

Rapport om Sametingets rettslige rammevilkår

Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet
Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 30. april 2025

Arbeidsgruppen ble oppnevnt for å utrede Sametingets rettslige rammevilkår. Utredningen skal rettes mot juridiske, økonomiske og praktiske spørsmål. Arbeidsgruppen gir med dette sin utredning.

	Oslo 30. april 2025	
	Eivind Dale leder	
Veslemøy Dahl	Carl Erik Moksness	Ragna Aarli
Sven Ole Fagernæs	Knut Helge Reinskou	Marit Aaberg
		Ole Drægni sekretær

Del I - Bakgrunn.....	5
1 Sammendrag og forslag	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Bør Sametinget etableres som eget rettssubjekt?.....	7
1.3 To forslag til lovendringer	11
2 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	13
3 Arbeidsgruppens mandat og arbeid	15
3.1 Sammensetning.....	15
3.2 Mandat	15
3.3 Arbeidsgruppens tolkning av mandatet	17
3.4 Arbeidsgruppens arbeid	18
4 Sametinget – folkevalgt organ og forvaltningsorgan	19
4.1 Sametingets virksomhet	19
4.2 Utviklingstrekk i Sametingets virksomhet	21
4.3 Dagens rettslige rammevilkår.....	22
4.4 Tidligere utredninger og vurderinger	23
Del II - Internasjonalt bakteppe	26
5 Folkerettslig rammeverk.....	26
5.1 Aktuelle konvensjoner og erklæringer.....	26
5.2 Arbeidsgruppens vurdering.....	29
6 Urfolksparlament i andre land	30
6.1 Organisering av Sametinget i Sverige	30
6.2 Organisering av Sametinget i Finland	33
6.3 Russland	36
6.4 Andre land.....	37
6.5 Arbeidsgruppens vurdering.....	39

Del III - Organisering av offentlig sektor	40
7 Staten	40
7.1 Tilknytningsformer	40
7.2 Stortinget.....	45
7.3 Departementets styring og statsrådets ansvar.....	46
7.4 Arbeidsgruppens vurdering.....	47
8 Kommunene	48
8.1 Rettslig stilling	48
8.2 Arbeidsgruppens vurdering.....	52
Del IV - Organiseringen av Sametinget	53
9 Sametinget.....	53
9.1 Dagens situasjon	53
9.2 Arbeidsgruppens vurdering.....	56
10 Sametingets forvaltningsoppgaver	63
10.1 Dagens situasjon	63
10.2 Arbeidsgruppens vurdering	66
11 Sametingets økonomiforvaltning	71
11.1 Dagens situasjon	71
11.2 Arbeidsgruppens vurdering	74
12 Sametingets søksmålskompetanse.....	79
12.1 Dagens situasjon	79
12.2 Arbeidsgruppens vurdering	80
13 Rettslig stilling for Sametingets ansatte og politikere.....	84
13.1 Dagens situasjon	84
13.2 Virksomhetsoverdragelse.....	85
13.3 Arbeidsgruppens vurdering	88
14 Andre rettslige rammer for Sametinget.....	92

14.1	Dagens situasjon	92
14.2	Arbeidsgruppens vurdering	95
Del V - Arbeidsgruppens forslag		96
15	Forslag til lovendringer - Sametinget etableres som eget rettssubjekt	96
15.1	Merknader til forslaget	96
15.2	Forslag til lovendringer	103
16	Forslag til lovendringer - Sametinget innenfor staten	111
16.1	Merknader til forslaget	111
16.2	Forslag til lovendringer	114

Del I - Bakgrunn

1 Sammendrag og forslag

Dagens rettslige stilling for Sametinget innenfor staten som juridisk person, gir noen utfordringer. Disse handler først og fremst om en uklar rollefordeling mellom på den ene siden statsrådets ansvar for en virksomhet som er en del av staten, og på den andre siden Sametingets rolle som et uavhengig parlament for samene.

Arbeidsgruppen for vurdering av Sametingets rettslige rammevilkår har utredet to hovedmodeller som kan møte disse utfordringene: én løsning der Sametinget gis større uavhengighet ved etablering som eget rettssubjekt, og én løsning der Sametingets uavhengighet innenfor staten gis en tydeligere ramme. I begge modeller vil Sametingets virksomhet skje innenfor rammer fastlagt av Stortinget gjennom lov- og budsjettvedtak.

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å regulere Sametingets virksomhet på en slik måte at frihet og ansvar blir tydeligere plassert enn i dag. Om Sametinget er en del av staten som juridisk person, eller gis stilling som selvstendig rettssubjekt, er ikke avgjørende.

Begge modellene vil bidra til å klargjøre rammene for statsrådenes ansvar, og til å tydeliggjøre Sametingets rolle som representant for det samiske folk. Men i størst grad i modellen hvor Sametinget etableres som eget rettssubjekt. En viktig forskjell mellom de to modellene er at som eget rettssubjekt vil Sametinget kunne bli saksøkt og vil kunne saksøke staten på samme måte som kommunene. En annen viktig forskjell gjelder bruk av statens fellestjenester, som vil bli mer begrenset for Sametinget som eget rettssubjekt. En tydeliggjøring av Sametingets selvstendighet innenfor staten, vil i hovedsak være å stadfeste den utvikling som har skjedd siden Sametinget ble etablert, og å kodifisere dagens praksis.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ingen formelle hensyn som tilsier at Sametinget må være en del av rettssubjektet staten. En utskilling av Sametinget som eget rettssubjekt, kan ha en viktig symbolsk betydning for å markere Sametingets uavhengighet og rolle som representant for eget folk. Men en utskilling kan for andre også ha symbolbetydning i en annen retning, ved at det kan oppfattes som en svekket tilknytning til det nasjonale fellesskapet, som på lang sikt kanskje kan påvirke synet på Sametinget i majoritetsbefolkningen.

Utfordringen blir i begge modeller å finne en balanse, der formålet med større uavhengighet verken undergraves av for sterk kontroll fra staten, eller av svekket nasjonal demokratisk legitimitet for Sametinget. Etter arbeidsgruppens vurdering vil forslaget til lovendringer, i begge modeller, kunne ivareta en slik balanse.

En etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, vil kunne gi økte administrative kostnader for Sametinget på de områder der statlige fellesløsninger ikke kan benyttes. Det er imidlertid vanskelig å finne andre faglige argumenter for å tilrå den ene eller den andre modellen. Valg av løsning blir derfor først og fremst et politisk valg. I dette valget bør det legges stor vekt på Sametingets eget ønske.

1.1 Bakgrunn

Arbeidsgruppen for vurdering av Sametingets rettslige rammevilkår er bedt om å vurdere om Sametingets rettslige rammevilkår bør endres for å stemme bedre overens med rollen og oppgavene Sametinget har i dag. Denne problemstillingen er tidligere utredet i ulike

sammenhenger. Regjeringen Stoltenberg uttalte følgende i *Stortingsmelding nr. 28 (2007-2008) Samepolitikken*:

«Det foreligger etter regjeringens vurdering ikke formelle hindringer for å etablere Sametinget som eget rettssubjekt. Etter regjeringens vurdering er det knyttet usikkerhet til hvilken løsning som i det lange løp vil tjene Sametinget best.

Regjeringen legger imidlertid stor vekt på Sametingets syn, og vil derfor sette i gang et lovarbeid med sikte på å utarbeide forslag til de lovendringer som er nødvendige for at Sametinget skal kunne etableres som et eget rettssubjekt, og for øvrig bringe loven i tråd med dagens praksis»

Det varslede lovarbeidet ble ikke iverksatt.

1.1.1 Sametingets rettslige rammevilkår i dag

Sametinget ble opprettet i medhold av *lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*. Sametinget er først og fremst en politisk institusjon med legitimitet som folkevalgt organ med stor grad av frihet til å ta selvstendige initiativ. Sametinget har også en annen rolle, som et forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet for iverksetting av nasjonal politikk med betydning for samer i hele Norge.

Sametingets saksfelt er alle saker som etter tingets oppfatning «særlig berører den samiske folkegruppe», jf. sameloven § 2-1 første ledd. Av sameloven § 2-1 andre ledd følger det at «Sametinget kan av eget tiltak reise og avgis uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde». Sametingets forvaltningsmyndighet sorteres i to kategorier: myndighet gitt i lov eller forskrift, og myndighet til å tildele økonomiske tilskudd.

Det har skjedd en betydelig utvikling av Sametingets oppgaver og rammevilkår etter at sameloven ble vedtatt. Sametinget ble i 1999 organisert som en virksomhet med særskilte fullmakter (nettobudsjettet) for å imøtekomme målet om at Sametinget skal ha stor frihet og mulighet til å foreta egne prioriteringer. Dette ble ytterligere understreket da regjeringen våren 2018 ble enig med Sametinget om å samle de fleste av bevilgningene til Sametinget under ett budsjettkapittel og én budsjettpost i statsbudsjettet. Sametinget er også tilført forvaltningsoppgaver, og også gitt myndighet gjennom særlover. I 2005 ble det inngått en avtale om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, og fra 2021 ble det tatt inn regler om konsultasjoner i sameloven.

Sametinget er i dag en del av staten som juridisk person. Både Sametinget og regjeringen legger likevel til grunn at Sametinget ikke kan instrueres på generelt grunnlag. Sametinget kan ikke instrueres som politisk organ. En eventuell instruksjon av Sametinget som forvaltningsorgan, er knyttet til konkrete oppgaver som er overført til Sametinget.

Det er rettslig avklart at Sametinget ikke har generell partsevne (rett til å være part i en rettsak) etter tvisteloven § 2-1. Sametinget kan likevel reise søksmål etter tvisteloven § 1-4 (representativ søksmålsadgang for organisasjoner og så videre) for å ivareta saker innenfor sitt formål. Siden Sametinget ikke er et eget rettssubjekt, har ikke tinget full frihet når det gjelder økonomiske disposisjoner – for eksempel kan ikke Sametinget ta opp lån eller gi garantier.

1.1.2 Internasjonalt bakteppe

Staten må forholde seg til et folkerettslig rammeverk for urfolks rettigheter når det tas beslutninger i samiske saker. Når det gjelder spørsmålet om Sametinget skal skilles ut fra staten eller ikke, legger ikke folkeretten føringer på valget av løsning. Det følger av

folkerettslige prinsipper at Sametingets eget syn må innhentes og være en tungtveiende del av grunnlaget for valget av løsning.

Arbeidsgruppen har også sett på organiseringen av sametingene i Sverige og Finland. I Sverige er Sametinget en del av staten som juridisk person. I Finland er Sametinget etablert som et eget rettssubjekt. Det er mange prinsipielle likhetstrekk mellom sametingene i Norden, både når det gjelder økonomi, rettslig kompetanse og forvaltningsoppgaver.

1.1.3 Organisering av offentlig sektor

Flere organer innenfor staten har stor grad av selvstendighet. Det viser at det er mulig å gi Sametinget stor grad av uavhengighet også innenfor staten som juridisk person. Det er likevel vanskelig å finne direkte paralleller til Sametinget innenfor staten.

I flere sammenhenger der Sametingets stilling har vært vurdert, har Sametinget blitt sammenlignet med kommunene og fylkeskommunene. Både Sametinget og kommunene ledes av direkte folkevalgte organer. Kommunene er ikke en del av staten, men selvstendige rettssubjekter med stor grad av selvstyre. Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er likevel at Norge er en enhetsstat, og det kommunale selvstyret må fungere innenfor nasjonale rammer fastlagt av Stortinget gjennom lov- og budsjettvedtak. Dette må også være utgangspunktet for en vurdering av Sametingets forhold til staten.

Både Sametinget og kommunene har en todelt rolle: På den ene siden som politiske institusjoner med legitimitet i representative folkevalgte organer med stor grad av frihet til å ta selvstendige initiativ, og på den andre siden som forvaltningsorganer for iverksetting av nasjonal politikk. Stortinget har lagt mange oppgaver særlig til kommunesektoren.

Sammenlignet med kommunene har rollen knyttet til selvstendige initiativ større betydning for Sametinget enn rollen som nasjonalt iverksettings- og forvaltningsorgan. Dette kan tilsi at Sametinget kan og bør ha friere rettslige rammevilkår enn kommunene, og også at behovet for statlig kontroll med Sametingets virksomhet er mindre enn for kommunesektoren.

1.2 Bør Sametinget etableres som eget rettssubjekt?

Dagens rettslige stilling for Sametinget gir noen utfordringer. Disse er knyttet til en uklar rollefordeling mellom på den ene siden statsrådets ansvar for en virksomhet som er en del av staten, og på den andre siden Sametingets rolle som et uavhengig representativt organ for samene.

Følgende forhold har betydning for ansvars- og rollefordelingen:

- hvordan Sametinget tildeles oppgaver
- regelverket for tilskuddsforvaltning og frist for inndekning av underskudd
- omfanget og utformingen av den statlige kontrollen med Sametinget
- Sametingets søksmålskompetanse

Disse forholdene bør klargjøres – enten ved å gi Sametinget større uavhengighet som et eget rettssubjekt, eller ved å tydeliggjøre Sametingets uavhengighet innenfor staten. I begge modeller vil Sametingets virksomhet skje innenfor rammer fastlagt av Stortinget gjennom lov- og budsjettvedtak.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ingen formelle hensyn som tilsier at Sametinget må være en del av rettssubjektet staten. Det er også mulig å tydeliggjøre Sametingets selvstendighet innenfor staten. Dette vil i hovedsak være å stadfeste den utvikling som har skjedd siden Sametinget ble etablert, og kodifisere dagens praksis.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell etablering som eget rettssubjekt, vil dette i stor grad avhenge av om et utskilt Sameting fortsatt kan benytte statlige fellestjenester – for eksempel Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) på lønn og regnskap og Statsbygg på forvaltning av bygg. Etter arbeidsgruppens vurdering vil det være gunstig om Sametinget kan fortsette å benytte slike fellestjenester også etter en eventuell etablering som eget rettssubjekt. Det er usikkert om dette vil være mulig på alle aktuelle områder. Det kan for eksempel ikke legges til grunn at Sametinget kan fortsette å benytte tjenester fra DFØ uten nærmere vurdering opp mot EØS-retten. Justeringer i mva-regelverket kan også være påkrevd. Det betyr eventuelt at Sametinget som et eget rettssubjekt, må finne andre løsninger for lønns- og regnskapstjenester.

Gruppen foreslår ved en eventuell utskilling å ta inn i sameloven at de ansatte i Sametinget skal omfattes av tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene i staten og være medlemmer i Statens pensjonskasse.

Hensikten med å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, vil først og fremst være å markere Sametinget som et folkevalgt organ for det samiske folk uavhengig av regjeringen. Behovet for å tydeliggjøre denne uavhengigheten er imidlertid knyttet til Sametingets politiske virksomhet – ikke til administrative forhold. Sametinget vil fortsatt også være et offentlig organ, og det vil i all hovedsak basere seg på bevilgninger fra Stortinget. Arbeidsgruppen kan derfor ikke se prinsipielle motforestillinger mot at Sametinget som eget rettssubjekt fortsatt benytter statlige administrative fellesordninger – dersom dette er rettslig mulig, eller omfattes av det statlige regelverket for ansatte. I og med at det bare er ett sameting, og med en relativt liten administrasjon, kan arbeidsgruppen heller ikke se praktiske motforestillinger mot en slik løsning.

Valg av løsning – eget rettssubjekt eller ikke – vil primært være en prinsipiell vurdering. Denne vurderingen må sees i sammenheng med rammene for Sametingets virksomhet: Jo sterkere kontroll med virksomheten, jo mindre blir risikoen knyttet til større uavhengighet for Sametinget – både utenfor og innenfor staten. Men jo sterkere kontroll, jo mindre blir også fordelene ved større uavhengighet.

En utskilling av Sametinget som eget rettssubjekt kan ha en viktig symbolsk betydning for å markere Sametingets uavhengighet og rolle som representant for det samiske folk. Men en utskilling kan for andre også ha symbolbetydning i en annen retning, ved at det kan oppfattes som en svekket tilknytning til det nasjonale fellesskapet, som på lang sikt kanskje kan påvirke synet på Sametinget i majoritetsbefolkningen.

Utfordringen blir i begge modeller å finne en balanse, der formålet med større uavhengighet verken undergraves av for sterk kontroll fra staten, eller av svekket nasjonal demokratisk legitimitet for Sametinget. Etter arbeidsgruppens vurdering vil gruppens forslag til lovendringer i begge hovedmodeller kunne ivareta en slik balanse.

En etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, vil kunne gi økte administrative kostnader for Sametinget på de områder der statlige fellesløsninger ikke kan benyttes. Det er imidlertid vanskelig å finne andre faglige argumenter for å anbefale den ene eller den andre modellen. Valg av løsning blir derfor først og fremst et politisk valg. I dette valget bør det legges stor vekt på Sametingets eget ønske.

