjøres følgende endringer:

§1-3 oppheves.

§ 1-7 skal lyde:

§ 1-7 Sametingets rettslige stilling

Sametinget er et selvstendig rettssubjekt og er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

§ 2-1 nytt første ledd skal lyde:

Sametinget er uavhengig av regjeringen og kan ikke instrueres med mindre dette følger av annen lovgivning.

§ 2-1 tredje ledd annet punktum oppheves.

§ 2-1 tredje ledd annet punktum skal lyde:

Sametinget kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om de tilskuddsordninger tinget forvalter.

§ 2-1 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Statens økonomiregelverk gjelder for Sametinget så langt det passer.

§ 2-2 nytt første ledd skal lyde:

Statlige myndigheter skal konsultere Sametinget når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for samene. .

Ny overskrift til § 2-2 skal lyde:

Konsultasjoner og høring

§ 2-16 skal lyde:

§ 2-16 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen fører revisjon og kontroll med Sametingets virksomhet etter lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet fastsatt av Stortinget.

8.2. Merknader til lovforslagene

Til § 1-7 Sametingets rettslige stilling

Bestemmelsen fastsetter at Sametinget er et selvstendig rettssubjekt og har de rettigheter og plikter som selvstendige rettssubjekt vanligvis har. Dette innebærer at Sametinget har rettslig handleevne og selv er ansvarlig for økonomiske forpliktelser. Sametinget vil kunne være part i saker som behandles av offentlige myndigheter etter forvaltningsloven. I saker for domstolene vil Sametinget ha alminnelig partsevne. Eventuelle søksmål skal reises mot Sametinget, ikke mot staten ved ansvarlig departement. Ved at Sametinget er et eget rettssubjekt, vil of-

fentlige myndigheter ikke kunne instruere organet i større utstrekning enn private rettssubjekter.

Til nytt første ledd i § 2-1

Bestemmelsen fastsetter at Sametinget er uavhengig av regjeringen og at Sametinget ikke kan instrueres med mindre det foreligger særskilt hjemmel for det i lov. Bestemmelsen er en kodifisering av gjeldende rett. Bestemmelsen må eventuelt sees i sammenheng med § 1-7 hvor det fremkommer at Sametinget er et selvstendig rettssubjekt.

Til § 2-1 tredje ledd annet punktum

Bestemmelsen fastslår at Sametinget har kompetanse til å fastsette forskrifter hvor det gis nærmere bestemmelser om de tilskuddsordninger Sametinget forvalter. Forvaltningsloven kapittel VII vil gjelde tilsvarende.

Til § 2-1 tredje ledd tredje punktum

Bestemmelsen fastslår at Sametinget følger Statens økonomiregelverk i sin økonomiforvaltning. Eventuelle unntak fra regelverket tas opp som egen sak.

Til nytt første ledd i § 2-2 Konsultasjoner og høring

Første ledd i bestemmelsen fastsetter at Sametinget har rett til å bli konsultert i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Konsultasjonsretten gjelder ikke i stedet for høringsretten etter § 2-2 annet ledd, men gjelder i tillegg til denne. Til grunn for bestemmelsen ligger den folkerettslige forpliktelsen til å konsultere urfolk slik denne kommer til uttrykk i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6. Konsultasjonene skal gjennomføres slik de er nærmere konkretisert i:

- Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.
- Retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder, 31. januar 2007.
- Prosedyrer for budsjettarbeid mellom Sametinget og staten.

Til § 2-16 Riksrevisjonens kontroll

Bestemmelsen fastsetter at Riksrevisjonen fører revisjon og kontroll med Sametingets virksomhet etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet vedtatt av Stortinget 11. mars 2004. Bestemmelsen vil innebære at Riksrevisjonen både vil ha ansvar for revisjon av Sametingets regnskap og for eventuell forvaltningsrevisjon av Sametingets virksomhet, jf. riksrevisjonsloven § 9 første og tredje ledd.

9. Vurderinger av og forslag til nye budsjettprosedyrer

Arbeidsgruppens forslag til budsjettprosedyrer skal, jf. mandatet, ta utgangspunkt i de folkerettslige forpliktelsene som påligger staten overfor urfolk. Arbeidsgruppens forslag skal også bygge på de folkerettslige vurderingene i rapporten om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Videre legger arbeidsgruppen vekt på den samepolitiske utviklingen, særlig utviklingen av Sametingets rolle som representativt organ for samene.

9.1. Folkerettslige vurderinger

Konsultasjonsplikten i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.1.a gjelder lovgivning og administrative tiltak. I rapporten "[Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget](#)" etableres grunnlag for en felles forståelse mellom statlige myndigheter og Sametinget om statens konsultasjonsplikt etter ILO-konvensjon nr. 169. Prosedyrer i forbindelse med budsjettarbeid ble ikke behandlet på grunn av at problemstillingen reiser en rekke særskilte spørsmål.

Urfolks rett til deltakelse og statens plikt til å gjennomføre konsultasjoner er fundamentale prinsipper i ILO-konvensjon nr. 169, og går igjen i flere av artiklene i konvensjonen. Det er også et grunnleggende prinsipp i konvensjonen at urfolk så langt som mulig har rett til å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I arbeidsgrupperapporten om konsultasjonsprosedyrene er det foretatt en generell vurdering av de folkerettslige forpliktelsene til å konsultere samene.¹⁰⁵ I ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 2 etableres prinsippet om at urfolk har rett til deltakelse i regjeringens samordnende virksomhet for å verne urfolks rettigheter og å garantere at deres integritet blir respektert. Ved siden av den allerede omtalte artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 som omhandler konsultasjonsplikten, kan også artikkel 7 i konvensjonen være relevant for budsjettspørsmål. Bestemmelsen uttrykker prinsippet om at urfolk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen og så langt som mulig å ha kontroll med egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.1.a slår fast at urfolk skal konsulteres når det vurderes å innføre "*lovgivning eller administrative tiltak*". Av ILOs manual¹⁰⁶ framgår det at det er et vidt spekter av tiltak som er tenkt å kunne omfattes av begrepet "administrative tiltak". I tillegg til lover og grunnlovsforslag nevnes i retningslinjer, programmer, tjenester eller politiske vedtak.

Begrepet "administrative tiltak" bør videre tolkes i sammenheng med ILO 169 artikkel 7.1 hvor det heter at "*Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad det vedrører deres liv, tro, institusjoner, åndelig velvære og landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.*" Det er vanskelig å se at et urfolk skal kunne ha en slik kontroll uten å kunne utøve betydelig påvirkning på de økonomiske forutsetningene. Dette er i overensstemmelse med konvensjonens overordnede målsetting om at urfolk selv skal ha kontroll over sin egen utvikling og hvor konsultasjoner er et fundamentalt prinsipp.

¹⁰⁵ For en mer utfyllende omtale av konsultasjonsordningen henvises det til arbeidsgrupperapporten om konsultasjonsordningen pkt. 4.2.2 til 4.2.5.

¹⁰⁶ ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No.169): A manual.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/egalite/itpp/convention/manual.pdf>

Videre vil budsjettvedtak være et politisk vedtak eller et tegn på prioritering for i hvilken retning myndighetene ønsker at politikken skal gå. Budsjettvedtak vil kunne ha direkte betydning for samene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at i en situasjon der fjorårets budsjettvedtak vedtas likelydende, er det også å forstå som et nytt "administrativt tiltak". Statsbudsjettet legges fram etter en lang prosess i regjeringen, som innebærer at det gjøres et vedtak uansett om bevilgningen til samiske formål er på samme størrelse som året før, eller om det bevilges nye midler til samiske formål. Stortinget fatter dessuten vedtak om budsjettet hvert år. Det er derfor gode grunner for at *administrative tiltak* også omfatter fastsettelsen av budsjettet til samiske formål.¹⁰⁷

I omtalen av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7 i utkast til Nordisk samekonvensjon som er foreslått av den finsk-norsk-svensk-samiske ekspertgruppen uttales det at: "[d]et har vært stilt spørsmål ved om denne bestemmelsen [artikkel 7] etablerer en forhandlingsplikt eller om det er tilstrekkelig at staten konsulterer urfolk ved å gi dem anledning til å uttale seg gjennom ordinære høringer." Bestemmelsen gir i følge ekspertgruppen liten veiledning, men gruppen uttaler en fortolkning som er mest mulig lojal overfor konvensjonens grunnleggende prinsipp, om at urfolk har rett til kontroll over egen utvikling, tilsier at det foreligger en forhandlingsplikt for staten. Den motsatte konklusjon ville innebære at urfolks rett til å vedta egne prioriteringer for utviklingsprosessen vil framstå som en rettighet uten reelt innhold¹⁰⁸.

Retten til å vedta egne prioriteringer for utviklingsprosessene innebærer likevel ikke at disse prioriteringene ensidig skal legges til grunn siden artikkel 7 slår fast at urfolk "så langt som mulig skal ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling". Forståelsen av formuleringen "så langt som mulig" skal tolkes med den fleksibilitet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 34 åpner for.

Formuleringen av ILO-konvensjon nr. 169 Artikkel 7.1 er sammenfallende med formuleringene i artikkel 1 i FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) hvor det heter at "alle folk har selvbestemmelsesrett. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling, og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling". I vurderingene av grunnlaget for etablering av budsjettprosedyrer for samiske formål ligger derfor også den retten som følge av artikkel 1 i SP og ØSK, jf. kap. 1.1.3. Innholdet og rekkevidden av denne bestemmelsen når den skal praktiseres er imidlertid fortsatt under utvikling.

Muligheten til å påvirke og avgjøre de økonomiske rammene og prioriteringene er viktig for et hvert folk som skal styre sin egen utvikling. Betydningen av urfolks rett til å kontrollere sin egen økonomiske utvikling i henhold til SP artikkel 1 har vært viet oppmerksomhet fra FNs Menneskerettighetskomité. I Menneskerettighetskomiteens uttalelse i forbindelse med periodiske rapport fra Danmark uttales det at komiteen "...commends Denmark for ... the promotion of Greenland's financial independence...".¹⁰⁹ I sin kommentar til periodisk rapport fra New Zealand uttaler komiteen at: "The approach of providing compensation from public funds helps to avoid tensions that might otherwise hamper the recognition of indigenous land and resource rights".¹¹⁰ I denne sammenhengen kan det også noteres at Menneskerettighets-

¹⁰⁷ I noen land, for eksempel Danmark og USA, blir statsbudsjettet vedtatt i lov.

¹⁰⁸ Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe til nordisk samekonvensjon punkt 7.3.2 på side 146-147.

¹⁰⁹ FN Document CCPR/CO/70/DNK, punkt 6. Eksaminert 20. oktober 2000.

¹¹⁰ FN Document CCPR/CO/75/NZL, punkt 7. Eksaminert 9. og 10. juli 2001.

komiteen oppfordrer Sverige til å gi det samiske folket reell innflytelse over sine “*economic activities*”¹¹¹

Etableringen av konsultasjonsprosedyrene mellom regjeringen og Sametinget i 2005 var et viktig grep for en gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser. Et av formålene med konsultasjonsprosedyrene er også å utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehov i samiske samfunn, det vil si en felles forståelse for hva som må gjøres for å ta vare på og videreutvikle samisk språk, kultur, nærings- og samfunnsliv. Etablering av ordninger som åpner for reell samisk innflytelse over utviklingen av samisk kultur, språk og samfunnsliv, innebærer en utvikling av Sametinget som representativt organ for samene. Etableringen av nye budsjettprosedyrer vil også kunne bidra til å tydeliggjøre Sametingets posisjon i det demokratiske styringssystemet i Norge.

Merknad fra Sametingets medlemmer i arbeidsgruppen

Ordlyden i artikkel 7 anerkjenner en positiv rett for urfolk. Dette innebærer en noe videre forpliktelse enn konsultasjoner etter artikkel 6 som sier noe om hvordan en skal gjennomføre konvensjonen i nasjonal rett. En fortolkning av artikkel 6.2. i lys av artikkel 7 medfører at en bør legge til grunn at staten er forpliktet til å finne omforente løsninger, gjennom for eksempel forhandlinger, med berørte urfolk i saker som omhandles i artikkel 7.

9.2. Vurderinger av dagens budsjettprosesser

I de første årene etter opprettelsen av Sametinget var Sametingets rolle i budsjettprosessen lik den rollen ordinære forvaltningsorganer har, dvs. at et budsjettforslag ble behandlet i departementet og eventuelt innarbeidet i budsjettmaterialet. I en slik prosess kan i praksis et budsjettforslag bli vurdert som lite aktuelt å følge opp allerede på administrativt nivå i departementet. Likedan var dialogen mellom departementet og Sametinget lagt opp på samme måte som for ordinære underlagte etater. Dette har gradvis endret seg

Da Sametinget ble nettobudsjettert i 1999, ble det samtidig innført nye budsjettprosedyrer for behandlingen og samordningen av i samiske saker i budsjettprosessen (se kap. 2.10). Målsetningen var bl.a. å løfte opp disse sakene til politisk nivå tidlig i prosessen, og få til en helhetlig behandling av samiske saker i budsjettprosessen. Forskjellen fra tidligere er i all hovedsak knyttet til at sametingspresidenten/Sametingsrådet i et eget møte orienterer politisk ledelse i departementet om hvilke prioriteringer Sametinget mener er viktig for fremtiden, og at politisk ledelse i departementet blir gjort kjent med Sametingets forslag til nye satsninger på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen. At et budsjettsatsningsforslag fra Sametinget faktisk går videre i budsjettprosessen ligger fremdeles i det enkelte departements, dvs. statsråds makt. Dagens budsjettprosedyrer synes lite forpliktende for regjeringen, mens Sametinget bruker mye ressurser og, som det viser seg i praksis, får lite gjennomslag.