1.2.1 Mulige endringer i statlige rammebetingelser for Sametinget

1.2.1.1 Forvaltningsoppgaver

Sametinget er med hjemmel i ulike lover tillagt forvaltningsoppgaver på flere områder. Viktige oppgaver er blant andre:

- regionalt ansvar for forvaltning av samiske kulturmiljø (kulturminneloven)
- plansaker som berører samiske interesser (plan- og bygningsloven)
- samisk innhold i grunn- og videregående opplæring (opplæringsloven)
- valg til Sametinget (valgloven)
- fordeling og bruk av tilskudd, blant annet til tospråklighet (sameloven)
- endret bruk av utmark (Finnmarksloven)

Dersom Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, bør det primært få tildelt sine oppgaver direkte i lov fra Stortinget, ikke gjennom delegering fra statsforvaltningen. Også et sameting innenfor staten kan gis større grad av formell fristilling ved at oppgaver tildeles gjennom lov og ikke gjennom delegering. Sametingets ansvar innenfor kulturmiljøforvaltningen bør derfor gis direkte i kulturminneloven – både for Sametinget utenfor og innenfor staten (slik det er foreslått fra Kulturmiljøutvalget). Det samme gjelder ansvaret for forvaltningen av bevilgninger til samiske formål.

På de fleste områdene omtalt ovenfor, tildeler loven allerede direkte myndighet til Sametinget, men fagdepartementene har på ulike måter en overordnet kontrollfunksjon på disse områdene. Ved en etablering som eget rettssubjekt, foreslår arbeidsgruppen å erstatte reglene i de enkelte særlover om statlige føringer og godkjenning i forkant, med en generell og avgrenset ordning i sameloven om kontroll i etterkant – avgrenset til kontroll av lovligheten av Sametingets vedtak (etter modell fra kommuneloven). Slik kontroll skal kun være en sikkerhetsventil, som unntaksvis kan iverksettes på eget initiativ av det departement som er ansvarlig for den aktuelle lov, hvis særlige grunner foreligger.

Arbeidsgruppen foreslår en ny bestemmelse i sameloven (basert på forvaltningslovens tilsvarende bestemmelse for kommunal sektor), i begge modeller: Der statlig organ er klageinstans for enkeltvedtak truffet av Sametinget, skal klageinstansen legge *stor* vekt på hensynet til Sametingets selvråderett ved prøving av det frie skjønn.

1.2.1.2 Økonomiforvaltning

I statsbudsjettet for 2024 forvaltet Sametinget ca. 667 millioner kroner tildelt som et rammetilskudd over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett, der Sametinget selv kan fordele midler mellom ulike tiltak etter egne prioriteringer.

Sametinget har ikke adgang til å ta opp lån eller stille garantier. Arbeidsgruppen legger til grunn at det ikke i noen av modellene er aktuelt å gi Sametinget økte fullmakter til å foreta økonomiske disposisjoner som for eksempel låneopptak eller garantier. Sametinget bør i begge modeller fortsatt ha adgang til innenfor budsjettet å bidra med egenkapital til samiske virksomheter for eksempel gjennom aksjer, dersom det gjøres på en slik måte at en ikke risikerer mer enn at bidraget går tapt.

Økonomi- og virksomhetsstyringen i Sametinget skal følge Finansdepartementets *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, supplert med rundskriv fra Finansdepartementet – med de tilføyelser og presiseringer som departementet har gitt i *Reglement for Sametingets økonomiforvaltning*. Dersom Sametinget fortsatt skal være en del av staten, er det etter arbeidsgruppens vurdering ikke behov for vesentlige endringer i regelverket for Sametingets økonomiforvaltning.

Hovedprinsippene i dagens bestemmelser om Sametingets økonomiforvaltning og den statlige kontrollen med Sametingets økonomiske disposisjoner, kan videreføres også ved en etablering som eget rettssubjekt. I og med at Sametinget ved en utskilling ikke vil være en del staten, vil imidlertid ikke det statlige økonomiregelverket automatisk gjelde. De nødvendige bestemmelsene om Sametingets økonomiforvaltning må derfor tas inn i sameloven med utfyllende regelverk i forskrift.

Arbeidsgruppen vil foreslå nye regler i sameloven om Sametingets økonomiforvaltning for det tilfellet at Sametinget blir et eget rettssubjekt. Utgangspunktet for utforming av bestemmelsene kan være dagens økonomireglement for Sametinget og tilsvarende bestemmelser i kommuneloven for kommunesektoren. Dette innebærer at fristen for å dekke inn eventuelle underskudd utvides fra ett til to år.

Riksrevisjonen reviderer Sametinget på vegne av Stortinget på lik linje med andre statlige organer. I tillegg reviderer Riksrevisjonen sametingsrådet på oppdrag fra Sametingets plenum. Ved en eventuell utskilling, mener arbeidsgruppen at det fortsatt vil være hensiktsmessig at Riksrevisjonen reviderer Sametinget, i og med at tinget i all hovedsak vil være finansiert gjennom tilskudd fra staten. Det foreslås derfor i denne modellen en bestemmelse i sameloven om at Riksrevisjonen har ansvar for regnskapsrevisjon av Sametinget. Det vil kreve endring av riksrevisjonsloven dersom Riksrevisjonen også skal gjennomføre ordinær forvaltningsrevisjon på vegne av Stortinget av et Sameting utenfor staten. Når det gjelder revisjon av sametingsrådet på vegne av Sametinget i plenum, bør imidlertid Sametinget stå fritt, både med hensyn til om og hvordan det skal foretas slik revisjon, og i valg av revisor. Revisjon av sametingsrådet på vegne av plenum bør Sametinget finansiere selv.

1.2.1.3 Søksmålskompetanse

De siste årene har Sametinget spilt en mer aktiv rolle i saker for domstolene. Sametinget kan anlegge «interessesøksmål» i eget navn etter tvisteloven § 1-4 og opptre som partshjelper etter § 15-7 uavhengig av om Sametinget forblir en del av staten.

Arbeidsgruppens vurdering er at dersom Sametinget fortsatt skal være en del av staten, er det ikke behov for lovendringer om Sametingets søksmålskompetanse eller partsevne. I enkelte tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig at Sametinget er part eller ivaretar statens partsstilling i søksmål som berører Sametingets forhold, for eksempel knyttet til administrative spørsmål. Dette mener arbeidsgruppen kan ivaretas gjennom muligheten for å delegere stedfortrederrollen etter tvisteloven § 2-5 andre ledd. Ved bruk av denne delegeringsadgangen, kan departementet overlate stedfortrederrollen til Sametinget i de sakene som det er liten grunn til at departementet skal håndtere.

Dersom Sametinget skilles ut som eget rettssubjekt, blir tinget en selvstendig juridisk person med «rettsevne», og kan dermed ha rettigheter og plikter i eget navn. En viktig side av «rettssubjektiviteten» er normalt «partsevne», det vil si kompetanse til å anlegge søksmål og kompetanse til å bli saksøkt.

Sametinget vil likevel i utgangspunktet ikke kunne anlegge søksmål mot staten om lovligheten av vedtak som staten har truffet som overordnet myndighet, i saker der Sametinget har utøvd offentlig myndighet. Kommunene og fylkeskommunene er derimot gitt anledning til å saksøke staten i en del bestemte tilfeller knyttet til utøvelse av offentlig myndighet. Formålet med å skille ut Sametinget som eget rettssubjekt, er å gi det samiske folk større selvråderett. Arbeidsgruppen finner det naturlig at Sametinget som eget rettssubjekt gis samme mulighet til å saksøke staten som kommunene har.

1.2.1.4 Ansattes rettslige stilling

Det har siden Sametingets etablering vært forutsatt at Sametingets personale er statsansatte. Utgangspunktet er at de ansatte på Sametinget er omfattet av den arbeidsrettslige reguleringen som gjelder for statsansatte. Det er imidlertid noen unntak og særregler som følger av både sameloven og statsansatteloven. Dersom Sametinget fortsatt skal være en del av staten, ser ikke arbeidsgruppen behov for vesentlige endringer i dette arbeidsrettslige rammeverket.

Ved etablering som eget rettssubjekt, vil arbeidsgruppen anbefale å ta inn i sameloven at statsansatteloven skal gjelde for de ansatte i Sametinget, med noen eksplisitt angitte unntak.

De viktigste unntakene vil, som i dag, først og fremst være bestemmelser om offentlig utlysning, innstilling, ansettelse og fortrinnsrett.

Dersom Sametinget skilles ut fra staten, vil i utgangspunktet ansattes arbeidsforhold ikke lenger være bundet av statens tariffavtaler. Hovedmotivene for å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, er imidlertid ikke knyttet til reguleringen av de ansattes rettigheter.

Dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt, er det i utgangspunktet to alternativer for pensjonsordning. Enten må Sametinget etablere en privat tjenstepensjonsordning, eller så må de søke om fortsatt medlemskap i Statens pensjonskasse. Det er da Arbeids- og inkluderingsdepartementet som avgjør om det kan gis fortsatt medlemskap i Statens pensjonskasse. Med samme begrunnelse som for tariffavtaler, vil arbeidsgruppen anbefale at dette reguleres direkte ved en utskilling ved at det tas inn en bestemmelse i sameloven om at de ansatte skal være medlemmer i Statens pensjonskasse.

Dersom Sametinget etableres som et eget rettssubjekt utenfor statsansattelovens virkeområde, innebærer dette en virksomhetsoverdragelse. Arbeidsgruppen legger da til grunn at hele Sametinget skal skilles ut og fortsette sin virksomhet som et eget rettssubjekt.

1.2.1.5 Andre rettslige rammer

Flere offentligrettslige lover regulerer i dag Sametingets virksomhet: forvaltningsloven, offentlighetsloven, arkivloven og sivilombudsloven. Arbeidsgruppen mener at disse reglene fortsatt kan og bør gjelde for Sametinget ved en eventuell etablering som eget rettssubjekt. Anskaffelsesloven kommer også til anvendelse i dag og vil fortsatt gjelde selv om Sametinget blir et eget rettssubjekt. Det blir slik sett ingen forskjeller mellom de to alternativene.

Forvaltningsloven har i § 34 en særskilt formulering om å legge *stor* vekt på det kommunale selvstyret der statlige organer behandler klager på kommunale enkeltvedtak. Arbeidsgruppen foreslår en tilsvarende bestemmelse i sameloven om statlig klageorgans kompetanse ved prøving av Sametingets frie skjønn, i begge modeller.

Dersom det er ønskelig å ta inn bestemmelser om Sametinget i Grunnloven, har arbeidsgruppen to forslag til mulige formuleringer i begge modeller.

Det ene gjelder Grunnloven § 100 femte ledd om rett til innsyn i dokumenter og til å følge møter. Det andre gjelder grunnlovens § 108 (som nytt andre ledd):

«Det samiske folket har rett til å fremja interessene til samane ved eit eige ting valt av og for samane».

1.3 To forslag til lovendringer

Kapitlene 15 og 16 inneholder arbeidsgruppens forslag til lovendringer for Sametinget som henholdsvis eget rettssubjekt eller fortsatt innenfor staten.

I begge modeller foreslår arbeidsgruppen to nye kapitler i sameloven:

- Dagens bestemmelser i kapittel 2 om valg flyttes til et nytt kapittel 5 – for å skille tydeligere mellom bestemmelser om Sametingets arbeidsområde og økonomiforvaltning og om valg av medlemmer til Sametinget
- Det tas inn et nytt kapittel 6 om kontroll med Sametingets virksomhet, blant annet for å tydeliggjøre kontrollmekanismene overfor Sametinget. Kapitlet omhandler både «innbygger»-kontroll (møteoffentlighet og intern klagebehandling), Sametingets egenkontroll og den statlige kontrollen.

Sameloven vil da få følgende kapittelstruktur:

Kap. 1 Allmenne bestemmelser

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

Kap. 3 Samisk språk

Kap. 4 Konsultasjoner

Kap. 5 Valg til Sametinget

Kap. 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

De viktigste endringene i lovforslaget i kapittel 16, det vil si videreføring *innenfor* staten som juridisk person, som vil kunne bidra til å både klargjøre statsrådets ansvar og tydeliggjøre Sametingets selvstendighet, er følgende:

- Sametingets oppgaver skal tildeles gjennom lov.
- Sametingets rammetilskudd skal gis samme unntak fra økonomiregelverket som rammetilskuddet til kommunesektoren.
- Det skal legges *stor* vekt på Sametingets syn ved statlig klagebehandling.

De overnevnte endringene vil gjelde begge modeller. I kapittel 15, det vil si ved etablering som et *eget rettssubjekt*, foreslås ytterligere endringer, som både vil avgrense statsrådets ansvar og styrke Sametingets uavhengighet gjennom at:

- Sametinget får generell søksmålskompetanse, og vil også kunne bli saksøkt.
- Den statlige kontrollen avgrenses til eventuell lovlighetskontroll i etterkant.
- Fristen for å dekke inn eventuelle underskudd utvides fra ett til to år.

En viktig forskjell mellom de to modellene er at som eget rettssubjekt vil Sametinget kunne bli saksøkt og vil kunne saksøke på samme måte som kommunene. En annen viktig forskjell gjelder bruk av statens fellestjenester, som vil bli mer begrenset for Sametinget som eget rettssubjekt.

Det vil også være ulik utforming av den statlige kontrollen med Sametingets vedtak. Ved en etablering som eget rettssubjekt, foreslår arbeidsgruppen å erstatte ulike regler i de enkelte særlover om statlige føring og godkjenning i forkant, med en generell ordning i sameloven om avgrenset kontroll i etterkant av lovligheten av Sametingets vedtak. Innenfor staten legger forslaget opp til å videreføre dagens sektorregelverk.

2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag vil først og fremst avhenge av valg av hovedmodell: Sametinget som eget rettssubjekt eller ikke. Før iverksetting av eventuelle endringer i Sametingets rettslige rammevilkår, må det gjennomføres en mer grundig gjennomgang av konsekvenser for Sametingets og berørte departementers budsjett.

Dersom Sametinget fortsetter innenfor rettssubjektet staten, vil arbeidsgruppens foreslåtte endringer ikke gi vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser – verken for Sametinget eller staten for øvrig. Dersom Sametinget skilles ut og etableres som eget rettssubjekt, vil konsekvensene kunne bli større, avhengig av om og i hvilken grad Sametinget vil kunne benytte statlige fellestjenester.

Sametinget bruker i dag flere av statens fellestjenester: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) på lønn, regnskap og HR, Riksrevisjonen, og – i enkelte tilfeller – Regjeringsadvokaten. I tillegg til et samarbeid med andre statlige virksomheter om HR. Sametinget leier også kontorbygget i Karasjok fra Statsbygg. Bruk av slike tjenester ved en eventuell utskilling er nærmere drøftet i kapittel 9. Det kan være utfordrende å rekruttere personell med riktig kompetanse, derfor bør en i størst mulig grad benytte fellestjenester der det er mulig, framfor å bygge opp administrasjonen på Sametinget. Hensikten med å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, vil først og fremst være å markere Sametinget som et folkevalgt organ for det samiske folk uavhengig av regjeringen. Behovet for å tydeliggjøre denne uavhengigheten er knyttet til Sametingets politiske virksomhet – ikke til administrative forhold.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det være en hensiktsmessig løsning for Sametinget om et utskilt sameting fortsatt kan benytte DFØs tjenester selv om det skilles ut som eget rettssubjekt. Dette krever imidlertid en nærmere vurdering opp mot EØS-retten. Justeringer i mva-regelverket kan også være påkrevd. Det kan derfor ikke legges til grunn at Sametinget utenfor staten fortsatt kan benytte DFØs tjenester. Det betyr eventuelt at Sametinget må finne andre løsninger for personal-, lønns- og regnskapstjenester.

Sametinget har nylig investert ca. 2. millioner kroner i DFØ-HR, DFØ- lokale lønnsforhandlinger og DFØ-rekruttering som er statens fellessystem for HR, lønnsforhandlinger og rekruttering. I tillegg vil Sametinget muligens måtte investere i nytt regnskap-, faktura- og lønssystem. Det vil være utgifter knyttet både til innkjøp av disse systemene, innføring og omlegging og årlige driftskostnader. I tillegg vil det være kostnader knyttet til endring av integrasjon mot tilskuddsforvaltningssystemet. Det er ikke gjort noen beregning på hvor mye dette vil utgjøre.

Dersom Sametinget skilles ut, kan det også påløpe ekstra kostnader knyttet til yrkesskade- og gruppelivsforsikring for ansatte, avhengig blant annet av hvilken tariffavtale som skal gjelde.

I dag har Sametinget et samarbeid på HR-feltet med andre statlige virksomheter. I den grad dette samarbeidet er av faglig og uformell karakter, bør det kunne videreføres selv om Sametinget etableres som eget rettssubjekt.