Den administrative dialogen mellom Sametinget og departementene er etter hvert tilpasset Sametingets uavhengige stilling. Som folkevalgt organ har Sametinget en selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin politiske virksomhet. Departementenes dialog med Sametinget skal skje på et mer overordnet nivå og har ikke til formål å påvirke og følge opp Sametingets måloppnåelse og resultat. Som følge av statsrådenes konstitusjonelle ansvar må imidlertid departementene føre kontroll med at Sametinget følger intensjonene i Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser. Som fast praksis blir det avholdt

¹¹¹ Henriksen, Scheinin, Åhrén: Det samiska folkets rätt till självbestämmande, s. 346-347, i *Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005*. Oslo 2005

administrative dialogmøter mellom Sametinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet en gang hvert halvår, hvor blant annet overordnede spørsmål knyttet til økonomiforvaltningen kan være tema. På møtene utveksles gjensidig informasjon om både administrative forhold og aktuelle samepolitiske saker som krever administrativ oppfølging. Tilsvarende blir det avholdt halvårlige møter mellom Sametinget og ulike aktuelle departementer. I henhold til pkt. 5 i konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen er det også innført en ordning med halvårlige administrative konsultasjonsmøter mellom Sametinget og Samordningsutvalget for samiske spørsmål.

I budsjettsammenheng er Sametinget gradvis gitt mer innflytelse ved at Sametinget har overtatt forvaltningen av ordninger som ble opprettet for å styrke samisk kultur, språk og næringsutvikling, og dermed opprettholde bosettingen i samiske områder. Myndigheten Sametinget har her er å fastsette retningslinjer for tilskuddsordningene. Overgangen til nettobudsjettering i 1999 bidro til å gi Sametinget større frihet i budsjettsammenheng ved at Sametinget fikk mulighet til å selv prioritere innenfor den gitte budsjettammenheng. Dette innebar at departementene – i prinsippet – ikke skal prioritere *for* Sametinget. Et negativt trekk ved denne type rammebudsjettering er imidlertid at det er lettere for bevilgende myndigheter å vise nettopp til Sametingets mulighet til å prioritere innenfor egne budsjettammer, noe som kan føre til at det ikke bevilges midler til mindre omfattende tiltak.

Intensjonen ved innføringen av nettobudsjetteringen av Sametinget og samtidig nye budsjettprosedyrer, var altså å gi Sametinget en friere stilling, og muligheten til selv å prioritere hvilke tiltak som bør gjennomføres innenfor eget budsjett for å ivareta og utvikle det samiske samfunnet. I budsjettsammenheng vil denne muligheten være knyttet til virkemidler Sametinget selv rår over, det vil si muligheten til å bevilge mindre midler til ett tiltak ett år for å styrke et annet. Det er likevel ganske klart at den største muligheten for å gi Sametinget en friere stilling når det gjelder å prioritere og sette i verk tiltak som har betydning for samisk kultur, språk og samfunnsliv, er knyttet til muligheten for å sette i gang nye tiltak, og ikke bare å følge opp de tiltakene regjeringen tidligere har satt i gang. Sametinget utarbeider årlig sitt budsjettforslag og gir her sitt syn på behov for nye tiltak i det samiske samfunnet. Når dette vedtaket behandles videre i departementene, skal det være slik at departementene for eksempel ikke skal vurdere hvorvidt ett av Sametingets budsjettforslag (nye satsinger) er bedre enn et annet. Det er i prinsippet, slik intensjonen var uttrykt da de nye budsjettprosedyrene ble innført, Sametinget selv som skal bestemme hvor økte midler til samiske formål over Sametingets budsjett skal settes inn. I prinsippet skal det derfor være slik at når det gis økte midler til Sametinget, gis det som en rammeøkning, eller i alle fall i tråd med Sametingets prioritering i sitt budsjettsatsningsforslag.

I praksis har det vist seg at når Sametinget har fått tilført friske midler er det i all hovedsak en øremerking av midler til enkelttiltak. Unntaksvis er det gitt en rammeøkning til Sametinget slik at Sametinget selv kan prioritere hvilke tiltak en ønsker å gjennomføre.¹¹² En gjennomgang av Sametingets budsjettforslag og hvilke tiltak regjeringen faktisk har bevilget midler til, viser at det opp gjennom årene er bevilget friske midler til tiltak som Sametinget har på sin prioriteringsliste i sitt budsjettvedtak, men sjelden tiltak Sametinget selv har prioritert høyest. Det er også bevilget midler til tiltak Sametinget ikke har omtalt.

¹¹² Sametinget ble i 1999 gitt en rammeøkning på vel 7 mill. kr over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, hvorav 3 mill. kr ble øremerket kulturformål. I 2006 ble Sametingets ramme over Kulturdepartementets budsjett økt med 10 mill. kroner. 3 mill. kroner var øremerket bokbusser, for øvrig fordelte Sametinget bevilgningen etter egen prioritering ("for å bedre Sametingets mulighet til å drive en aktiv kulturpolitikk"). I 2007 ble rammen økt med ytterligere 3,5 mill. kroner som Sametinget selv fordelte etter egen prioritering.

Videre kan man se at det er bevilget midler til tiltak over Sametingets budsjett som regjeringen har betegnet som et viktig satsningsområde, men som Sametinget selv ikke har øverst på sin prioriteringsliste.¹¹³ Departementene legger dermed i stor grad føringer på Sametingets bruk av bevilgningene, og dette kan oppfattes som om Sametingets oppgave blir å forvalte regjeringens virkemidler, i stedet for at Sametinget forvalter virkemidler på den måten tinget selv har bestemt. Arbeidsgruppens syn er at det bør etableres budsjettprosedyrer som i møtekammer målsetningen om at Sametinget selv skal ha frihet til å prioritere på eget budsjett, det vil si også frihet til å bestemme hva økte midler skal gå til.

Sametingets saksmengde og aktivitet har økt betraktelig de siste årene (jf. kap. 2.3). Når Sametinget har overtatt forvaltningen av tilskuddsordninger og midler til samiske institusjoner, er dette i hovedsak fulgt opp med en administrativ styrking. Det har i liten grad vært tilført frie midler som kunne vært brukt til en økning av den administrative kapasiteten med tanke på den økte *politiske* aktiviteten, en følge av den samepolitiske utviklingen.

Et annet forhold knyttet til Sametingets budsjettsituasjon, som også gjelder budsjettets størrelse, er at Sametinget møter store forventninger om bedre tider fra enkeltmennesker, institusjoner og organisasjoner når det overtar ordninger fra departementene. Når Sametinget ikke kan møte denne forventningen fordi budsjettet ikke tillater det, kan Sametinget oppleves som en bremsekloss i stedet for en spydspiss i det samiske samfunnet. Videre har rammevilkårene for enkelte samiske institusjoner – i alle fall for en periode – blitt vanskeligere i stedet for bedre etter at Sametinget har overtatt forvaltningen, fordi institusjonene ikke har blitt omfattet av regjeringens satsning på området. Et eksempel kan være samiske museer, som de første årene etter overføringen til Sametinget i 2001 ble hengende etter i satsningen på museumsreformen. Dette er forhold som kan bidra til å svekke Sametingets legitimitet blant den samiske befolkningen.

Sametinget bør ha mulighet til å legge til rette for gode prosesser mellom Sametinget og samiske interesser som mottar midler fra Sametinget. Kap. 2.10.1 gjør rede for budsjettprosessen i Sametinget. Hovedproblemstillingen her er at Sametinget har liten tid til dialog med det sivile samiske samfunnet. Når statsbudsjettet gjøres offentlig i begynnelsen av oktober, har administrasjonen/ Sametingsrådet to-tre uker på å utarbeide en innstilling som oversendes møtelederskapet og videre komiteene til behandling før årets siste plenumsmøte. Dette gjelder både fordelingen av budsjettet for påfølgende år, altså det budsjettet regjeringen har lagt fram, og satsningsforslag til neste budsjettprosess, som må ses i sammenheng. I 2007 forvalter Sametinget 275 mill. kroner og en rekke ordninger som inkluderer mange samiske institusjoner og samiske kommuner. Det bør etter arbeidsgruppens syn legges til rette for at Sametinget i budsjettprosessen kan ha tid til gode prosesser med samiske aktører som mottar midler fra

¹¹³ Et eksempel på både at regjeringen har overført og øremerket midler til tiltak Sametinget selv ikke har omtalt i sin prioriteringsliste, og at regjeringen har bevilget midler til tiltak regjeringen selv mener er viktig, men Sametinget ikke har så høyt på sin prioriteringsliste, er tospråklighetsmidlene til kommunene og fylkeskommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det er Sametinget som forvalter disse midlene, og har gjort det siden 1993. I perioden 2002-2005 ble bevilgningen økt med til sammen 22,2 mill. kr. Sametinget hadde ikke tiltaket på sin prioritetsliste for 2002, men utvikling av språksentra og andre språkprosjekter utenfor forvaltningsområdet på hhv. 7. og 10 plass. For 2003 var samme type språktiltak satt opp som 5. og 6. prioritet, og for 2004 på hhv. 3. og 6. plass på prioriteringslista, mens tospråklighetsmidlene var oppført som prioritet nr. 10. Fra 2005 har ikke Sametinget nummerert sakene som omtales i budsjettsatsningsvedtaket. For 2005 skisserer imidlertid Sametinget et behov på 40 mill. kroner til språktiltak, hvorav 10 mill. kr til tospråklighet til kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet.

Sametinget. Denne problemstillingen er også knyttet til Sametingets legitimitet som folkevalgt organ og representativt organ for samene.

9.3. Bruk av rapport fra Faglig analysegruppe

I forbindelse med etableringen av konsultasjonsprosedyrene ble det enighet om å etablere en Faglig analysegruppe som blant annet på bakgrunn av samisk statistikk årlig avlegger en rapport om situasjon og utviklingstrekk i samiske samfunn. I konsultasjonsprosedyrene punkt 8 sies det at rapporten fra analysegruppen skal legges til grunn for konsultasjoner i konkrete saker, og for konsultasjoner om utviklingstrekk for samiske samfunn i ett av de halvårslige møtene mellom statsråden for samiske saker og Sametingspresidenten. Videre sies det at når statlige myndigheter eller Sametinget mener det er behov for utredninger for å styrke faktagrunnlaget eller det formelle grunnlaget for vurderinger og beslutninger, skal dette tilkjenne-
gis så tidlig som mulig, og partene skal bringe spørsmål knyttet til mandat for eventuelle utredninger inn i konsultasjonsprosessen. Staten og Sametinget har plikt til å bistå med nødvendige opplysninger og materiale som det er behov for ved gjennomføringen av utredningsarbeidet.

Mandat og medlemmer i denne gruppen er foreløpig ikke fastsatt, men vil etter planene være klart i løpet av våren.

Arbeidsgruppen mener at bruk av analysegruppens rapport er et viktig element i nye budsjettprosedyrer. Dette vil legge et godt grunnlag for de drøftelser som skal skje om budsjettet til samiske formål og satsninger på samiske tiltak.

9.4. Innholdet i nye budsjettprosedyrer

Det er mulig å se for seg ulike modeller for budsjettprosedyrer mellom regjeringen og Sametinget. De modellene arbeidsgruppen beskriver må vurderes opp mot de folkerettslige forpliktelsene Norge har. Modellene må videre vurderes opp mot hvordan de kan legge til rette for å styrke demokratiske prosesser i det samiske samfunnet om prioriteringer, satsningsområder og utviklingsprosesser. Viktige elementer her er spørsmål om forutsigbarhet for de økonomiske rammene, og det sivile samiske samfunnets mulighet til å delta i og påvirke Sametingets budsjettprioriteringer.

Urfolks krav til konsultasjoner må legges til grunn for nye budsjettprosedyrer. Dette innebærer at det etableres prosedyrer som gjør at Sametinget får en mulighet til å ha reell innflytelse på prosessen og resultatet. Det må legges til rette for prosedyrer både for hvordan Sametinget skal få tilstrekkelig informasjon, hva prosedyrene skal omfatte og hvordan de skal gjennomføres. Gode og effektive budsjettprosedyrer forutsetter stor åpenhet om de ulike sider ved saken. Sametinget har også et særskilt ansvar for å formidle samenes egen kunnskap og erfaringer inn i prosessene og å bidra til å hevde de samiske prioriteringer for utviklingsprosessene. Budsjettprosedyrene må innebære at det etableres en toveis kommunikasjon. Det må legges til rette for at det kan avholdes flere møter dersom det er behov for det, jf. rapporten om konsultasjonsprosedyrene kap. 7.