Sametinget forvalter og eier sametingsbygningen. Dersom Sametinget blir et eget rettssubjekt, bør eierskapet overføres fra staten ved Sametinget til det nye rettssubjektet Sametinget. Kontorbygningen (som ligger i tilknytning til sametingsbygningen) forvaltes av Statsbygg. Ved en utskilling av Sametinget fra staten, må det avklares om også eierskapet for kontorbygningen skal overføres til det nye rettssubjektet Sametinget. Når det gjelder forvaltning og vedlikehold av de to bygningene, må det – uavhengig av eierskapet – avklares om dette skal skje i egen regi av Sametinget, eller om forvaltningen bør ivaretas av Statsbygg etter avtale med Sametinget.

Arbeidsgruppen mener at Sametingets bruk av Riksrevisjonen kan og bør videreføres når det gjelder regnskapsrevisjon. Arbeidsgruppen har ikke vurdert spørsmål knyttet til forvaltningsrevisjon.

Dersom Sametinget skilles ut fra staten, vil oppdrag for Sametinget falle utenfor Regjeringsadvokatens ansvarsområde. Det vil derfor påløpe kostnader til økt bruk av private advokater. Dette forsterkes ved at Sametinget også vil kunne bli saksøkt. Omfanget av dette er vanskelig å anslå.

Ved en utskilling fra staten, vil en videreføring av de bestemmelser som i dag er nedfelt i det generelle statlige regelverket, måtte skrives inn i sameloven. Dette gjelder særlig økonomiforvaltning. Kapasitet og kompetanse knyttet til utvikling og forvaltning av disse bestemmelsene for Sametinget, må derfor styrkes både i berørte departementer og i Sametingets administrasjon. Også valg av løsning for tariffavtale og pensjonsordning ved en utskilling fra staten, vil påvirke behovet for kapasitet og kompetanse i Sametinget. Dersom de ansatte fortsatt omfattes av den statlige tariffavtalen og forblir medlemmer i Statens pensjonskasse, vil behovet for å styrke Sametingets administrasjon på dette punktet likevel være begrenset. Stortinget kan vedta at den statlige tariffavtalen skal gjelde for de ansatte på Sametinget, og at de skal forbli medlemmer i Statens pensjonskasse. Det er imidlertid usikkert om dette er en god løsning.

For økonomiforvaltning vil konsekvensene avhenge av hvilke fullmakter som gis til Sametinget, i begge modeller. Arbeidsgruppen legger i begge tilfeller til grunn at Sametinget ikke skal kunne ta opp lån, gi garantier eller investere i verdipapirer. Fortsatt tilskuddsfinansiering av Sametinget vil begrense behovet for styrket kapasitet og kompetanse. Utvidede fullmakter på økonomiområdet vil eventuelt øke behovet innenfor økonomi- og finansforvaltning.

Arbeidsgruppen foreslår at ved etablering som eget rettssubjekt, erstattes ulike regler om statlige føringer og godkjenning i forkant, av en generell ordning med avgrenset lovlighetskontroll i etterkant. En slik ordning vil – i hvert fall på lang sikt – kunne bidra til å redusere behovet for kapasitet hos statlige myndigheter til å styre Sametinget.

En klargjøring og styrking av Sametingets uavhengighet (i begge modeller) vil bidra til å avgrense og tydeliggjøre statsrådenes ansvar for Sametingets virksomhet.

3 Arbeidsgruppens mandat og arbeid

3.1 Sammensetning

Kommunal- og distriktsdepartementet nedsatte 10. april 2024 en arbeidsgruppe som skulle utrede Sametingets rettslige rammevilkår. Arbeidsgruppen har følgende sammensetning:

- Leder: Eivind Dale, spesialrådgiver, Kommunal- og distriktsdepartementet
- Veslemøy Dahl, seksjonssjef, Sametinget
- Sven Ole Fagernæs, advokat
- Carl Erik Moksness, seksjonssjef, Sametinget
- Knut Reinskou, spesialrådgiver, Justis- og beredskapsdepartementet
- Marit Aaberg, avdelingsdirektør, Kommunal- og distriktsdepartementet
- Ragna Aarli, professor, universitetet i Bergen

3.2 Mandat

Gruppen ble gitt følgende mandat:

«Bakgrunn og problembeskrivelse

Sametingets rolle og oppgaver er betydelig endret siden opprettelsen i 1989, i tråd med de politiske målsettingene for samepolitikken. I lys av disse endringene er det behov for å vurdere om Sametingets rettslige rammevilkår bør endres for å stemme bedre overens med rollen og oppgavene Sametinget har i dag.

Sametinget er en del av den juridiske personen staten og er ikke et eget rettssubjekt. Sametinget er både et selvstendig folkevalgt organ og et forvaltningsorgan. Som folkevalgt organ er Sametinget ikke underlagt departementet, og statsråden har ikke ansvar eller instruksjonsmyndighet overfor Sametingets politiske virksomhet. Som forvaltningsorgan kan Sametinget ikke anses som en alminnelig statlig etat underlagt regjeringen, men Sametinget kan få delegert fullmakt til forvaltning av Stortingets bevilgninger til samiske formål fra respektive departementer, forutsatt at Sametinget samtykker til å få delegert oppgaver og ansvar. For slik delegert kompetanse, må det antas at statsråden både har ansvar og instruksjonsmyndighet etter alminnelige konstitusjonelle og forvaltningsrettslige regler. For andre deler av Sametingets virksomhet er det ikke formelt avklart om statsråden har kontroll og instruksjonsmyndighet, med tilhørende konstitusjonelt ansvar.

Arbeidsgruppen skal legge til grunn konklusjonene i tolkningsuttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling av 31. oktober 2007 om Sametingets søksmålskompetanse, også at:

- Sametinget ikke har partsevne (rett til å være part i en rettssak) etter tvisteloven § 2-1 siden det ikke er eget rettssubjekt.
- Sametinget kan likevel reise søksmål innenfor rammene av tvisteloven § 1-4 (representativ søksmålsadgang for organisasjoner mv.) for å ivareta de særskilte interesser som det ligger innenfor Sametingets formål og naturlige virkeområde å ivareta.

I praksis betyr dette for eksempel at Sametinget i dag ikke har egen partsevne eller søksmålsadgang i saker som gjelder praktiske og økonomiske spørsmål knyttet til Sametingets drift og forvaltning.»

Oppdraget

Arbeidsgruppen skal utrede de rettslige rammevilkårene til Sametinget. Utredningen skal rettes mot juridiske, økonomiske og praktiske spørsmål.»

I mandatet ble oppgaven nærmere utdypet slik:

«Arbeidsgruppen skal redegjøre for hvilken betydning dagens rettslige rammevilkår har for Sametingets rolle og virksomhet, og skal redegjøre for fordeler og ulemper ved dagens løsning.

Arbeidsgruppen skal utrede forslag til lovendringer for regulering av Sametingets rettslige rammevilkår, og ev. tilhørende forslag til endringer i forskrifter og annet regelverk.

Arbeidsgruppen skal utrede minst én løsning der Sametinget skilles ut fra staten, som eget rettssubjekt. Vurderingene skal blant annet omfatte:

- Konsekvenser for statsråders konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for bevilgningene til Sametinget
- Behovet for å lovfeste Sametingets stilling, organisasjonsform og tilknytningsforhold til regjeringen, og også regjeringens eller departementenes adgang til å delegerer myndighet til Sametinget
- Behovet for regulering av Riksrevisjonens kontroll med Sametingets bruk av statlige midler
- Behov for særskilt regulering av Sametingets muligheten til å ta opp gjeld, eventuell gjeldsforfølgning og insolvens, og konsekvenser av at Sametinget kommer i økonomisk ubalanse (insolvens og eventuell konkurs)
- Sametingets forhold til andre lover som regulerer offentlig virksomhet, for eksempel offentlighetsloven, forvaltningsloven og statens økonomiregelverk
- Ansattes rettsstilling og for eksempel spørsmålet om pensjonsrettigheter
- Konsekvenser for Sametingets rettslige handleevne, partsevne og søksmålskompetanse
- Arbeidsgruppen skal også utrede minst én løsning der Sametinget ikke skilles ut fra staten. Vurderingene skal blant annet omfatte:
- Konsekvenser for statsråders konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Sametingets virksomhet
- Behovet for å lovfeste Sametingets stilling og tilknytningsforhold til regjeringen
- Konsekvenser for Sametingets kontrollordninger og revisjon
- Behov for å lovfeste utvidede prosessuelle rettigheter for Sametinget, for eksempel rettslig handleevne på vegne av staten på områder hvor Sametinget har delegert forvaltningsmyndighet eller begrenset søksmålskompetanse

Arbeidsgruppen skal drøfte fordeler og ulemper med de ulike løsningene og tilrå én av dem. Forslag til løsninger skal være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Arbeidsgruppen bør vurdere og redegjøre for hvilke lovendringer som er nødvendige for de alternative løsningene som arbeidsgruppen skal se på, jf. ovenfor. Arbeidsgruppen skal som minimum utforme et forslag til de lovendringene som eventuelt må og bør gjøres dersom Sametinget skal skilles ut som et eget rettssubjekt, utenfor staten. Arbeidsgruppens forslag til lovtekst må utformes i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i seneste utgave av veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse».

Arbeidsgruppen skal innhente Sametingets og berørte departements syn på problemstillingene og de alternative løsningsforslagene. Arbeidsgruppen skal også rådføre seg med de tillitsvalgte for Sametingets ansatte.»

3.3 Arbeidsgruppens tolkning av mandatet

Arbeidsgruppen forstår mandatet slik, sett i sammenheng med sakens historie og møtene som er gjennomført med Sametinget, at det er et ønske om større selvråderett for Sametinget. Arbeidsgruppen vil forsøke å vise både hvilke muligheter det er for å tydeliggjøre Sametingets selvråderett innenfor staten som juridisk person, og hvilke muligheter det er for å gi Sametinget større selvråderett gjennom å etablere Sametinget som et eget rettssubjekt. Arbeidsgruppen mener også det er viktig å få fram konsekvensene det vil ha dersom man i framtiden skal skille Sametinget ut som et eget rettssubjekt.

Arbeidsgruppen vil understreke følgende punkter fra mandatet:

- Utredningen skal rettes mot juridiske, økonomiske og praktiske spørsmål.
- Arbeidsgruppen skal utrede minst én løsning der Sametinget etableres som eget rettssubjekt.
- Arbeidsgruppen skal også utrede minst én løsning der Sametinget ikke skilles ut fra staten.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn valgt å avgrense arbeidet til å utrede juridiske, økonomiske og praktiske spørsmål knyttet til to hovedmodeller for Sametingets rettslige rammevilkår. Enten etablere Sametinget som et eget rettssubjekt eller å fortsette innenfor staten som juridisk person. Det betyr at problemstillinger som ikke er direkte relevante for valg av hovedmodell, ikke er vurdert. Et eksempel er vektleggingen av hensynet til samiske interesser opp mot andre hensyn i saker der det kan være målkonflikter.

Heller ikke problemstillinger som er uavhengige av valg av hovedmodell er vurdert. Det gjelder for eksempel tre tema som på ulike måter er spilt inn til gruppen under arbeidet:

1) Fastsettelse av Sametingets inntektsrammer:

Det har kommet fram et ønske om at Sametingets inntekter i større grad bør være uavhengig av de årlige budsjettprioriteringene i regjering og storting, gjennom mekanismer som for eksempel faste andeler av budsjettet eller en fast andel av inntektsskatten. Slike mekanismer for fastsettelse av inntektsrammer vil i prinsippet kunne anvendes for Sametinget både utenfor og innenfor staten. Mulighetene for å ta i bruk disse påvirkes derfor ikke av valg av hovedmodell. I tillegg er arbeidsgruppen gjort kjent med at Sametinget selv har satt i gang et utredningsarbeid om Sametingets inntektsgrunnlag. Derfor er det lite hensiktsmessig at gruppen vurderer problemstillingen.

2) Nye oppgaver til Sametinget:

Arbeidsgruppen har fått innspill om at Sametinget bør overta flere oppgaver fra staten. Spørsmålet om oppgaveportefølje er uavhengig av valg av hovedmodell. I begge modeller vil nye oppgaver kunne være besluttet av Sametinget selv på eget initiativ, og eller gitt fra staten. For begge typer oppgaveutvidelse vil det være en nær sammenheng med den forrige problemstillingen om inntektsrammer. Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid til vurdering av prinsipper for tildeling av oppgaver og for kontroll av utførelsen av oppgaver gitt fra staten.

3) Organisering av Sametingets virksomhet:

I samtaler med representanter for Sametinget har det vært pekt på mulighetene for å etablere «et direktorat» underlagt Sametinget som skal ha som hovedoppgave å iverksette og gjennomføre Sametingets vedtak. Etter arbeidsgruppens vurdering vil dette være mulig i begge hovedmodellene – selv om Sametinget har noe større organisatorisk frihet som eget rettssubjekt. I det sistnevnte tilfellet bør imidlertid ikke begrepet «direktorat» benyttes, da dette er betegnelsen på et *statlig* forvaltningsorgan (normalt direkte underlagt et departement). I begge tilfeller vil spørsmålet om å opprette en slik virksomhet for iverksetting og

gjennomføring, trolig være like mye et finansielt som et organisatorisk spørsmål. Muligheten for en slik etablering henger derfor også nært sammen med den første problemstillingen om inntektsrammer.

3.4 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har hatt 6 møter: 7. juni, 17. september, 23.–25. oktober, 2. desember i 2024, 3. februar og 20.–21. mars i 2025. Møtet i oktober var i Karasjok, de øvrige møtene har vært i Oslo. Arbeidsgruppen har møtt sametingspresidenten, direktøren for Sametinget og representanter fra fagforeningene og vernetjenesten for å få innspill til rapporten.

Arbeidsgruppen har fått innspill fra berørte departementer: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. Innholdet i rapporten står for arbeidsgruppens egen regning.

Seniorrådgiver Ole Magnus Drægner, avdeling for urfolk og nasjonale minoriteter i Kommunal- og distriktsdepartementet, har vært arbeidsgruppens sekretær.

4 Sametinget – folkevalgt organ og forvaltningsorgan

4.1 Sametingets virksomhet

4.1.1 Sametingets to hovedroller

Sametinget ble opprettet gjennom *lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*. Sametinget ble primært etablert som et representativt folkevalgt organ av og for samene, og er etter hvert blitt tillagt flere oppgaver og er gitt myndighet i lov og forskrift på flere områder. Sametinget har dermed to hovedroller. På den ene siden er Sametinget en politisk institusjon med legitimitet i et folkevalgt organ med stor grad av frihet til å ta selvstendige initiativ. Sametinget kan uttale seg og gi råd om forhold som påvirker det samiske folk. Sametinget er i praksis en politisk premissleverandør for offentlige myndigheters vedtak i saker som berører samiske interesser og konsultasjonspart i henhold til samelovens kapittel 4. På den andre siden er Sametinget et forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet for iverksetting av nasjonal politikk.

Sametinget kan sammenlignes med kommunene og fylkeskommunene (se kapittel 8.2). Disse har de samme to hovedrollene – som både folkevalgt organ og forvaltningsorgan. Sammenlignet med kommunene har imidlertid rollen knyttet til selvstendige politiske initiativ større betydning for Sametinget enn rollen som nasjonalt iverksettings- og forvaltningsorgan.

Sametingets virksomhet er i motsetning til kommunene ikke avgrenset til et bestemt geografisk område. Det ivaretar interessene og behovene til en minoritet i den norske befolkningen, uavhengig av hvor medlemmene bor eller oppholder seg. Sametinget dekker hele landet, men det har mest virksomhet fra Trøndelag og nordover.

4.1.2 Sametingets organisering

Sametinget har et parlamentarisk system, der sametingsrådet utgår fra flertallet i Sametingets plenum. Sametingsrådet har det politiske ansvaret for Sametingets løpende virksomhet, også den administrative virksomheten. Sametinget består av:

- Plenum: Parlamentsfunksjon med komité- og plenumsmøter fire ganger i året, møtelederskap med et sekretariat som administrerer plenums virksomhet.
- Sametingsrådet: Presidenten velges av flertallet i plenum og utnevner sitt råd blant plenumsrepresentantene. Sametingsrådet har ansvar for daglig drift av Sametinget. Sametingsrådet utvikler politikk og har et parlamentarisk ansvar overfor plenum.
- Administrasjonen: Sametingsrådets sekretariat, arbeid med forvaltningssaker og administrativ drift, forvaltning av oppgaver knyttet til blant annet opplæringsloven, kulturminneloven og sameloven, og økonomi og personalstyring av hele virksomheten.

Sametinget hadde i 2024 153 fast ansatte, og hovedadministrasjonen ligger i Karasjok. Sametingsbygningen i Karasjok ble offisielt åpnet 2. november 2000. Sametinget har i tillegg åtte kontorsteder i samiske områder: Drag, Evenskjer, Hattfjelldal, Kautokeino, Manndalen, Snåsa, Tromsø og Varangerbotn.