Et viktig forhold er at Sametingets mulighet til selv å prioritere tiltak, bør styrkes gjennom etableringen av nye budsjettprosedyrer.

Nye budsjettprosedyrer bør også virke til en mer effektiv samhandling mellom regjeringen og Sametinget. Dagens system med et innledende orienteringsmøte på statsråds- og presidentnivå om Sametingets overordnede prioriteringer og senere enkeltmøter mellom departement og

Sametinget på enkeltsaksområder krever mye ressurser, men er lite forpliktende for departementene. Nye budsjettprosedyrer bør kunne ansvarliggjøre departementene mer enn i dag, ved at det er et større fokus i budsjettprosessen på å utvikle en felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn, jf. målsetningene med konsultasjonsprosedyrene.

Arbeidsgruppen legger også til grunn at nye budsjettprosedyrer bør bidra til å styrke og effektivisere regjeringens arbeid med og samordning av samiske spørsmål. Nye budsjettprosedyrer for samsike formål bør fungere godt i forhold til regjeringens ordinære budsjettprosess.

Nye budsjettprosedyrer bør ivareta muligheten for en dynamisk utvikling av Sametingets ansvars- og myndighetsområde der en ser utviklingen på budsjettområdet i sammenheng med den samepolitiske utviklingen. Det vil være aktuelt at saker drøftet i ordinære konsultasjoner som har økonomiske konsekvenser, følges opp i de nye budsjettprosedyrene

Etableringen av nye budsjettprosedyrer bør i tillegg bidra til å tydeliggjøre Sametingets uavhengige stilling. Arbeidsgruppens forslag om en formelt mer uavhengig stilling for Sametinget og forslag om nye budsjettprosedyrer bør således ses i sammenheng.

9.5. Forslag til budsjettprosedyrer

9.5.1. Modell 1

Utgangspunktet for denne modellen er dagens budsjettrutiner. Modellen tar videre utgangspunkt i konsultasjonsprosedyrene, hvor en etablerer nærmere regler for gjennomføring av konsultasjoner om budsjettet til samiske formål.

Et av formålene med [prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget](#) er å utvikle en felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn. I rapporten som ligger til grunn for konsultasjonsprosedyrene, er det lagt vekt på at konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget skal foregå med beste hensikt og på en måte som er tilpasset forholdene. Dagens budsjettprosedyrer legger i liten grad opp til en prosess hvor Sametinget og regjeringen i gjensidig dialog søker å oppnå enighet om satsingsområder på det samepolitiske området.

Regjeringen avholder vanligvis fire budsjettkonferanser i løpet av et år. Den første budsjettkonferansen er i mars. Her fastsettes utgifts- og inntektsrammer for departementene, jf. Hovedbudsjettsskriv 2008.¹¹⁴ Det avsettes også midler til eventuelle politiske profileringer, som blir fordelt på budsjettkonferansen i august. Hovedregelen er at satsingsforslag som er fremmet til budsjettkonferansen i mars og som ikke blir innarbeidet i rammene og heller ikke ført til profilbehandling, er avvist i det videre budsjettarbeidet dette året. Departementene kan likevel omprioritere innenfor egne budsjettammer.

Arbeidsgruppen har i pkt. 9.1 lagt til grunn at staten også vil ha en plikt til å konsultere samene om budsjettsaker. Dette forutsetter at regjeringen inkluderer Sametinget i de deler av arbeidet med statsbudsjettet som omhandler samiske formål. En slik inkludering kan gjøres ved at det avholdes minst to konsultasjonsmøter mellom Sametinget og regjeringen hvor budsjettspørsmål og framtidige samepolitiske satsinger er hovedtema. Konsultasjonsmøtene legges i forkant av regjeringens budsjettkonferanse, men etter at Faglig analysegruppe har lagt fram sin årlige rapport og etter at Sametinget har vedtatt sitt budsjettsatsningsforslag.

¹¹⁴ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/rus/2002/0013/nb_/pdfv/278193-06-1962.pdf

Et første konsultasjonsmøte mellom sametingspresidenten og statsråden med ansvar for samiske saker vil kunne gjennomføres i desember. Et av målene med dette møtet vil være at sametingspresidenten og statsråden med ansvar for samiske saker utvikler en felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn, jf. formålene med konsultasjonsprosedyrene (pkt. 1 kulepunkt 4). Rapporten fra Faglig analysegruppe vil være et viktig grunnlagsdokument for dette konsultasjonsmøtet.

Statsråd med ansvar for samiske saker vil ha ansvar for at det innkalles til et konsultasjonsmøte mellom Sametinget og aktuelle fagstatsråder i januar. På dette konsultasjonsmøtet vil Sametingets prioriteringer, Faglig analysegruppes rapport og ev. protokoller fra øvrige konsultasjoner mellom Sametinget og regjeringen hvor det er enighet om å iverksette tiltak som krever økonomisk oppfølging, være viktige grunnlagsdokumenter. Målsetningen med dette konsultasjonsmøtet vil måtte være at Sametinget og regjeringen med beste hensikt søker å oppnå enighet om samepolitiske satsingsområder for påfølgende år. Ansvarlige statsråder tar med seg resultatene fra konsultasjonsmøtet og spiller dette inn til regjeringens første budsjettkonferanse. Innspillene kan fremmes samlet på budsjettkonferansen slik det legges opp til i dag.

Regjeringens arbeid med statsbudsjett er forbundet med stor grad av fortrolighet, jf. punktene 14.5.1-14.5.2 i publikasjonen [Om statsråd](#)¹¹⁵. Dette tilsier at dagens budsjettprosedyrer kan være vanskelig å forene med konsultasjonsprosedyrenes pkt. 3, hvor det heter at statlige myndigheter skal gi full informasjon om aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. At Sametinget har krav på informasjon er således klart, mens et spørsmål som bør avklares er hvilken informasjon Sametinget skal få, og om det vil være mulig at Sametinget gis informasjon om for eksempel bevilgningens størrelse før statsbudsjettet gjøres offentlig.