Sametingspresidenten og de fire andre i sametingsrådet er politikere på heltid. De 39 representantene i Sametingets plenum er deltidspolitikere og får godtgjørelse deretter.

Plenumsleder og politiske rådgivere for sametingsrådet er også heltidspolitikere. I 2024 hadde sametingsrådet tre politiske rådgivere.

4.1.3 Sametingets politiske virksomhet

Sametinget møtes i plenum og komitemøter minst tre ganger i året, vanligvis fire ganger. Valg til Sametinget avholdes samtidig med stortingsvalgene. Ved konstitueringen hvert fjerde år velger Sametingets plenum en president som oppnevner fire rådsmedlemmer fra de valgte sametingsrepresentantene. Presidenten kan til enhver tid endre på sametingsrådets sammensetning. Sametingsrådet ansetter selv politiske rådgivere.

Sametingsrådets oppgaver er å lede Sametingets løpende virksomhet og ha dialog og konsultasjoner med regjeringen og andre myndigheter. Sametingsrådet fremmer saker overfor møtelederskapet, som så setter opp saksliste og fordeler saker til komiteene. Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og kan utnevne styrer, råd og utvalg til forvaltning av Sametingets virkemidler.

Valg av Sametingets møtelederskap skjer av plenum. Møtelederskapet består av leder (Sametingets plenumsleder), nestleder og tre medlemmer. Møtelederskapet utarbeider saksliste, innkaller til og leder Sametingets plenums møter.

Av Sametinget i plenum velges det medlemmer til tre fagkomiteer: plan- og finanskomiteen, oppvekst-, omsorgs- og utdanningskomiteen, nærings- og kulturkomiteen og til kontrollutvalget. Fagkomiteene fremmer innstilling til plenum i saker som møtelederskapet oversender komiteene. Kontrollutvalget utøver parlamentarisk kontroll over virksomheten som finansieres over Sametingets budsjett og kontrollerer Sametingets årsregnskap. Kontrollutvalget behandlet 32 saker i 2024.

4.1.4 Konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget og innhenting av uttalelse fra Sametinget

Sameloven inneholder en plikt for staten, fylkeskommuner og kommuner til å konsultere Sametinget og andre samiske interesser i saker som «vil kunne påvirke samiske interesser direkte», jf. § 4-1. Konsultasjonsreglene trådte i kraft 1. juli 2021. Reglene avløste avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget som ble undertegnet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005. Urfolks rett til å bli konsultert er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6 (se kapittel 5).

Konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget, eller andre samiske interesser, skal «gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet», jf. sameloven § 4-6.

Sameloven § 2-2 omtaler offentlige organers innhenting av uttalelse fra Sametinget. Ifølge bestemmelsen bør andre offentlige organer «gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde». Denne bestemmelsen må leses i sammenheng med sameloven § 2-1 som angir Sametingets arbeidsområde, og tolkes i lys av ILO-konvensjon 169 artikkel 6 og 7.

Retten til å gi uttalelse gjelder parallelt med konsultasjonsplikten. Innholdsmessig går konsultasjonsplikten lengre enn denne retten, og konsultasjonene gir Sametinget større mulighet for innflytelse.

4.1.5 Sametingets samarbeid med lokale og regionale myndigheter

Sametingets forhold til kommunene og fylkeskommunene er på enkelte områder regulert i lovbestemmelser. Sameloven, barnehageloven og opplæringsloven inneholder bestemmelser om samiske forhold som har direkte konsekvenser for kommunene, og regulerer enkelte forhold mellom Sametinget og kommunene. Plan- og bygningsloven § 5-4 klargjør Sametingets rett til å fremme innsigelse til kommunale planer. Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven gir også visse retningslinjer for Sametingets rolle i forhold til øvrig kulturmiljøforvaltning (se kapittel 10). Via sine økonomiske virkemidler har også Sametinget en viss innflytelse over kommunenes samepolitiske tiltak, knyttet til for eksempel samisk språk, kultur, barnehager og næringsliv. Ellers er forholdet mellom kommunene og fylkeskommunene og Sametinget basert på frivillighet og partenes gode vilje.

Noen av reglene om bruk av samisk språk i sameloven gjelder kun i forvaltningsområdet for samiske språk. Disse kommunene og fylkeskommunene mottar tospråklighetsmidler gjennom Sametinget. Disse følger av forskrift om forvaltningsområdet for samiske språk og omfatter i dag Kåfjord, Lavangen, Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby, Porsanger, Tjeldsund, Hamarøy, Hattfjelldal, Snåsa, Røyrvik, Røros og de fire nordligste fylkeskommunene.

Sametinget har egne samarbeidsavtaler med byer med en større samisk befolkning. Målet med byavtalene er et aktivt og målrettet samarbeid med lokale myndigheter for å styrke og utvikle samisk kultur, språk og samfunnsliv. Sametinget har i dag samarbeidsavtaler med Tromsø (2013), Bodø (2015) og Oslo (2016), Alta (2019) og Sør-Varanger kommune (2023).

Sametinget har etablert et aktivt og formalisert samarbeid med fylkeskommunene i samiske områder. I dag har Sametinget samarbeidsavtaler med alle fylkeskommunene fra Finnmark og sørover til Innlandet.

4.2 Utviklingstrekk i Sametingets virksomhet

Da Sametinget ble etablert, ble det i forarbeidene lagt vekt på at Sametingets myndighet skulle kunne utvikles, jf. Innst. O. nr. 79 (1986–87) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*, side 9:

«Komiteen er enig med departementet i at Sametingets myndighet ikke kan fastlegges en gang for alle. Komiteen er klar over at man ved en eventuell framtidig utvidelse av Sametingets myndighetsområde vil kunne komme i konflikt med andre forvaltningsorganer og forutsetter at disse spørsmålene finner sin avklaring og løsning før nye oppgaver besluttet lagt til Sametinget. Når en har høstet erfaring med Sametingets virksomhet, vil det være naturlig at myndighetsområdet vurderes i forhold til Sametingets arbeid og det alminnelige samfunnssyn.»

Videre ble prinsippet om samisk selvråderett lagt til grunn (Ot.prp. nr. 33 (1986–87) *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*, side 67):

«Skal samisk kultur overleve også i framtiden eller skal det med andre ord fortsatt eksistere en egen samisk folkegruppe i Norge forutsetter det at samene gis en vesentlig grad av selvråderett og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling.»

Dette innebærer blant annet at samene selv, gjennom Sametinget, skal gjøre prioriteringer for samisk kultur og samfunnsliv.

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.

Det har skjedd en betydelig utvikling av rammevilkårene som er med på å bestemme Sametingets stilling og handlingsrom etter at sameloven ble vedtatt. Noe av det viktigste er tilføringen av forvaltningsoppgaver, myndighet gitt gjennom særlover, utviklingen i den budsjettmessige stillingen, konsultasjonsavtalen fra 2005 og samelovens regler om konsultasjoner fra 2021.

For å imøtekomme målet om at Sametinget skulle ha stor frihet og mulighet til å foreta egne prioriteringer for den samiske kulturs og det samiske samfunnslivs framtid ble Sametinget i 1999 organisert som en virksomhet med særskilte fullmakter (nettobudsjettet).

Regjeringen ble våren 2018 enig med Sametinget om å samle de fleste av bevilgningene til Sametinget under ett budsjettkapittel og én budsjettpost i statsbudsjettet. Den nye budsjettordningen var ment å gi Sametinget større handlingsrom til selv å prioritere økonomiske virkemidler mellom ulike tiltak.

Som en del av denne enigheten etablerte regjeringen en ordning hvor det hver vårsesjon skal legges fram en framoverskuende melding til Stortinget om samepolitikken. Meldingen skal omtale utviklingstrekk for samisk språk, kultur og samfunnsliv, og tjenestetilbudet til samiske innbyggere. Meldingen kan redegjøre for regjeringens mål i samepolitikken og hva den anser som de viktigste utfordringene framover. Sametingets vurderinger skal komme fram. Den nye ordningen erstattet ordningen med årlige stortingsmeldinger om Sametingets virksomhet. Sametingets årsrapport er fortsatt fast vedlegg til stortingsmeldingen.

Sametinget hadde i sitt første hele driftsår i 1990 et budsjett på 31,7 millioner kroner. I 2024 forvaltet Sametinget om lag 667 millioner kroner. Økningen skyldes i hovedsak at Sametinget gradvis har fått overført ansvar for forvaltningen av ordninger som ble opprettet for å styrke samisk kultur, språk og næringsutvikling, og som tidligere blant annet lå hos departementene. Utviklingen er i tråd med statlige myndigheters mål om å gi Sametinget større innflytelse og myndighet i saker som angår den samiske befolkningen.

Samtidig med økte oppgaver har de administrative ressursene økt. 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 ble omorganisert i 2025 og består i dag av fem avdelinger: avdeling for samisk språk, utdanning, forskning og folkehelse, avdeling for samisk kulturmiljø, areal, natur og kollektive rettigheter, avdeling for kultur, næringsutvikling og direktetilskudd, avdeling for politisk sekretariat og administrasjonsavdelingen. Videre er det etablert to staber: kommunikasjonsstaben og stab for virksomhetsstyring og samfunnskontakt. Siden 1999, da Sametinget ble nettobudsjettet, er det opp til Sametinget i plenum å fordele midler på postnivå og dermed også fastsette midlene til Sametingets administrative ressurser.

Sametingets valgmanntall har økt betydelig. Da det ble etablert i 1989 var det 5497 innskrevne. I 2023 var det 23 488 innskrevne i Sametingets valgmanntall. Sameloven regulerer hvilke kriterier som gjelder for innmelding i Sametingets valgmanntall, og man må selv aktivt melde seg inn.

4.3 Dagens rettslige rammevilkår

Sametinget er i dag en del av staten som rettssubjekt. Sameloven eller forarbeidene sier ikke noe direkte om tilknytningsforholdet mellom Sametinget og regjeringen, og heller ikke noe

om Sametingets søksmålskompetanse og statsrådenes konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Sametingets virksomhet. Regjeringens eller departementenes delegerings-, instruksjons- og kontrollmyndighet er delvis omhandlet.

Sametingets arbeidsområde er «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe», jf. sameloven § 2-1. Det er ikke et krav at saken utelukkende må berøre den samiske folkegruppen. Sametinget er gitt kompetanse til selv å vurdere om en sak faller inn under dets arbeidsområde. Vurderingen er underlagt forvaltningens frie skjønn, og kan ikke overprøves rettslig. I praksis vil det derfor neppe kunne oppstå problemer i forhold til om et spørsmål hører inn under Sametingets arbeids- og myndighetsområde der Sametinget reiser saker av eget tiltak, jf. sameloven § 2-1 andre ledd.

Etter sameloven § 2-1 tredje ledd kan Sametinget delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over statsbudsjettet, og kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd. Videre følger det at Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i sameloven eller er fastsatt på annen måte, jf. fjerde ledd. Dette innebærer at Sametinget ikke har besluttende myndighet med mindre Sametinget har fått slik myndighet delegert til seg etter de alminnelige forfatnings- og forvaltningsrettslige regler om delegering, eller tildelt myndighet gjennom lov eller forskrift (se kapittel 10).

Sametinget har ikke generell partsevne (rett til å være part i en rettsak) etter tvisteloven § 2-1. Høyesterett har slått fast at Sametinget likevel kan reise søksmål etter tvisteloven § 1-4 (representativ søksmålsadgang for organisasjoner osv.) for å ivareta samiske interesser. (Se kapittel 12).

4.4 Tidligere utredninger og vurderinger

Rapport fra arbeidsgruppe mars 1996: «Konsekvenser forbundet med en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget»

Våren 1994 satte Kommunal- og arbeidsdepartementet ned en arbeidsgruppe som skulle vurdere en eventuell overgang til rammebudsjettering for Sametinget. Bakgrunnen var at det hadde gått fem år siden Sametinget ble opprettet, og departementene hadde positive erfaringer med å overføre oppgaver og myndighet til Sametinget.

Arbeidsgruppen kom fram til at den beste måte å etablere en friere adgang for Sametinget til å prioritere og disponere over det budsjett Stortinget har vedtatt, var ved at bevilgninger til Sametinget, inkludert lønns- og driftsbudsjettet, ble stilt til Sametingets disposisjon under 50-post, slik statens kontoplan åpner adgang til ved overføringer til andre statsregnskaper.

Når det gjaldt statsrådets konstitusjonelle rolle i forhold til Sametinget ved en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget, mente arbeidsgruppen at en friere budsjettmessig stilling for Sametinget ikke ville innebære noen prinsipiell endring i forhold til det ansvar statsråden den gang hadde for Sametingets bruk av bevilgningene (se kapittel 9 for nærmere omtale og vurdering av dette spørsmålet i dag).

Følgene av dette arbeidet ble at Sametinget ble organisert som en nettobudsjettert virksomhet fra og med 1999.

Rapport fra Arbeidsgruppe april 2005: «Kontrollordninger i og for Sametinget»

I 2004 nedsatte Kommunal- og regionaldepartementet i samråd med Sametinget og Riksrevisjonen en arbeidsgruppe om kontrollordninger i og for Sametinget. I sin rapport tok arbeidsgruppen opp spørsmålet om en mer selvstendig stilling for Sametinget. Det vises til at det var en spenning mellom Sametingets rolle som forvaltningsorgan og Sametinget som selvstendig folkevalgt organ. Arbeidsgruppen mente at en mulig løsning som burde 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 anbefalte også å se på endringer 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, skulle utrede om Sametinget burde skilles ut som eget rettssubjekt.

Rapport fra Arbeidsgruppe april 2007: «Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer»

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

Arbeidsgruppen, med medlemmer fra departementene og Sametinget, la fram sin rapport *Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer* i april 2007. I rapporten ble det gjort rede for Sametingets virksomhet, både politisk og som forvaltningsorgan. Det ble beskrevet hvordan Sametinget gradvis er gitt en friere stilling, og hvor Sametingets formelle stilling framstår som uklar. I sine vurderinger uttalte arbeidsgruppen:

«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.»

Rapporten ble behandlet av Sametinget i plenum i september 2007 (sak 35/07). Sametinget mente at saken hadde stor prinsipiell og symbolsk betydning og slo enstemmig fast at utviklingen siden vedtakelsen av sameloven «gjør det nødvendig formelt og i lovs form å klargjøre Sametingets selvstendighet og uavhengighet til regjeringen. En fastsetting av Sametinget som eget rettssubjekt i lov er det eneste reelle alternativet for å oppnå dette.»

Stortingsmelding nr. 28 (2007–2008) Samepolitikken

Regjeringen vurderte og omtalte rapporten fra arbeidsgruppen av april 2007 i melding til Stortinget om samepolitikken lagt fram i mai 2008:

«Regjeringen har vurdert arbeidsgruppens forslag, og legger til grunn at den betydelige utviklingen som har skjedd i rammebetingelser og forvaltningspraksis siden sameloven ble vedtatt og Sametinget etablert, tilsier at sameloven bør endres for å tydeliggjøre Sametingets spesielle og frie stilling.

Det foreligger etter regjeringens vurdering ikke formelle hindringer for å etablere Sametinget som eget rettssubjekt. Etter regjeringens vurdering er det knyttet usikkerhet til hvilken løsning som i det lange løp vil tjene Sametinget best.

Regjeringen legger imidlertid stor vekt på Sametingets syn, og vil derfor sette i gang et lovarbeid med sikte på å utarbeide forslag til de lovendringer som er nødvendige for at Sametinget skal kunne etableres som et eget rettssubjekt, og for øvrig bringe loven i

tråd med dagens praksis. En eventuell status som eget rettssubjekt må følges av en rekke begrensninger i Sametingets rettslige handleevne, for eksempel Sametingets adgang til å pådra seg forpliktelser ved avtale, til å ta opp lån, og til å engasjere seg i ulike former for økonomisk virksomhet. Det vil også være behov for særregler om gjeldsforfølgning. I lovarbeidet vil administrative og rettighetsmessige problemstillinger på fagdepartementenes områder bli grundig utredet. Regjeringen vil ta endelig stilling til spørsmålet om utskilling av Sametinget som et eget rettssubjekt når forslaget fra lovarbeidet foreligger.»

Det varslede lovarbeidet ble ikke iverksatt i etterkant av denne meldingen. Budsjettordningen for Sametinget ble imidlertid endret fra 2019, slik at de årlige overføringene til Sametinget som hovedregel samles under én post i statsbudsjettet. Med denne ordningen skulle Sametinget gis større handlingsrom til selv å prioritere økonomiske virkemidler mellom ulike tiltak. Sametinget fordeler bevilgningene etter egne prioriteringer, men i tråd med Stortingets budsjettvedtak.

Del II - Internasjonalt bakteppe

5 Folkerettslig rammeverk

I dette kapitlet blir det gitt en oversikt over de viktigste folkerettslige forpliktelsene for Norge når det gjelder urfolk og nasjonale minoriteter, og vurdering av om forpliktelsene gir føringer for valget av tilknytningsform mellom Sametinget og staten.

Det er internasjonalt anerkjent at urfolk har krav på særlig beskyttelse for å kunne bevare og utvikle seg som folkegruppe. Statens vilje til å forplikte seg til å legge til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv kommer til uttrykk i Grunnloven § 108. Norge har også tiltrådt flere internasjonale konvensjoner, erklæringer og avtaler som gjelder urfolk. Det er disse internasjonale instrumentene for ivaretagelse av urfolks rettigheter som skal omtales i dette kapitlet. De viktigste internasjonale instrumentene som Norge har sluttet seg til i denne sammenhengen er:

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater
- FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen)

Grunnloven § 92 sier at «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Det vil si at offentlige myndigheter på alle nivåer, både statlige og kommunale, er forpliktet til å respektere og sikre menneskerettigheter som er forankret i folkerettslige avtaler Norge har inngått (se høyesterettsavgjørelsen HR-2022-401-A avsnitt 46). Sikringsplikten innebærer at staten ikke bare må unnlate å gripe inn i, men etter omstendighetene også treffe positive tiltak for å ivareta menneskerettighetene. Myndighetenes ansvar gjelder alle folkerettslige avtaler om menneskerettigheter som Norge er forpliktet av utad, og dermed også avtaler som ikke er særskilt innarbeidet i norsk rett. Av de nevnte instrumentene skiller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter seg ut ved å være inkorporert i menneskerettsloven. Ved motstrid skal bestemmelser i denne konvensjonen gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

5.1 Aktuelle konvensjoner og erklæringer

5.1.1 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966 er en bindende traktat for Norge og andre stater som har ratifisert denne. Konvensjonen er gjennomført som norsk lov ved menneskerettsloven § 2 nr. 3, og har som nevnt forrang framfor annen norsk lovgivning hvis det skulle oppstå regelkonflikt. Flere av konvensjonens bestemmelser har betydning for urfolks rettigheter, særlig artikkel 27.

SP artikkel 27 gir et særlig vern til etniske, religiøse eller språklige minoriteter, og fastsetter at disse gruppene ikke skal nektes retten til å praktisere sin kultur, utøve sin religion eller bruke sitt eget språk. Bestemmelsen omfatter også urfolk. Menneskerettighetskomiteen har lagt til grunn at denne rettigheten innebærer at myndighetene ikke bare skal avstå fra å gripe inn i rettigheten, men også en positiv forpliktelse til å iverksette tiltak for å beskytte samisk kultur, språk og tradisjonell livsførsel.

Norske myndigheter har helt siden sameloven ble vedtatt i 1987, akseptert at staten har en positiv plikt til 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 (Ot.prp. nr. 33 (1986–87) *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)* og i Innst. O. nr. 79 (1986–87) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*). En positiv plikt til «at legge Forholdene til Rette for at den samisk folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv» ble også grunnlovfestet i 1988.

I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen, NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*, side 437, skriver Samerettsutvalget at uttrykket «Samfundsliv» særlig tar «sikte på samisk organisasjonsliv på ulike felter», og det heter videre: «Formuleringen har det fortrinn at den peker hen på det kollektive preg som samenes liv i stor utstrekning tradisjonelt har hatt. Samfunnsliv peker også på det dynamiske element, at den samiske kulturen ikke må sementeres, men må kunne ta opp nye former for aktivitet»

Under behandlingen av forslaget påpekte Utenriks- og konstitusjonskomiteen:

«Innføringen av begrepet «Samfundsliv» efter ordene om språk og kultur vil derimot ikke i seg selv gi noen rett til etablering av nye samfunnsorganer til overtagelse av myndighet som i dag tilligger andre organer, og heller ikke til å etablere nye rettigheter til fortrenghet for andre norske borgeres rettigheter.»

I Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* er det uttalt 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. Den positive sikringsplikten kommer i dag til uttrykk i Grunnloven § 108, der det er en plikt til «å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».

Det er naturlig å forstå at i den grunnlovsbestemte plikten til å sikre det samiske folks samfunnsliv, ligger også en plikt til å legge til rette for utviklingen av samiske institusjoner.

Siden opprettelsen av Sametinget har skiftende regjeringer støttet og samarbeidet med Sametinget, blant annet gjennom budsjettoverføringer og politisk kontakt.

Menneskerettskomiteen behandler individklager om brudd på SP artikkel 27. I en avgjørelse (HRC, Sara mot Norge No. 3588/2019) som gjaldt en norsk reindriftsutøver fant komiteen at artikkel 27 var krenket. Et sentralt spørsmål var utformingen av en regel om å skjerme reineiere med færre enn 200 dyr fra reintallsreduksjon. Staten hadde ikke fulgt innspill fra blant annet Sametinget i lovprosessen. Komiteen la stor vekt på at Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund «are best placed to determine the interests of the Sámi community and the reindeer husbandry industry».

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

ILO-konvensjon nr. 169 fra 1989 er den eneste internasjonale traktaten som har urfolks rettigheter som hovedtema og som tar sikte på å sikre urfolks særlige interesser i full bredde. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990, og den er derfor rettslig bindende for Norge. Konvensjonen er delvis innarbeidet i norsk rett gjennom Finnmarksloven og Tanaloven. Den er et betydningsfullt tolkningsbidrag til grunnlovsvernet i § 108, lovgivning og annen regulering av forholdet mellom stat og urfolk. Som nevnt gjelder sikringsplikten for myndighetene, så langt det er tale om menneskerettsforpliktelser, uavhengig av om konvensjonen er innarbeidet eller ikke.

ILO-konvensjonen tar for seg en rekke sentrale områder som gir urfolk rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene og til å delta i nasjonale beslutningsprosesser som påvirker dem. Det forutsetter at Sametinget er en sentral aktør i utformingen av politikk som berører samiske områder og samfunnsliv, inkludert økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

Forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk artikkel 2 ligger til «governments». Det er imidlertid antatt at dette ikke bare gjelder regjeringen og statsforvaltningen, men at det også omfatter Stortinget. Det ville ellers være vanskelig å realisere «full virkeliggjøring» av urfolkets sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter slik konvensjonen pålegger regjeringene i artikkel 2 nr. 2 bokstav b. Staten har også en folkerettslig plikt til å sørge for hensiktsmessige prosedyrer for konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det er derfor tatt inn en bestemmelse i sameloven kapittel 4 om konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav a i konvensjonen fastsetter at stater skal konsultere urfolk gjennom deres representative institusjoner når det overveies å treffe beslutninger som kan få direkte betydning for dem. Bestemmelsen innebærer at norske myndigheter skal konsultere samene i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. I bokstav c er det videre inntatt en sentral bestemmelse om urfolks institusjoner. Etter bestemmelsen skal staten «establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose». Det er usikkert hvor langt statens plikt til å bidra til «full utvikling» av urfolks institusjoner strekker seg. I Norges sjette rapportering om gjennomføring av konvensjonen til ILOs ekspertkomité har Arbeids- og inkluderingsdepartementet vist til at denne bestemmelsen følges opp gjennom de årlige bevilgningene til Sametinget og samiske formål. Fra artikkelens ordlyd er det naturlig å forstå at staten skal legge til rette for at urfolket *selv* utvikler sine institusjoner.

I artikkel 7 nr. 1 står det at urfolk har rett til å selv bestemme hva som skal prioriteres i utviklingsprosesser som påvirker urfolkets liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte. Dermed oppstiller bestemmelsen et krav om at samer skal ha mulighet for medbestemmelse, også rundt utviklingen av folkevalgte institusjoner som Sametinget. Ved vurdering av endringer i tilknytningsform til staten, og endringer i organiseringen av Sametinget, må man legge stor vekt på hva samene selv vil.

Artikkel 15 nr. 1 omhandler urfolks rett til å delta i forvaltningen av naturressursene innenfor deres tradisjonelle områder. Denne bestemmelsen gir urfolk retten til å delta i forvaltningen av ulike former for naturressurser, inkludert jord, vann, mineraler og skog. Bestemmelsen legger dermed føringer for hvilke forvaltningsoppgaver Sametinget burde ha. Et eksempel på deltakelse i forvaltningen etter artikkel 15 nr. 1 er Sametingets rolle i forvaltningen av Finnmarkseiendommen (FeFo) etter Finnmarksloven. Et annet eksempel er ansvaret for forvaltningen av samiske kulturmiljø. Videre pålegger andre ledd stater å treffe nødvendige tiltak for å beskytte urfolks rettigheter til naturressurser, og sikre at urfolk deltar i forvaltningen av disse ressursene.

5.1.3 FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP)

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) ble vedtatt av FN i 2007, og er ikke rettslig bindende, men anses som et sentralt dokument innenfor urfolksretten, jf. blant annet HR-2018-456-P avsnitt 97 (Nesseby). I dommen viste Høyesterett til at erklæringen har fått støtte fra svært mange stater og at erklæringen «reflekterer folkerettslige forpliktelser på området». Erklæringen kan gi veiledning med hensyn til forståelsen av de folkerettslige forpliktelsene.

En særlig betydningsfull bestemmelse i UNDRIP er artikkel 3 som anerkjenner urfolks rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Videre stadfester artikkel 4 retten til selvstyre og selvbestemmelse over indre og lokale saker, gjennom egne institusjoner. Følgen av dette er at staten er forpliktet til å samarbeide med urfolks institusjoner for å sikre at rettighetene blir ivaretatt. Dette innebærer at norske myndigheter er forpliktet til å anerkjenne Sametinget som en representativ institusjon for samene og sikre tilstrekkelig handlingsrom for at Sametinget kan utøve sin myndighet innenfor urfolkets rett til selvbestemmelse.

Artikkel 19 fastsetter at stater må konsultere og samarbeide med urfolk, gjennom deres representative institusjoner, for å oppnå deres frie og informerte samtykke før vedtak fattes som kan berøre dem. For Norge innebærer dette at Sametinget må konsulteres før staten treffer beslutninger som har innvirkning på samiske interesser. Artikkel 23 gir også urfolk rett til å utforme og bestemme over sine egne tiltak for økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

For å sikre at norsk samepolitikk er i overenstemmelse med de forpliktelsene som reflekteres i urfolkserklæringen må Sametinget ha en reell innflytelse over saker som påvirker det samiske folkets rettigheter og interesser. Dette krever et velfungerende konsultasjonssystem.

5.1.4 Nordisk samekonvensjon

Regjeringene og Sametingene i Norge, Sverige og Finland har forhandlet fram en nordisk samekonvensjon. Forhandlingslederene vedtok den framforhandlede teksten 13. januar 2017. Konvensjonsutkastet er parafert, men ikke signert og ratifisert av statene og ligger til behandling i landenes regjeringer og sameting. Bakgrunnen for konvensjonen var et ønske om å harmonisere og styrke samenes rettigheter på tvers av landegrensene. Konvensjonen søker å sikre at samene kan bevare, utøve og utvikle sin kultur med minst mulig hinder i form av statsgrenser. Den skal også fremme samarbeid mellom de nordiske landene for å støtte samisk kultur, næring og samfunnsliv.

Konvensjonens artikkel 4 slår fast at «Det samiske folket har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Selvbestemmelse utøves gjennom selvstyre i interne spørsmål og gjennom konsultasjoner i spørsmål som kan få særlig betydning for samene.» Artikkel 12 slår fast at det skal være et sameting i hver av statene, som skal representere det samiske folket og velges på grunnlag av alminnelig stemmerett blant samene i landet. Sametingene skal ha et slikt ansvar og slike oppgaver som gjør det mulig for dem å virkeliggjøre samenes rett til selvbestemmelse. Artikkelen sier ikke noe om tilknytningen mellom statene og sametingene. I artikkel 14 slås det fast at sametingene treffer selvstendige beslutninger i de spørsmål de har ansvaret for i henhold til nasjonal lovgivning, og i øvrige spørsmål de arbeider med. Konvensjonen inneholder ikke uttrykkelige føringer for hvilket tilknytningsforhold sametingene skal ha til de respektive hjemstatene.

5.2 Arbeidsgruppens vurdering

Som gjennomgangen ovenfor viser, må staten forholde seg til et stort folkerettslig rammeverk for urfolksrettigheter når det tas beslutninger i samiske saker. Når det gjelder spørsmålet om Sametinget skal skilles ut fra staten eller ikke, kan arbeidsgruppen ikke se at folkeretten gir føringer på valget av tilknytningsform til staten. Det som står fast er at Sametingets eget syn må innhentes og må være en tungtveiende del av grunnlaget for valget av løsning.

6 Urfolksparlament i andre land

Dette kapittelet gjennomgår organiseringen av sametingene i Sverige og Finland og hvordan en del andre land har implementert ulike, politiske modeller for å sikre at urfolk har en stemme i nasjonal politikk. Hovedspørsmålet er om slike institusjoner er etablert som egne rettssubjekter i andre land.

6.1 Organisering av Sametinget i Sverige

Sametinget i Sverige ble opprettet i 1993 gjennom *sametingslagen*. Ved etableringen ble det understreket at Sametinget skulle være et myndighetsorgan underlagt den svenske regjeringen og ikke primært et organ for samisk selvstyre.¹ Sametinget er et forvaltningsorgan, *myndighet* på svensk, altså en del av staten, og hører innunder Kulturdepartementet. Sametinget har både en politisk og administrativ funksjon, og i praksis representerer Sametinget det samiske folket i Sverige. Det har 31 folkevalgte medlemmer som velges hvert fjerde år, der valgberettigede er personer som er registrert i Sametingets valgmanntall. Sametinget i Sverige fordeler midler som regjeringen setter av til samiske formål og har andre forvaltningsoppgaver. Også i Sverige har det vært en gradvis overføring av oppgaver til Sametinget, for å styrke samisk selvbestemmelse.

Til det første sametingsvalget i 1993 hadde 5390 personer registrert seg i det samiske valgmanntallet i Sverige. Siden da har antallet registrerte steget til hvert valg. I 2021 var det registrert 9226 personer i manntallet.

6.1.1 Forholdet mellom det svenske Sametinget og den svenske stat

Sametinget i Sverige er en del av rettssubjektet staten, og er det av sametingene som er tettest knyttet til sentralforvaltningen. Sametingets ordfører utpekes av den svenske regjeringen, etter forslag fra Sametinget selv.²

Sametinget i Sverige er underlagt statlige regler når det gjelder hele sin virksomhet. Kontrollen av Sametinget vil enten skje gjennom *Riksrevisionen*, som gransker alle statlige myndigheter eller gjennom at avgjørelser blir påklaget til domstolene. Sametinget er selvstendig i gjennomføringen av sine forvaltningsoppgaver. Den politiske delen av Sametinget velger nemnder og styrer som tar de fleste av Sametingets beslutninger. Samene har et eget vern i den svenske konstitusjonen.³ Her framgår det at «*Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas*». Sverige har ratifisert FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og har sluttet seg til FNs urfolkserklæring (UNDRIP). Sverige har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169.

I 2022 fikk Sverige en egen lov som handler om konsultasjoner med representanter for samiske interesser.⁴ Ifølge loven skal regjeringen, statlige forvaltningsmyndigheter og regionale og kommunale myndigheter konsultere med samiske representanter før de fattar beslutninger som kan få særskilt betydning for samer. Loven peker på at Sametinget skal konsulteres som en representant for det samiske folket.

¹ Prop. 1992/93:32 *Om samerna och samisk kultur m.m.*, side 35

² Sametingslag (1992:1433) kap 2, § 2

³ Regjeringsformen (RF) kap 1, § 2 sjette ledd

⁴ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket

6.1.2 Finansiering

Sametinget i Sverige finansieres gjennom det årlige statsbudsjettet, der Sametinget får tildelt midler til sine administrative og forvaltningsmessige oppgaver over budsjettet til flere ulike departementer.

I tildelingsbrevet for 2025 har Sametinget fått 70,7 millioner svenske kroner til administrasjonsutgifter, 17,9 millioner svenske kroner til bidrag til samisk kultur og 37,7 millioner svenske kroner til arbeid for nasjonale minoriteter.⁵ I tillegg har Sametinget mottatt 135,9 millioner svenske kroner til reindriftsnæringen. Det betyr at Sametinget har mottatt totalt 262,2 millioner svenske kroner i statlige midler i 2025. I tillegg kommer noen midler Sametinget mottar fra andre myndigheter som bidrag. Noe av disse midlene overfører Sametinget videre til andre mottakere – for eksempel som statsstøtte til kommuner og regioner i forvaltningsområdene for samisk språk.