Arbeidsgruppen har i kap. 6.5 foreslått at bestemmelsen i sameloven som fastsetter at Sametingets årsmelding sendes Kongen, oppheves. Dette begrunnes bl.a. med at behandlingen av årsmeldingen, både i Sametinget, regjeringen og Stortinget, i stor grad har et tilbakeskuende preg. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at det bør legges til rette for en helhetlig behandling og vurdering av myndighetenes samepolitikk i Stortinget, men med et annet fokus enn tidligere. Dette vil kunne gjøres ved at det hver år fremmes en egen stortingsmelding om situasjonen og utviklingsbehovene i samiske samfunn, og hvor det legges større vekt på samhandlingen mellom myndighetene og Sametinget. Regjeringen vil i denne årsmeldingen kunne gi Sametinget mer forpliktende signaler om hvordan regjeringen vil følge opp saker som er behandlet i konsultasjonsmøtene mellom regjeringen og Sametinget om satsingsområder for påfølgende år. Meldingen vil også kunne omtale gjensidige drøftinger mellom regjeringen og Sametinget om fremtidig samepolitikk, uten at disse knyttes til forslag til lov- eller plenarvedtak i Stortinget.

Den endelige fordelingen av bevilgninger til samiske formål presenteres når statsbudsjettet legges fram i oktober.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Denne modellen er en videreføring av dagens ordning, og gir i seg selv ingen økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil som samordningsdepartement for samiske saker ha ansvar for å utarbeide den årlige stortingsmel-

¹¹⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/om_statsrad.html?id=87950

dingen om situasjonen og utviklingsbehovene i det samiske samfunn. Departementet vil som i dag også ha et overordnet ansvar for samordningen av samiske saker i budsjettprosessen.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Sametinget understreker at denne modellen ikke kan anses å være innenfor de folkerettslige krav som stilles for konsultasjoner av tiltak av direkte betydning for samene og for Sametinget rett til å fremme og kontrollere egen økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

9.5.2. Modell 2

Modell 2 tar utgangspunkt i at det overføres til Sametinget en viss prosentandel av statsbudsjettet til samiske formål. Ved beregning av andelen som overføres Sametinget legges den samiske befolkningens andel av hele befolkningen i Norge til grunn¹¹⁶.

Modellen bygger på forutsetningene om samene har rett til selvbestemmelse og rett til å prioritere over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og at staten Norge er grunnlagt på territoriet til to folk. Retten til selvbestemmelse er en hovedforutsetning for modellen. Selvbestemmelse handler om rettene til å forvalte egen utvikling, velstand og naturressurser. Modellen legger til grunn at det norske og samiske folk anerkjennes å ha like rettigheter, og at ethvert politisk system forvalter felles verdier og skal fatte beslutninger på vegne av et fellesskap. Modellen bygger på forståelsen av likeverd mellom to folk, at Sametinget tar det faktiske ansvaret for alle samiske saker og at Sametinget kun står til ansvar overfor velgerne så lenge man ikke bryter med internasjonal rett. Modellen gir forutsigbare rammebetingelser for det samiske samfunnet og muliggjør en systematisk og langsiktig utviklingsprosess. Modellen er sammenlignbar med den økonomiske modellen som i dag ligger til grunn for beregningsgrunnlaget for blokktilskuddet fra Danmark til Grønland.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Modellen innebærer en relativt omfattende omlegging av dagens budsjett- og beslutningsprosedyrer og vil kunne medføre behov for flere rapporter og utredninger omkring beregningsgrunnlag og avgrensning av ansvars- og myndighetsområde. Arbeidsgruppen har ikke foretatt nærmere beregninger av økonomiske og administrative konsekvenser.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og politidepartementet vurderer denne modellen som uaktuell. En sammenligning med Grønland er vanskelig på grunn av at Grønland er et geografisk avgrenset område. Videre bryter modellen med grunnleggende prinsipper i Bevilgningsreglementet.

9.5.3. Modell 3

Denne modellen tar utgangspunkt bl.a. i forholdet til kommuner og fylkeskommuner i budsjettssammenheng, samt i kjente årlige hovedforhandlinger mellom staten og næringsorganisasjoner innen jordbruket og reindriften. Modellen vektlegger også partnerskapsperspektivet, jf. konsultasjonsprosedyrene.

Modellen innebærer årlige forhandlinger/konsultasjoner, fastsatt i egne prosedyrer, mellom regjeringen og Sametinget om budsjettet til samiske formål og de overordnede økonomiske rammene for Sametinget virksomhet.

¹¹⁶ Modellen er presentert i Diedut nr. 2, 2002, s. 139-147: Rune Sverre Fjellheim, Selvbestemmelse og økonomi.

I modellen ligger det at det gjennomføres en type budsjettforhandlinger/-konsultasjoner der Sametinget først legger fram sitt budsjettkrav og hvor regjeringen svarer med et tilbud. I likhet med for eksempel reindriftsforhandlingene legger regjeringen fram et tilbud etter at dette er behandlet i regjeringen. Dette innebærer at budsjettet til samiske formål behandles som en egen sak i budsjettsammenheng. Det er arbeidsgruppens syn at en slik løsning vil bidra til å styrke samordningen av samiske spørsmål i regjeringen, og også bidra til å sette større fokus på samepolitiske spørsmål.

Det foretas deretter forhandlinger/konsultasjoner med sikte på å oppnå enighet om overordnede satsninger på det samiske området. Ved at budsjettforhandlingene/-konsultasjonene blir en egen sak, vil problemet med budsjettfortrolig informasjon være lettere å håndtere.

Videre er et sentralt element i denne modellen at det legges fram en egen stortingsproposisjon om våren, i likhet med kommuneoppgjøret og næringsforhandlingene. At de budsjettmessige rammene til samiske formål er avklart i god tid før en går over i nytt budsjettår, legger til rette for gode demokratiske prosesser i det samiske samfunnet og i Sametinget om prioriteringer innenfor de økonomiske rammene.

Gjennomføringen og resultatet av budsjettforhandlingene/-budsjettkonsultasjonene må være slik at Sametinget selv kan fremme den økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i det samiske samfunnet, og at Sametinget har en reell mulighet til å foreta prioriteringene innenfor de vedtatte økonomiske rammene. Dette innebærer at det ikke kan legges detaljerte føringer for bruken av midlene (slik prinsippet allerede er i dag). Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er av betydning at det foreligger et datagrunnlag om hva som er situasjonen og utviklingstrekene innenfor de ulike områdene i det samiske samfunnet. Slike rapporter vil kunne være sentralt grunnlagsmateriale for å definere områder som må vies særlig oppmerksomhet i de årlige budsjettprosessene, jf. omtalen av faglig analysegruppe.