Svenske myndigheter har ikke en samlet oversikt over hvor mye som går til samiske formål. En stor del er midler som går til forvaltningsorganet *Sameskolstyrelsen*, som i 2025 mottar 61,5 millioner svenske kroner. En stor del av midlene er øremerket til spesielle formål. Men en betydelig del av pengene gis som *forvaltningsanslag*, det betyr at Sametinget kan bruke pengene innenfor rammen av de overordnede oppgavene til Sametinget.

6.1.3 Rettslig kompetanse – eget rettssubjekt?

Sametinget er en statlig myndighet, jf. kapittel 1, § 1 *sametingslagen* (1992:1433) og prop. 1992/93:32 side 34–35. Statlige myndigheter i Sverige er en del av rettssubjektet staten.

I den svenske *myndighetsförordningen* (2007:515) § 27 framgår det at myndigheter representerer selv staten i saker for domstolen innenfor sitt virksomhetsområde. Dette skiller seg fra hovedregelen i norsk rett.

En sak for *förvaltningsrätten* i Stockholm gjaldt at Sametinget hadde klaget inn *Naturvårdsverkets* beslutning om å fastsette minimumsnivåer for ulv i landets rovdyrforvaltningsområder. Forvaltningsdomstolen avviste at Sametinget hadde mulighet til dette. Domstolen pekte på at statlige myndigheter som regel ikke har rett til å klage på avgjørelser fattet av andre statlige myndigheter, så lenge det ikke gjelder rent privatrettslige interesser. Statlige myndigheter kan bare gjøre det dersom det er en uttrykkelig hjemmel for det.⁶

Siden Sametinget inngår i rettssubjektet staten, er det lagt til grunn at Sametinget ikke selv kan bli saksøkt. Det kan i visse tilfeller likevel være gjenstand for rettsaker, spesielt i egenskap av å være et forvaltningsorgan som har ansvar for ulike forvaltningsoppgaver. I praksis betyr dette at Sametinget kan bli holdt ansvarlig for administrative beslutninger som påvirker enkeltpersoner eller grupper, for eksempel i saker som omhandler reindriftsrettigheter eller forvaltning av statlige midler som tildeles samiske prosjekter. Likevel er det slik at det er staten ved Sametinget som er part. I en rettsak vil det være Sametinget, og ikke departementet som møter på vegne av staten.

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Sametinget, regeringsbeslut 12. desember 2024

⁶ Mål: 15548-19, beslutet meddelades av Förvaltningsrätten i Stockholm den 10 februari 2020

6.1.4 Forvaltningsoppgaver

Sametinget er forvaltningsmyndighet innenfor reindrift og for samisk kultur.⁷ Ifølge *Sametingslagen* skal Sametinget i Sverige «*verka för en levande samisk kultur och ta initiativ til verksamheter og föreslå åtgärder som främjar denna kultur*». Ifølge loven skal Sametinget fordele midler fra *Samefonden* til samisk kultur, delta i konsultasjoner, velge medlemmer til *Sameskolstyrelsen*, sette mål og lede det samiske språkarbeidet, delta i samfunnsplanleggingen og påse at samiske behov ivaretas, informere om samiske spørsmål og utføre andre lovpålagte oppgaver.⁸ Sametingets forvaltningsoppgaver er først og fremst regulert i *Sametingslagen*, *Förordning med instruktion för Sametinget*,⁹ *Rennäringslagen*,¹⁰ *Rennäringsförordning*¹¹ og tildelingsbrevet til Sametinget. I tillegg er enkelte oppgaver regulert i andre forskrifter og i beslutninger fra regjeringen. Utover disse angitte oppgavene har Sametinget mulighet til å selv ta initiativ i saker innenfor rammen av sitt oppdrag.

Sametinget oppgir at deres oppgave er:

- å fremme samisk interesse for samfunnsplanlegging og bygdeutvikling
- lede det samiske språkarbeidet
- oppnevne medlemmer til *Sameskolstyrelsen*
- drive internasjonalt arbeid for å øke respekten for samenenes rettigheter og øke samarbeidet med andre urfolk
- vedta fordeling av tilskudd og midler til samisk kultur og samiske organisasjoner
- informere om samiske forhold
- utføre alle oppgavene som er tillagt Sametinget gjennom lov eller annet regelverk
- overvåke, evaluere og holde myndighetene orientert om utviklingen i reindriftsnæringen, samisk næringsliv og samisk kulturliv
- overvåke, evaluere og holde regjeringen orientert om utviklingen i minoritetspolitikken og gjennomføringen av loven om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk når det gjelder samer og samisk språk
- gi uttalelse i saker om samiske stedsnavn, utrede forslag til samiske navn på offentlige kart og ytre seg i spørsmål om personnavn med samisk tilhørighet
- ha ansvar for samiske språksentre

Andre oppgaver som ligger til Sametinget er:

- å delta i konsultasjoner i tråd med konsultasjonsloven
- ha ansvaret for økonomisk tilskudd og annen støtte til partier som er eller har vært representert på Sametinget
- fastsette økonomisk støtte til representanter og vararepresentanter
- oppnevne et valgstyre med ansvar for Sametingets oppgaver ved sametingsvalget
- opprette et valgmanntall for sametingsvalget
- ha ansvar for vedlikehold av nasjonale grensegjerder og enkelte reindriftsanlegg
- gjøre rede for utmarksbruk og områder som er spesielt verdifulle for reindriftsnæringen og kulturmiljøet
- være ansvarlig for reindriftsplaner

⁷ Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget

⁸ Sametingslag (1992:1433) kap 2, § 1

⁹ Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget | Sveriges riksdag

¹⁰ Rennäringslag (1971:437)

¹¹ Rennäringsförordning (1993:384)

Når det gjelder reindrift er Sametinget en sentral forvaltningsmyndighet og en sakkyndig myndighet med ansvar for saker som gjelder reindriftsnæringen og samisk utmarksbruk. Sametinget har en rekke oppgaver i rollen som forvaltningsorgan på reindriftens område.

I tildelingsbrevet for 2025 framgår det også at Sametinget skal:

- bidra til utvikling av et verktøy for reindriftas tålegrense for skader fra rovvilt
- redegjøre for hvordan Sametinget har oppnådd miljømålene som *Riksdagen* har satt, og eventuelt foreslå tiltak for utvikling av miljøarbeidet
- arbeide for å nå de uttalte målene for minoritetspolitikken og øke kunnskapen om nasjonale minoriteter og deres rettigheter
- arbeide for å fremme tiltak for likestilling i det samiske samfunnet og for å forebygge og bekjempe menns vold mot samiske kvinner og jenter
- utvide språkbevaringsarbeidet og arbeide med språkteknologi for å styrke og utvikle samisk språk
- arbeide for å forebygge og bekjempe rasisme mot samene
- gi indikatorer som gjør det mulig å følge utviklingen av samisk språk over tid
- bistå Miljørådet i deres arbeid
- koordinere den svenske gjennomføringen av artikkel 8(j) og 10(c) i konvensjonen om biologisk mangfold

Beslutninger tatt av Sametinget og dets styrer og nemnder kan bare overklages hvis det er bestemt i forskrift eller lov ifølge *sametingslagen*. Sametinget utnevner representanter til *Sameskolstyrelsen*, som er et forvaltningsorgan. Ifølge *skollagen* kapittel 28 § 7 kan enkelte beslutninger fattet av *Sameskolstyrelsen* påklages til forvaltningsdomstolen.¹²

6.2 Organisering av Sametinget i Finland

Den finske grunnloven anerkjenner samenes rett til å opprettholde og utvikle sitt språk og sin kultur.¹³ *Sametingslagen* fastsetter at samene som urfolk har rett til selvstyre, i språk- og kulturrelaterte saker, innenfor de samiske områdene: Enontekis, Enare og Utsjoki kommuner og deler av Sodankylä kommune.

Finske myndigheter oppgir at det er omtrent 7000 samer i Finland. Til sametingsvalget i 2023 var det 6060 personer i valgmannstallet.

Finland var først ute med å opprette et eget samisk parlament i 1973 (*Delegationen för sameärenden*). *Sametingslagen* av 1995 erstattet sameparlamentet med det nåværende Sametinget. Formålsbestemmelsen i loven skriver at samene, som urfolk, skal sikres «*kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som angår deras språk och kultur*». Loven slår fast at for å ta seg av de sakene som hører innunder samenes kulturelle selvstyre, skal samene selv velge et sameting.¹⁴ Sametinget skal representere samene i nasjonale og internasjonale sammenhenger. Sametinget har hovedsete i Enare.

Sametinget er et folkevalgt organ, og det består av 21 medlemmer og fire varamedlemmer som velges hvert fjerde år. Valgberettigede er personer som er registrert i Sametingets valgmannstall. *Sametingslagen* regulerer hvem som er same i lovens forstand, og som dermed har stemmerett til valget. Det har vært mye diskusjon om disse reglene i Finland. Enkelte har ment at utformingen av loven fører til at personer som ikke er samer får stå i manntallet. Det

¹² Skollag (2010:800)

¹³ Den Finske Grundlagen (11.6.1999, 731/1999) § 121

¹⁴ Sametingslag (17.01.1995, 975/1995)

har blitt fremmet endringsforslag i Riksdagen flere ganger, uten at endringene har blitt innført. Den finske staten har blitt klaget inn og felt i FNs menneskerettskomité og i FNs rasediskrimineringskomité i saker om dette.¹⁵

Sametinget i Finland har både en politisk og en administrativ rolle, hvor tinget representerer det samiske folket i nasjonale spørsmål, samtidig som tinget utfører visse forvaltningsoppgaver delegert av den finske staten.

Skoltesamene i Finland, en samisk minoritet, har en egen lov som regulerer deres forhold, inkludert rettigheter og støtteordninger.¹⁶ Loven gjelder i tillegg til den øvrige samelovgivningen. For eksempel skal egne representative organ, *skoltråd*, gi råd til myndighetene i visse saker som gjelder skoltesamene.

6.2.1 Forholdet mellom det finske Sametinget og den finske stat

Forholdet mellom Sametinget og den finske staten er basert på prinsippet om samarbeid og konsultasjon, men Sametinget har begrenset selvråderett og fungerer primært som et rådgivende organ, selv om det har status som eget rettssubjekt. Departementene kan ikke styre Sametingets virksomhet.

Finland inkorporerte FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) allerede i 1976 og har sluttet seg til FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP). Finland har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169.

Konsultasjonsplikten mellom Sametinget og staten er nedfelt i *sametingslagen* § 9. Ifølge bestemmelsen skal myndighetene forhandle med Sametinget om viktige saker, som kan påvirke samenes stilling som urfolk, og saker i samiske områder som gjelder samfunnsplanlegging, forvaltning og bruk av statens grunn, leting og utvinning av mineraler, endring i lov eller forvaltningen av samiske næringer, utvikling av samiskopplæringen eller de samiske sosial- og helsetjenestene og andre lignende saker som påvirker samisk språk, kultur og deres stilling som urfolk.

6.2.2 Finansiering

Sametinget i Finland finansieres hovedsakelig gjennom bevilgninger fra den finske staten, og midlene tildeles årlig over statsbudsjettet. I 2025 er det bevilget 4 895 000 euro fra Justisdepartementet, hvorav 4 775 000 euro går til virksomhetsstøtte til Sametinget og 120 000 euro til støtte gjennom *samisk språklag*. I tillegg går det en del midler fra Utdannings- og kulturdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Bevilgningene er ment å dekke Sametingets administrative utgifter, og spesifikke prosjekter knyttet til kultur, språk og andre samiske saker. Dette inkluderer støtte til samiske kulturinstitusjoner, språkopplæringsprogrammer og tiltak for å fremme samisk samfunnsutvikling.

6.2.3 Rettslig kompetanse – eget rettssubjekt?

Sametinget i Finland er et selvstendig organ. Det er ikke en statlig myndighet, og er heller ikke en del av statsforvaltningen. Sametinget er et eget rettssubjekt med egne forvaltningsorganer, eget regnskap og egne revisorer.

¹⁵ Tiina Sanila-Aikio v. Finland CCPR/C/124/D/2668/2015

¹⁶ Skoltlag (24.2.1995, 253/1995)

Sametinget i Finland er et offentligrettslig selvstyrende organ, og må følge de forvaltningsrettslige regler som angis i *sametingslagen*, og for de ansatte gjelder de samme reglene som for statlig ansatte.

Sametinget i Finland har en viss adgang til å bringe saker inn for forvaltningsdomstolene. Dette gjelder saker som ligger innenfor de interesser Sametinget skal ivareta.¹⁷ For eksempel saker om språkrettigheter eller gruvedrift i reindriftsområder.¹⁸

6.2.4 Forvaltningsoppgaver

Sametinget i Finland er i hovedsak et organ som kan ta egne initiativ, i tillegg til å være et rådgivende organ. *Sametingslagen* slår fast at arbeidsområdet til Sametinget er «*de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk*». Sametinget kan fritt velge hvilke saker de skal arbeide med. Loven sier at Sametinget kan ta initiativ ovenfor myndighetene, gjøre utredninger og avgi uttalelser. Sametinget har beslutningsmyndighet når det framgår av *sametingslagen* eller andre lover. I disse tilfellene anses Sametinget som et forvaltningsorgan (en *myndighet*). Sametinget bestemmer fordelingen av de midler som regjeringen setter av til samiske formål ifølge *sametingslagen*. Sametinget skal bestemme hvor mye som skal gå til samiske organisasjoner, samiske samfunn og enkeltpersoner.¹⁹ Sametinget har ansvaret for å fordele midler til kulturformål, samiske sosial- og helsetilbud i kommunene og språktiltak. Departementet i Finland skriver at det er uklart om Sametinget kan øremerke midlene som blir utbetalt til kommunene, og Sametinget har uansett ingen kontrollmuligheter for å påse at midlene blir brukt slikt Sametinget ønsker.²⁰

Når det gjelder kontrollmulighetene for Sametingets virksomhet, er Sametinget pliktig til å sende regnskap, med drifts- og revisjonsberetning til Justisdepartementet jf. *sametingslagen* § 18 k. Midlene Sametinget fordeler videre, er omfattet av den finske statsstøtteloven, som blant annet har regler om klageadgang.²¹

Sametinget oppnevner blant annet representanter til styret i *Renbeteslagsföreningen*,²² kirkemøtet og bispedømmerådet i Uleåborg bispedømme,²³ *delegationen för förnyelse i regionerna*,²⁴ styret i *Sameområdets utbildningscentral*²⁵ og fiskeriutvalget i *samernas hembygdsområde*.²⁶

Beslutninger truffet av Sametingets styre eller utvalg, kan påklages til Sametinget. Sametingets avgjørelser kan påklages til forvaltningsdomstolen jf. *sametingslagen*.

¹⁷ Forvaltningsprocesslag (26.7.1996, 586/1996) § 6

¹⁸ Avgjørelse fra Högsta forvaltningdomstolen 19.11.2013/3594 HFD:2013:179

¹⁹ Regeringens proposition RP 248/1994 rd, s. 25

²⁰ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och 40 kap. 11 § i strafflagen RP 100/2023 rd s.31

²¹ Statsunderstödslag (27.1.2001, 688/2001)

²² Renskötsellag (14.9.1990, 848/1990)

²³ Kyrkolag (14.4.2023, 652/2023)

²⁴ Statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av 31 Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (26.8.2021, 797/2021)

²⁵ Lag om Sameområdets utbildningscentral (9.4.2010, 252/2010)

²⁶ Lag om fiske (10.4.2015, 379/2015)

6.3 Russland

Samene i Russland er hovedsakelig bosatt på Kolahalvøya. I en folketelling fra 2010 oppga 1771 personer at de var samer.²⁷ Kommunen Lovozero (Lujávri på nordsamisk) har den største bosetningen, men mange bor i byene Kola og Murmansk.

I russisk lovgivning er det «opprinnelige fåtallige folk» som har urfolksvern. Dette er folk som bebor områder der deres forfedre tradisjonelt har bodd, som har bevart sitt tradisjonelle levesett, som i antall ikke overstiger 50 000 personer, og som identifiserer seg gjennom selvstendige, etniske fellestrekk.²⁸ Russiske myndigheter oppgir at det er 47 ulike urfolksgrupper på det russiske territoriet. De fleste av dem holder til nord i Russland, i Sibir eller i «Det fjerne østen».

Russland har en bestemmelse i grunnloven av 1993 om vern for urfolk. Ifølge bestemmelsen garanterer den russiske føderasjonen «for rettighetene til de fåtallige urfolkene i henhold til de allment anerkjente prinsipper og standarder i internasjonal rett og internasjonale konvensjoner som den russiske føderasjonen har sluttet seg til.»