Regjeringen har fortsatt det overordnede ansvaret for statens samepolitikk, og vil også ha egne meninger om hva som er gode samepolitiske tiltak. Som eksempel kan det vises til denne regjeringens tiltredelseserklæring, Soria Moria-erklæringen. Her er det bl.a. sagt at regjeringen vil ”sikre Sametinget reell innflytelse på utforming av jordbruks-, reindrifts- og fiskeripolitikken, og på forvaltningen av avgjørende ressurser for samisk samfunnsliv, - sette i verk et verdiskapningsprogram for næringskombinasjoner i samiske strøk - satse på samisk reiselivsutvikling som skal sikre og styrke næringslivet i samiske områder...” Dette er en type tiltak som har budsjettmessige konsekvenser. Dette er også en type tiltak som regjeringen ikke kan sette i verk uten å involvere Sametinget. Slike enkelttiltak vil bli drøftet i tråd med konsultasjonsprosedyrene, der partene blir enige om hvilke mål og resultater en ønsker for tiltaket. Slike saker som har karakter av å være spesielt rettet mot det samiske samfunnet, og som har økonomiske konsekvenser, vil det være naturlig å bringe opp for budsjettmessig avklaring.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Sametingets plenumsmøter

Sametinget avvikler i dag sine plenumsmøter i slutten av februar, slutten av mai, slutten av september og slutten av november. Budsjettets sentrale betydning for den samiske samfunnsutviklingen gjør det nødvendig at Sametinget plenum både skal kunne gis mulighet til å legge overordnede føringer som grunnlag for sametingsrådets krav til regjeringen, og ta stilling til og godkjenne forhandlings/-konsultasjonsresultatet før regjeringen legger fram sin stortings-

proposisjon, som Stortinget i sin tur skal kunne behandle i vårsesjonen. Skal dette være mulig må Sametingets plenum behandle en sak om overordnede føringer for sametingsrådets budsjettkrav primo/medio november, siden sametingsrådet vil trenge litt tid etter plenumsføringerne på å ferdigstille kravsdokumentet og regjeringen normalt vil trenge inntil tre uker for behandling av sitt tilbud på bakgrunn av Sametingets krav. Videre må selve budsjettforhandlingen/-konsultasjonen være sluttført seinest i første uka av mars, slik at Sametingets plenum kan behandle saken i mars/april, og videre at regjeringen får fremmet proposisjonen i april/mai. Denne tidsrammen innebærer samtidig at forhandlingen må komme i gang tidlig i januar og at krav og tilbud dermed må foreligge før januar.

En realisering av forhandlinger/konsultasjoner om budsjett og økonomiske rammer mellom regjeringen og Sametinget vil ikke harmonere med dagens tidspunkter for plenumsavvikling i Sametinget. Arbeidsgruppen mener at Sametinget bør vurdere å foreta en endring av tidspunktene for plenumsavvikling.

Faglig analysegruppe

Forslaget til budsjettprosedyrer innebærer aktiv bruk av Faglig analysegruppes årlig rapport som grunnlag for budsjettforhandlingene. I tillegg gis Faglig analysegruppe en rolle i forhandlingen ved at de kan bistå med utdypende vurderinger og bearbeidelser til partene. Arbeidsgruppen er derfor av den mening at det kan være grunn til å vurdere om det ikke bør framgå av mandatet til Faglig analysegruppe at den årlige rapporten bør foreligge innen 1. oktober hvert år, og at deres rolle i budsjettprosedurene tydelig kommer fram.

Stortingsproposisjon om budsjett til samiske formål

Forslaget til budsjettprosedyrer innebærer at forhandlingsresultatet med forslag til bevilgninger fremmes som en stortingsproposisjon.

I dag avgir Sametinget årsmelding til Kongen (jf. sameloven § 1-3) som ligger til grunn for en årlig stortingsmelding om Sametingets virksomhet. Når det gjelder Sametingets årsmelding for 2005 behandles den i Stortinget i vårsesjonen 2007.¹¹⁷ Behandlingen av årsmeldingen, både i regjeringen og i Stortinget, har i stor grad et tilbakeskuende preg. Etter arbeidsgruppens syn vil det være et løft for samepolitikken at det legges til rette for en drøfting i Stortinget der det fokuseres på utviklingen framover. Se også kap. 6.5 hvor arbeidsgruppen foreslår at sameovens bestemmelse om en årlig melding til Kongen oppheves.

Departementenes rutiner i tilknytning til årlige budsjettprosesser

Selv om gjennomføringen både vil kunne være krevende og utfordrende, i alle fall i starten, mener arbeidsgruppen at en slik prosess også vil kunne effektivisere samhandlingen mellom regjeringen og Sametinget i budsjettspørsmål.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil fortsatt ha samordningsansvaret for budsjettprosessene knyttet til samiske formål. Det vil ikke være nødvendig med et eget budsjetttrundskriv slik som i dag.

¹¹⁷ Regjeringen la fram St. meld. nr. 7 (2006-2007) om Sametingets virksomhet i 2005 i oktober 2006. Pr. 15. mars 2007 foreligger ikke komiteens innstilling til meldingen.

9.6. Arbeidsgruppens samlede vurderinger om nye budsjettprosedyrer

9.6.1. Imøtekomme forpliktelsene i folkeretten

I en konsultasjon skal Sametinget ha fullt innsyn i og relevant informasjon på alle stadier i arbeidet. Etter arbeidsgruppens syn kan det være vanskelig å oppnå dette i modell 1, det er i alle fall en utfordring å finne ut hva dette skal innebære innenfor dagens budsjett rutiner. Modell 2 (andel av statsbudsjettet) og 3 (budsjettforhandlinger/-konsultasjoner) antas begge å være innenfor de folkerettslige rammer med hensyn til dette. Sametingets medlemmer i arbeidsgruppen vil peke på at modell 2 i hovedsak legger vekt på retten til å kontrollere og fremme egen økonomisk, sosial og kulturell utvikling i henhold til SP 1(1) og ILO 169 artikkel 7(1). Innholdet og rekkevidden av disse bestemmelsene er imidlertid fortsatt under utvikling, noe som kan gjøre det usikkert å legge avgjørende vekt på disse folkerettsbestemmelsene i valg av modell for budsjettprosedyrer. Hele arbeidsgruppen er enig om at modell 3 først og fremst legger vekt på praktiske løsninger som oppfyller forpliktelsene til konsultasjoner i henhold til ILO 169 artikkel 6, og hvor artikkel 7 gir supplerende støtte til slike prosedyrer.

9.6.2. Styrke demokratiske prosesser i utviklingen av det samiske samfunnet

Målet om å styrke de demokratiske prosessene i utviklingen av det samiske samfunnet, dvs. Sametingets mulighet til en god dialog med det sivile samiske samfunnet, og også prosesser mellom Sametingsrådet og Sametingets plenum, er først og fremst knyttet til tidspunktet for offentliggjøring av budsjettet til samiske formål. Når det gjelder modell 1 vil ikke den innebære noen endringer i forhold til i dag. For Sametinget vil det kunne oppleves som problematisk at Sametingsrådet skal forhandle/konsultere og konkludere om et budsjett som Sametingets plenum ikke har anledning til å ta stilling til før det er fremmet av regjeringen.

Både modell 2 og modell 3 legger til rette for en grundig og demokratisk behandling av budsjettet til samiske formål. Modell 3 gir rom for en prosess der Sametingets plenum og det samiske sivilsamfunnet kan påvirke de årlige overordnede prioriteringene. I tillegg vil denne modellen medføre at det gis rikelig tid for behandling av prioriteringer i sametingsbudsjettet, all den tid de økonomiske rammene for neste budsjettår er kjent gjennom behandlingen av en stortingsproposisjon i vårsesjonen.

9.6.3. Sikre Sametingets mulighet til selv å prioritere for samisk kultur

Modell 1 er i stor grad en videreføring av dagens praksis, men det er mulig å legge opp til at Sametinget også i denne modellen selv kan prioritere hvordan nye budsjettmidler fordeles. Et av hovedelementene i modell 2 er nettopp at Sametinget selv styrer egne prioriteringer. Modell 3 legger også til rette for at Sametinget selv kan ha avgjørende innflytelse på hvilke tiltak det bevilges nye midler til. Dette vil likevel avhenge av hvilket detaljnivå forhandlingene foregår, hvordan forhandlings/-konsultasjonsresultatet framkommer i sluttdokument og stortingsproposisjon, og til en viss grad hvordan midlene overføres (flere 50 poster på ulike departement, eller én felles 50 post).

9.6.4. Styrke samhandlingen mellom regjeringen og Sametinget

Alle tre foreslåtte modeller vil kunne styrke samhandlingen mellom regjeringen og Sametinget. Modell 1 gir liten mulighet til en åpen dialog om spørsmål som er budsjettfortrolige, og vil ikke være preget av en gjensidighet, som konsultasjonsprosedyrene legger opp til.

Som nevnt under kapittel 9.6.2 vil det også kunne være problematisk for Sametinget å være i en dialog med regjeringen uten at en selv kan gå ut og kommunisere resultatet av konsultasjonen før regjeringen har lagt fram statsbudsjettet. Modell 2 vil medføre en relativt kompleks samhandling i forhandlingsfasen og deretter mer eller mindre fravær av samhandling i bud-

sjettspørsmål. Det er heller ikke gitt at denne modellen vil være en god modell ut fra det ansvar partene har for utviklingen av samisk kultur. Modell 3 legger opp til en tett og forpliktende årlig dialog mellom regjeringen og Sametinget. Den gir også mulighet til å utvikle partnerskapsperspektivet og felles forståelser for situasjonen og utviklingstrekkene i samiske samfunn. Modell 3 legger også opp til en effektiv samhandling mellom regjeringen og Sametinget ved at det er klare felles spilleregler, som samtidig er gjenkjennelige innenfor dagens system for beslutningsprosesser i budsjettssammenheng.

9.6.5. Effektivisering av regjeringens arbeid med samiske saker

Alle modellene tar sikte på å ansvarliggjøre departementene i arbeidet for utviklingen av samiske samfunn i større grad enn i dag. Når det gjelder modell 1 vil dette først og fremst kunne skje gjennom en noe større tydeliggjøring og strukturering av arbeidet med samiske spørsmål. Modell 3 legger opp til et betydelig større fokus på samiske saker i budsjettprosessen enn i dag.

9.6.6. Legge til rette for en utvikling av Sametingets ansvar og myndighet og tydeliggjøre Sametingets selvstendighet

Modell 1 er tenkt som en strukturering og videreutvikling av dagens praksis, og det kan innenfor denne modellen legges til rette for å en dynamisk utvikling av Sametingets myndighetsområde. Modellen vil imidlertid ikke gjøre Sametingets stilling som et uavhengig folkevalgt organ noe tydeligere enn i dag. Modell 2 forutsetter at en i utgangspunktet og en gang for alle avklarer Sametingets ansvars- og myndighetsområde. Innenfor modell 3 er det lagt til rette for en åpen dialog også om utvikling av Sametingets myndighetsområde. Denne modellen bidrar også klart til å tydeliggjøre Sametingets uavhengige stilling i forhold til regjeringen.

9.6.7. Oppsummering av arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Arbeidsgruppen legger vekt på at Sametinget et selvstendig, folkevalgt organ og slik kan sammenlignes med kommuner og fylkeskommuner. Det er også av vesentlig betydning at det er Sametinget, som samenes representative organ, som skal prioritere for samisk kultur, ikke regjeringen. Videre er konsultasjonsretten, supplert med retten til å foreta egne prioriteringer og fremme egen utvikling et sentralt element i forholdet til regjeringen. Arbeidsgruppen peker på at alle disse elementene gjør Sametinget til en spesiell konstruksjon og gjør det vanskelig å velge "standardløsninger" for budsjettprosedyrer.

På bakgrunn av den samlede vurderingen av budsjettprosedyremodellene mener arbeidsgruppen at modell 3 er den modellen som best ivaretar de hensyn som arbeidsgruppen mener bør vektlegges ved en endring av dagens budsjettprosedyrer (jf. kap. 9.4) .

Etter arbeidsgruppens syn ivaretar modell 3 de folkerettslige forpliktelsene på en forsvarlig måte, den styrker muligheten for demokratiske beslutningsprosesser omkring budsjettet til samiske formål i det samiske samfunnet, og den legger til rette for at Sametinget kan foreta sine egne prioriteringer innefor de økonomiske rammene. Videre bidrar denne modellen til å effektivisere samhandlingen mellom regjeringen og Sametinget og til å styrke regjeringens helhetlige arbeid med samepolitikken. Det er også av betydning at modell 3 på en god måte tydeliggjør Sametingets uavhengighet til regjeringen.

Prosedyrer av denne typen er allerede etablert på andre områder i det årlige arbeidet med budsjettet, som i kommuneopplegget og forhandlinger om jordbruksavtale og reindriftsavtale.

I vedlegg 1 har arbeidsgruppen utarbeidet et konkret forslag til prosedyrer i tråd med opplegget for modell 3. Forslaget til konkrete prosedyrer bygger bl.a. på Hovedavtalen for jordbruket.