I tillegg reguleres urfolks rettigheter i Russland gjennom *Lov om garanti for urfolkenes rettigheter i den russiske føderasjonen* (1999), *Lov om allmenne prinsipper for å organisere familiesammenslutninger for urfolkene i nord, Sibir og i det fjerne Østen* (2000) og *Lov om områder med tradisjonell bruk av landområder for urfolk i nord, Sibir og Fjerne Østen* (2001). I forbindelse med arbeidet med nordisk samekonvensjon laget Leif Rantala ved universitetet i Rovaniemi en framstilling om de russiske samene. Han skrev at i henhold til disse lovene har urfolkene rett til å eie og fritt utnytte tradisjonelle naturressurser i sine tradisjonelle bosetningsområder, til å organisere territorielle selvstyrende organ for urfolk, til å ha urfolksrepresentanter på ulike nivå i forvaltningen og til å delta i beslutningsprosesser i saker som berører miljøvern i deres områder. Han skrev videre at det ikke har vært enkelt å påberope seg disse bestemmelsene i praksis, og nyere lovgivning er vedtatt på tvers av innholdet i disse lovene.

Russland har ratifisert og inkorporert FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Russland har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 og har ikke sluttet seg til urfolkserklæringen (UNDRIP).

Russland har ikke et eget sameting etter den nordiske modellen. Russiske samer har heller ikke noen direkte representasjon i den nasjonale Dumaen eller i den regionale Dumaen i Murmansk. På slutten av 1880-tallet hadde samene på Kolahalvøya årlige møter med representanter for den russiske staten, dette forumet ble kalt *Koladak Sobbar*.²⁹

Etter perestrojka hadde samene på russisk side mer kontakt med samer i de nordiske landene. De deltok på samekonferansen i 1992, og var med på å etablere samefolkets dag og samenes nasjonalsang. Deltagerne fra Russland mente at samene var ett folk og burde ha de samme institusjonelle systemene som i de øvrige landene. Da begynte arbeidet med å forsøke å

²⁷ rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results.html

²⁸ Lov om garanti for urfolkenes rettigheter i den russiske føderasjonen «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

²⁹ Berg-Nordlie, M. (2011). View of Striving to Unite. The Russian Sámi and the Nordic Sámi Parliament model, *Arctic Review on Law and Politics*, 2, 52–76

etablere et eget sameparlament. I løpet av de neste tjue årene var det flere forsøk på dette. Det har ikke resultert i noe varig organ, med noen form for myndighet.

I 2004 etablerte regionale myndigheter en egen enhet som skulle arbeide med å skape, koordinere og utføre samepolitikk. De etablerte et eget samarbeidsråd med representanter for 18 ulike samiske sivilorganisasjoner. Dette var ment å være en bro mellom samene og myndighetene. Dette rådet ble oppløst i 2008.

I desember 2010 arrangerte flere sivile organisasjoner en kongress for samene, uten at myndighetene var involvert. Her valgte de en forsamling som på russisk ble kalt *Saamskiy parlament* – sameparlamentet og *Kuelnegk Soamet Sobbar* på kildinsamisk. Denne forsamlingen har ikke gjennomført konferanser de siste årene.

Organisasjonene som har vært aktive de siste årene, er Kolahalvøyas sameforening (AKS) og Murmanskregionens sameforening (OOSMO). Begge organisasjonene er medlemmer av Samerådet og har status som deltakere i Samisk parlamentarisk råd, som er et parlamentarisk samarbeidsorgan for sameparlamentene i Norden.

Den 7. juni 2024 bestemte den russiske høyesterettsdomstolen at 55 organisasjoner, deriblant flere urfolksorganisasjoner, skulle betegnes som ekstremistiske. Det var ingen samiske organisasjoner blant disse.³⁰

6.4 Andre land

Flere land har implementert ulike politiske modeller for å sikre at urfolk har en stemme i nasjonal politikk. De fleste tilnærmingene skiller seg i stor grad fra modellene i Norge, Finland og Sverige.

6.4.1 Danmark og Grønland

Kongeriket Danmark, eller Riksfellesskapet, består av tre land: Danmark, Færøyene og Grønland. Grønland har et høyt nivå av selvråderett med et eget parlament *Inatsisartut* og en egen regjering *Naalakkersuisut*. Grønland har selv ansvar for de fleste politiske og økonomiske områder, men med unntak for blant annet utenrikspolitikk og sikkerhet, som styres fra København.

Inuit-befolkningen utgjør over 90 prosent av Grønlands innbyggere, og *Inatsisartut* spiller en viktig rolle i å ivareta urfolks rettigheter. Parlamentet vedtar lover og politikk som fremmer og beskytter urfolks kultur, språk og tradisjoner. For eksempel er grønlandsk det offisielle språket, og det er betydelig fokus på å bevare og fremme inuitkulturen i utdanningssystemet og offentlige institusjoner.

Samarbeidet mellom Grønland og Danmark er også sentralt i å ivareta urfolks rettigheter. Grønland har to representanter i det danske Folketinget, som gir dem en stemme i beslutningsprosesser som påvirker Grønland. Disse representantene arbeider for å sikre at grønlandske interesser og urfolks rettigheter blir ivaretatt på nasjonalt nivå. Samtidig har Grønland betydelig autonomi til å utforme sin egen politikk og lovgivning gjennom sitt eget parlament.

³⁰ Zmyvalova, E. (2024). Russia's Ministry of Justice Decision to Label 55 Organizations as Extremists: Implications for the Rights of Indigenous Peoples of Russia. *Arctic Review on Law and Politics*, 15, 119–122

Grønlands regjering, *Naalakkersuisut*, samarbeider ellers tett med danske myndigheter for å adressere felles utfordringer og fremme urfolks rettigheter. Dette inkluderer deltakelse i internasjonale fora som FNs permanente forum for urfolk, hvor Grønland aktivt bidrar til diskusjoner om urfolks rettigheter og selvbestemmelse. Danmark ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 i 1996 og har sluttet seg til urfolkserklæringen (UNDRIP).

6.4.2 New Zealand

New Zealand har lenge hatt et omfattende system for å inkludere maorifolket i nasjonal politikk. Maoriene har egne seter i New Zealands parlament, hvor et fast antall mandater, for tiden 7 av 123, er reservert for maorirepresentanter, valgt av maoriene selv. Videre spiller Waitangi-traktaten, avtalen fra 1840 mellom maoriene og den britiske kronen, en sentral rolle. Denne avtalen gir maoriene rett til å delta i beslutninger som påvirker deres tradisjonelle landområder, ressurser og rettigheter. Waitangi-tribunalet er en permanent kommisjon som følger av Waitangi-traktaten og Lov om Waitangi-traktaten fra 1975. Kommisjonen undersøker påstander fra maoriene om brudd på traktaten fra 1840 og gir ikke-bindende anbefalinger til myndighetene. I tillegg finnes det flere urfolksorganer som rådgir regjeringen i saker som berører maorienenes interesser, inkludert miljø, helse og utdanning. New Zealand har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Landet var blant de fire som stemte mot UNDRIP da erklæringen ble vedtatt i 2007, men endret sin holdning i 2010 da de sluttet seg til erklæringen.

6.4.3 Australia

Inkluderingen av aboriginere og Torres Strait Islander-folk i nasjonal politikk har lenge vært diskutert i Australia. I 2023 var det en folkeavstemning om å grunnlovsfeste opprettelsen av et organ (Voice to Parliament) som skulle gi råd til parlamentet i urfolkssaker. Seksti prosent av velgerne stemte mot forslaget. Dette organet skulle ha gitt urfolk i Australia en formell rådgivende rolle i spørsmål som angår dem. Det finnes flere urfolksråd som fungerer på statlig nivå og gir råd i politiske saker, men disse har ingen beslutningsmyndighet. Australia har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Landet var blant de fire som stemte mot UNDRIP da erklæringen ble vedtatt i 2007, men endret sin holdning i 2009.

6.4.4 Canada

Canada har en mangfoldig og geografisk spredt urbefolkning. Ved forrige folketelling (2021) identifiserte 1,8 millioner innbyggere seg som urfolk. Dette utgjør fem prosent av befolkningen. Den kanadiske grunnloven anerkjenner tre forskjellige grupper urfolk: *First Nations*, *Métis* og inuittene.

Forholdet mellom den kanadiske staten og urbefolkningen er regulert gjennom rekke traktater. Disse avtalene har gitt rettigheter og grader av selvstyre til de forskjellige urfolksgruppene. En stor andel av landets *First Nations* bor i reservater som styres direkte av folkegruppen. Inuittene fikk i 1999 sitt eget føderale territorium, *Nunavut*, som ble opprettet for å tilrettelegge for deres kultur og livsstil.

Canadas regjering har også et fastsatt konsultasjonssystem, hvor myndighetene er forpliktet til å konsultere urfolk i saker som påvirker deres tradisjonelle landområder og rettigheter.

Canada har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Canada støttet ikke UNDRIP da den ble vedtatt i 2007, men sluttet seg til erklæringen i 2016.

6.4.5 Bolivia

Bolivia har gått lengre enn mange andre land i å inkludere urfolk i nasjonale beslutningsprosesser. Under ledelse av den tidligere presidenten Evo Morales, som selv har urfolksbakgrunn, ble Bolivia omdannet til en flerfolkelig stat, med 36 ulike nasjoner, hvorav mange av dem urfolk. Den nye grunnloven i 2009 organiserte territoriet i landet i fylker, kommuner, regioner og urfolksterritorier. Nasjonene deltar i det politiske livet som kollektiver, med rett til å foreta egne prioriteringer og ivareta sine egne levemåter og tradisjoner. Denne strukturen gir urfolksgrupper som deler territorium, kultur, historie og språk – og som har egne juridiske, politiske, sosiale og økonomiske organisasjoner – mulighet til å etablere det som på spansk kalles *Autonomía Indígena Originario Campesina* (urfolksselvstyre). Urfolk har også stor representasjon i nasjonalforsamlingen, og det er satt i verk flere tiltak for å sikre at urfolksorganisasjoner og ledere har en stemme i nasjonal politikk. Bolivia har også urfolksgrupper som lever frivillig isolert fra resten av samfunnet.

Bolivia har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 og inkorporerte den i nasjonal lovgivning i 1991. I 2009 ble konvensjonen sementert i landets grunnlov. Bolivia har sluttet seg til urfolkserklæringen og inkorporert den i nasjonal lovgivning.

6.5 Arbeidsgruppens vurdering

De overnevnte eksemplene omhandler urfolks politiske innflytelse. Gjennomgangen viser at det er stor variasjon i organisatoriske løsninger – som alle anses å ligge innenfor folkerettens rammer. Det finnes også andre varianter av selvstyre i Norden, for eksempel Svalbardlovens regler om Longyearbyen lokalstyre, som i hovedsak er bygget på kommuneloven. Longyearbyen lokalstyre er på samme måte som kommunene etablert som et eget rettssubjekt. I Samerettsutvalgets rapport (NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*) ble det viet en del plass til organiseringen av hjemmestyret på Åland, som ligger under Finland, og hjemmestyret på Færøyene, som er knyttet til Danmark.

For arbeidsgruppas vurdering og tilråding er det mest relevant å se på organiseringen av sametingene i Sverige og Finland. I Sverige er Sametinget, som i Norge, en del av rettssubjektet staten. Tilknytningen til staten er enda tettere i Sverige enn i Norge, og det svenske Sametinget kan sammenlignes med et direktorat. I Finland er Sametinget organisert som et selvstendig rettssubjekt. Det er mange likhetstrekk mellom de tre sametingene når det gjelder økonomi og adgangen til å gå til søksmål innenfor sitt arbeidsområde. I Finland og Sverige er hovedregelen at sametingene representerer seg selv i søksmål, noe som ikke er tilfellet i Norge. De har alle tre en dobbeltrolle hvor de skal gjennomføre oppgaver på vegne av statsforvaltningen, samtidig som de er folkevalgte organ som skal ivareta samenes interesser. Alle de tre organene har rett til å bli konsultert når myndighetene skal fatte beslutninger.

De øvrige eksemplene har en historie og geografi som i stor grad skiller seg fra situasjonen til samene i Norge.

Del III - Organisering av offentlig sektor

7 Staten

Sametinget er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og en del av rettssubjektet staten. Det er stor variasjon i hvordan statlige virksomheter er knyttet til sentralmyndighetene. Med statlig virksomhet siktes det i denne sammenhengen både til virksomhet innenfor staten som rettssubjekt, og virksomhet som staten har etablert som egne juridiske personer (for eksempel statlig eide selskaper), jf. figuren på neste side. I en vurdering av Sametingets framtidige rettslige rammevilkår, er det derfor nyttig å vurdere om noen av disse alternativene kan være en hensiktsmessig tilknytningsform for Sametinget.

7.1 Tilknytningsformer

Tilknytningsform betegner forholdet mellom et departement og et underliggende organ eller tilknyttet virksomhet. Tilknytningsformen legger rammene for departementets styringsmuligheter og virksomhetenes handlefrihet.

Tilknytningsformer for ulike organer i staten kan i hovedsak deles i tre grupper:

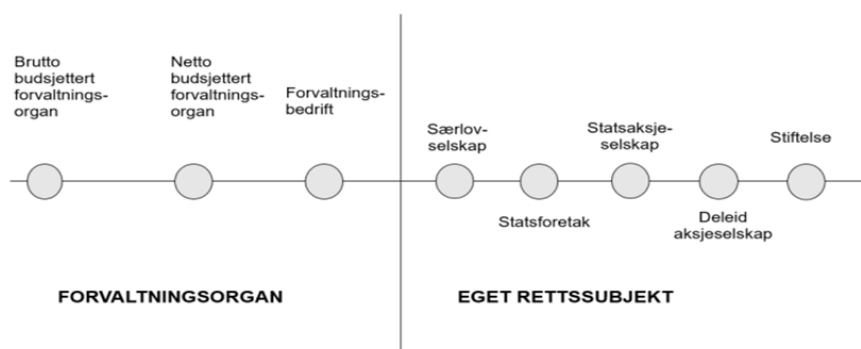
- forvaltningsorgan: ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- statseid selskap: heleid statsaksjeselskap, deleid ordinært aksjeselskap, statsforetak og særlovselskap
- selveiende stiftelser

Disse formene skiller seg fra hverandre gjennom

- rettslig status: hvorvidt virksomheten er del av staten som juridisk person eller et eget rettssubjekt
- plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring: hos departementet eller virksomheten selv
- plassering av hovedansvaret for økonomi og finansielle ressurser: hos departementet eller virksomheten selv
- personalets status: statsansatte eller ikke, ulikt lov- og avtaleverk
- muligheter til ivaretagelse av overordnede styringsbehov angående den løpende driften

Tilknytningsformene legger blant annet rammene for departementenes styringsmuligheter og virksomhetenes handlefrihet. Et hovedskille går mellom virksomheter organisert innenfor staten som rettssubjekt og virksomheter organisert som egne rettssubjekter utenfor staten.

Alternative tilknytningsformer i staten



Innenfor rettssubjektet staten finner en først og fremst ordinære forvaltningsorgan som utøver delegert myndighet, slik som de fleste direktorater. I tillegg er det flere myndighetsorganer med en uavhengig formell status slik som domstolene og Stortinget med sine underliggende organ som Sivilombudet og Riksrevisjonen. I statsforvaltningen er det også mange organer med relativt stor grad av faglig uavhengighet, som for eksempel Statistisk sentralbyrå (SSB) og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Videre finnes det forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, slik som Sametinget, høyskolene og universitetene. Statlige virksomheter *utenfor* staten som juridisk person, er ulike selskaper, foretak og stiftelser.

Staten legger blant annet gjennom lovverk og finansiering viktige rammebetingelser for offentlige virksomheter. Dette gjelder særlig kommunesektoren, jf. kapittel 8.

Valget av tilknytningsform fastlegger overordnede rammer for styringen fra overordnede myndigheter og handlefriheten til virksomheten. Innenfor den samme tilknytningsformen er det likevel rom for forskjellige blandingsforhold mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet. Gjennom styrings- og kontrollsystemer og fullmakter er det mulig å utforme og tilpasse en bestemt tilknytningsform til de konkrete behovene for den enkelte virksomhet.

Tilknytningsformen setter bestemte, men vide formelle grenser for hva som kan gjøres både fra overordnet myndighet og fra virksomhetens side. Når man velger tilknytningsform må man foreta et bevisst valg ut fra hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet.

Ofte vil det være slik at en gitt tilknytningsform hemmer eller fremmer realiseringen av bestemte hensyn eller formål, og at det ofte vil være knyttet ulike interesser til de sistnevnte, og dermed også til tilknytningsformen.

Departementene styrer de statlige forvaltningsorganene blant annet gjennom årlige budsjettammer. De fleste får tildelt en trekkrettighet på statens konto innenfor gitte budsjettammer, mens de nettobudsjetterte organene får overført penger til egen konto. Etter at Stortinget har behandlet statsbudsjettet, stiller departementet bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter. Dette gjøres ved et tildelingsbrev. I tildelingsbrevene fastsettes blant annet mål for virksomheten, utgifts- og inntektsrammer, budsjettfullmakter og rapporteringskrav. Hovedelementene i brevene, for eksempel målene for virksomheten, bygger på teksten i budsjettproposisjoner og Stortingets budsjettvedtak. Tildelingsbrevene er en viktig del av departementets samlede etatsstyring. For eksempel styrer Kunnskapsdepartementet Samisk høyskole gjennom tildelingsbrev, etter at statsbudsjettet er vedtatt. I tillegg til de årlige tildelingsbrevene fastsetter departementet instruks som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten. Normalt ligger instruks fast over flere år.

Etter at Stortinget har behandlet statsbudsjettet, sender departementet oppdragsbrev til enheter utenfor statsforvaltningen som forvalter statlige tilskuddsordninger. Slike enheter omfatter tilskuddsforvaltere eid av staten (statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap og andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut) og andre instanser som stiftelser, private og selvstendige rettssubjekter hvor eierskapet kan variere (for rettssubjekter som har eiere).

Helse- og omsorgsdepartementet styrer de regionale helseforetakene gjennom lov, vedtekter, foretaksmøte og bestillerdokument. Departementet utpeker også de regionale helseforetakenes styrer. Helseforetaksloven § 16 andre ledd hjemler departementets mulighet til å stille vilkår til de regionale helseforetak når det tilføres ressurser. Dette gjøres i bestillerdokumentene til de regionale helseforetakene. Disse utarbeides en gang årlig, og sendes til de regionale helseforetakene etter Stortingets budsjettvedtak i slutten av desember.

7.1.1 Forvaltningsorgan

Storparten av statens virksomheter er organisert innenfor rammen av staten som rettssubjekt, det vil si som forvaltningsorgan. Typiske trekk ved statlige forvaltningsorgan er at de er en del av staten som juridisk person, statsmyndighetene styrer ved instruksjon, og de er direkte underlagt Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon (med mindre denne er avskåret ved lov). Det foreligger dermed muligheter til overordnet styring med alle sider av den løpende driften.

Forvaltningsorganene får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, og de blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk. Riksrevisjonen kontrollerer at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen. Noen sider ved oppgaveutføringen er regulert i lov. Organet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombudets kompetanse.

De ansatte omfattes av lov om statsansatte og tjenestetvistloven og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene. Regelverket for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder forvaltningsorganene.

Forvaltningsorganformen brukes for statlig virksomhet som stiller store krav til politisk kontroll og politisk og konstitusjonelt ansvar. Slik virksomhet må derfor være underlagt muligheten for styring fra overordnet politisk hold, også når det gjelder sider ved den løpende driften.

Forvaltningsorganer kan inndeles i tre typer som er kjennetegnet av å ha ulik grad av uavhengighet til departementene:

- ordinære forvaltningsorgan
- forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

7.1.1.1 Ordinære forvaltningsorganer

Dette er kjerneformen for statlig virksomhet, med de karakteristiske trekkene som er nevnt ovenfor. Direktoratene og andre sentraladministrative institusjoner med hele landet som virkefelt, er typiske eksempler.

Denne grunnformen brukes i dag for mange typer statlig engasjement, som for eksempel (flere av virksomhetene nevnt som eksempler, kan plasseres i flere av kategoriene):

- direkte statlig myndighetsutøvelse (skatteetaten, Utlendingsdirektoratet)
- fordelings- og tilskuddsadministrasjon (NAV)

- kontroll- og tilsynsvirksomhet (Konkurransetilsynet, Miljødirektoratet, Finanstilsynet)
- produksjon av kollektive goder (politiet, vegvesenet)

Som hovedregel kan den ordinære forvaltningsorganmodellen brukes hvis ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. Da er forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter alternativene.

Den svenske modellen for Sametinget vil falle inn under denne kategorien jf. kapittel 6.

7.1.1.2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Sametinget er et eksempel på et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter til bruttoføring utenfor statsbudsjettet. Slike forvaltningsorganer er nettobudsjetterte, og kan ha egne inntekter. Dette gir større økonomiske friheter til å styre virksomheten. Formen gir anledning til å markere at den løpende virksomheten skal styres på en faglig og verdiforankret selvstendig måte, samtidig som institusjonen er en del av staten som rettssubjekt, og der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten.

Tilknytningsformen har i noen grad blitt brukt for å organisere virksomheter der en ønsker å markere faglig frihet. I dag brukes den likevel mest for faglig uavhengige virksomheter som også har stor grad av budsjettmessig frihet, primært innenfor høyere utdanning og forskning. Organisasjonsformen brukes i liten grad for forvaltningsorganer med kun faglig selvstendighet, jf. mange av de faglige uavhengige myndighetsorganene (se omtale under).

Fullmaktene er særskilte fordi de også gjelder fullmakter til selve innholdet av virksomheten (ikke bare økonomi og personellressurser), og de er vide på det enkelte området. Hva fullmaktene gjelder, kan variere fra virksomhet til virksomhet. De er oftest nedfelt i institusjonens vedtekter. Variasjonsbredden er stor innen denne formen, og det kan dreie seg om unntak fra

- Stortingets, Kongens og departementets instruksjonsmyndighet
- visse sider ved forvaltningsloven og offentlighetsloven
- statsansatte-loven og avtaleverk
- gjennomgående regelverk for økonomi- og personalforvaltning
- at departementet representerer organet i saker for domstolene

Dette kan blant annet gi seg uttrykk ved at

- Statsmyndighetene er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til (visse sider ved) utøvelsen av dens virksomhet.
- Bevilgninger gis som en rund sum over en 50-post på statsbudsjettet («overføring til andre statsregnskaper»).
- Virksomheten har selvstendig personalansvar, og de ansatte er ikke statsansatte.

De viktigste forvaltningsorganene med særskilte fullmakter finner en innenfor akademien: universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Andre eksempler er Forbrukerrådet, Ligestillings- og diskrimineringsombudet og Norsk kulturminnefond.

7.1.1.3 Uavhengige forvaltningsorganer

Uttrykket «uavhengig forvaltningsorgan» brukes gjerne om forvaltningsorgan som ikke er undergitt den instruksjons- og omgjøringsmyndighet som regjering eller overordnet organ har etter ordinære regler, jf. Grunnloven § 3. De uavhengige forvaltningsorganene har gjerne mer avgrensede oppgaver enn andre forvaltningsorganer. Det er typisk kollegiale organer (nemnder), tvisteløsningsorganer, ombud, noen rådgivende organer og ulike tilsynsorganer.

Både ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan være *uavhengige* forvaltningsorganer. Om et forvaltningsorgan er uavhengig, er et annet spørsmål enn hvilken frihet det har budsjettmessig eller til å foreta økonomiske disposisjoner for øvrig. Et «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» er ikke dermed uavhengig.

Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan, hvor uavhengigheten er regulert i personopplysningsloven. Datatilsynet blir ikke regnet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter fordi de er bruttobudsjettert, det vil si at de ikke har de økonomiske fullmaktene som følger av nettobudsjettering.

De uavhengige forvaltningsorganene er ikke undergitt vanlig instruksjons- og omgjøringsmyndighet, og uavhengigheten er ofte regulert i lov eller forskrift. Det er altså snakk om en rettslig regulert uavhengighet. Selv om det er mulig å slå fast at et forvaltningsorgan er uavhengig i rettslig forstand, påpeker forvaltningslovutvalget (NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*) at det gjerne er mer uklart hva uavhengigheten innebærer. For noen forvaltningsorganer er uavhengigheten ikke rettsliggjort, men forklares med at overordnet organ ikke benytter den myndigheten de har til å gi instruks eller omgjøre avgjørelser. Tidligere kartlegginger utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) viser stor variasjon i hvordan de uavhengige forvaltningsorganene har vært regulert, organisert og styrt.

7.1.1.4 Statlig virksomhet som egne rettssubjekter

I vurderingen av om en virksomhet bør organiseres som selvstendig rettssubjekt, utskilt fra staten, tas det hensyn til virksomhetens art, graden av rettslig og økonomisk regulering, og behovet for direkte politisk styring og kontroll. Rettslig selvstendige organisasjonsformer deles i dag inn i statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper, helseforetak og stiftelser. Disse virksomhetene er gjerne kjennetegnet av at de driver ordinær forretningsvirksomhet i konkurranse med private virksomheter, eller at de styres og dimensjoneres på grunnlag av variable inntekter i form av for eksempel lisensinntekter eller brukeravgifter.

Offentlige organ organisert som selvstendige rettssubjekt

I særlovgivningen finnes det mange eksempler på offentlige organ som er organisert som selvstendige rettssubjekt:

- kommunene og fylkeskommunene (kommuneloven § 2-1 andre ledd)
- interkommunalt politisk råd (kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav b)
- kommunalt oppgavefelleskap (kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav b)
- Longyearbyen lokalstyre (Svalbardloven § 30 andre ledd)
- garantiordningen for skadeforsikring (finansforetaksloven § 20A-2 første ledd)
- felles organ for partene etter AFP-tilskottsloven (AFP-tilskottsloven § 18 første ledd)
- Finnmarkseiendommen (Finnmarksloven § 6 første ledd)
- soknet og Den norske kirke (trossamfunnsloven § 11 andre ledd)
- Norges bank (sentralbankloven § 1-1 andre ledd)
- studentsamskipnadene (studentsamskipnadsloven § 2 første ledd)
- folketrygdfondet (folketrygdfondloven § 3)
- finansfondet (Lov om Statens finansfond § 3 første ledd)
- bankenes sikringsfond (Lov om bankenes sikringsfond § 1 første ledd)
- opplysningsvesenets fond (Lov om Opplysningsvesenets fond § 1 tredje ledd)
- skadepoolen for forsikringsselskaper som erstatter naturskade (naturskadeforsikringsloven § 4 første ledd)

Begrunnelsen for å organisere enkelte offentlige virksomheter som egne rettssubjekter har da ofte vært at de skal kunne operere i et reelt eller simulert marked. Staten eier selskapene og styrer fra eierposisjon. Selskapene finansierer sin virksomhet primært ved inntekter i markedet, sekundært ved statlige bevilgninger som en form for kompensasjon for samfunnspålagte oppgaver. Riksrevisjonen fører kontroll med at eierfunksjonen utøves korrekt, og kontrollerer at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger. De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes normalt ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene.

De fleste statlig eide selskapene (utenfor staten som rettssubjekt), er organisert som aksjeselskaper – enten hel- eller deleid. Dette er først og fremst begrunnet med at hovedformålet er å drive lønnsom forretningsvirksomhet i konkurranse med andre.

Det står i sentralbankloven § 2 fjerde ledd første punktum at Norges Bank er et eget rettssubjekt, som eies av staten. Banken skiller seg dermed fra sentralforvaltningen, som består av departementer og direktorater, og som ikke er egne rettssubjekter. Det følger av loven at banken har selvstendig partsevne overfor domstolene. Det er videre lagt til grunn at staten gjennom sitt eierskap vil ha ansvar for bankens forpliktelser i siste instans.

Finnmarkseiendommen ble etablert som et eget rettssubjekt gjennom Finnmarksloven. 95 prosent av grunnen i Finnmark ble i 2006 overført fra statlig til lokalt eierskap ved grunneierorganet Finnmarkseiendommen Finnmarkkuopmodat (FeFo).

7.2 Stortinget

Stortinget er en del av staten som juridisk person, men har en uavhengig formell status slik som Kongen og domstolene. Rollene til de tre statsmaktene står i Grunnlovens bestemmelser. De viktigste oppgavene til Stortinget er å vedta lover, bestemme statens budsjett og kontrollere regjeringen. Disse følger av Grunnloven § 75. Stortinget er ikke en del av statsforvaltningen. Grunnloven § 3 legger den utøvende makten til Kongen.

Det følger av instruksen til Regjeringsadvokaten at den ikke skal utføre arbeid for Stortinget eller institusjoner under Stortinget.

Lov om statsansatte gjelder kun delvis for ansatte på Stortinget og i andre organer under Stortinget. For eksempel gjelder ikke reglene om utlysning, innstilling, ansettelse og unntak fra disse reglene, jf. lovens §§ 4, 5, 6 og 7. Lovens regel om at det kan inngås sentral tariffavtale om unntak fra reglene om likebehandling ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 11 tredje ledd og om fortrinnsrett til ansettelse i staten, jf. § 24, gjelder heller ikke. Det innebærer at øvrige statsansatte med fortrinnsrett, ikke kan hevde fortrinnsrett til Stortinget, Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmenn. Bakgrunnen for unntaket er at Stortinget ikke er en del av det statlige forhandlingsområdet.

7.2.1 Stortingets eksterne organ

De eksterne organene til Stortinget er offentlige organer som er opprettet direkte under Stortinget for å ivareta oppgaver som ligger innenfor Stortingets ansvarsområde. Disse organene er Riksrevisjonen, Sivilombudet, Ombudsnemnda for Forsvaret, EOS-utvalget og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Det som kjennetegner disse, er at de ikke er en del av den alminnelige forvaltningen. De kan ikke instrueres av regjeringen eller departementene. Virksomheten er selvstendig og uavhengig av Stortinget, og organene gjør sine egne prioriteringer innenfor hvert sitt mandat. De eksterne organene bidrar med innspill i form av årsrapporter, særskilte meldinger og rapporter, og er med på å danne grunnlaget for

Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. De utfører ikke alminnelige forvaltningsoppgaver, men utøver først og fremst kontrollfunksjoner på vegne av Stortinget.

Årsrapportene fra de eksterne organene og andre rapporter blir sendt til Stortinget og behandlet etter Stortingets saksbehandlingsregler. Rapportene er en del av Stortingets dokumentserie.

7.3 Departementets styring og statsrådets ansvar

Forvaltningsorganene er en del av staten som juridisk person. Det viktigste kjennetegnet ved de sentrale statsmyndighetenes styring av forvaltningsorganene er instruksjon og hierarkisk baserte beslutninger innenfor forvaltningsapparatet. De statseide selskapene derimot, styres gjennom departementets eierposisjon. Stiftelsene er på sin side selvstyrende og selveiende, og kan ikke styres verken gjennom instruksjon eller fra eierposisjon, men med virkemidler som kan brukes overfor andre private rettssubjekter.

Statsrådets ansvar kan være konstitusjonelt eller parlamentarisk. Med konstitusjonelt ansvar menes det strafferettslige og sivilrettslige ansvaret for grove pliktbrudd som de måtte gjøre seg skyldige i under utførelsen av sine verv. Med det parlamentariske ansvaret, menes det politiske ansvaret som en statsråd har overfor Stortinget (der statsråden for eksempel kan få mistillitsforslag mot seg).

Statsråden er i prinsippet parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle disposisjoner i et forvaltningsorgan. For selskaper der departementet forvalter statlige eierinteresser, er ansvaret begrenset til statens opptreden som eier. For stiftelser vil ansvaret først og fremst være knyttet til bruken av de aktuelle styringsvirkemidlene som stiftelsenes vedtekter åpner for, og til statens deltakelse i utnevningen av styret. Forskjellene i ansvar reflekteres i forskjellen i styringsmuligheter mellom formene. Overfor forvaltningsorganer har departementet i prinsippet adgang til å styre alle sider av virksomheten, også den løpende driften (dette vil imidlertid i praksis variere en del, avhengig av om det er en forvaltningsbedrift eller ordinært forvaltningsorgan, oppgavens art, virksomhetens størrelse m.m.).

Statlige virksomheter med stor grad av uavhengighet, som Domstoladministrasjonen, Datatilsynet og Personvernemnda, bevilges årlige midler over driftsposter. Alle disse virksomhetene kjennetegnes ved en høy grad av autonomi, og de fleste er gitt en faglig uavhengighet enten i vedtektene eller i lov. Departementenes alminnelige instruksjonsmyndighet er innskrenket, for eksempel skjer styring av Domstoladministrasjonen ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget.

Statsrådenes ansvar for oppgaver utført av forvaltningsorganer, avhenger blant annet av om oppgavene er tildelt eller delegert. *Tildeling* av oppgaver innebærer at et forvaltningsorgan i lov eller forskrift er gitt kompetanse eller plikt til å utøve en nærmere bestemt oppgave. I slike tilfeller gis oppgaven i lov fra Stortinget, eller i forskrift med hjemmel i lov.

Delegering sikter til tilfeller der et organ gir et annet organ (normalt et organ som er underordnet det delegerende organet) adgang til å utøve myndighet som er lagt til det delegerende organet. Mottakerorganet får normalt en plikt til å utøve den delegerte myndigheten. Det delegerende organet kan i utgangspunktet instruere mottakerorganet om hvordan myndigheten skal utøves, og trekke myndigheten tilbake når det ønsker det. Det delegerende organet gir verken fra seg sin egen kompetanse eller ansvaret for utøvelsen av den kompetansen som er delegert.

Delegering kan gjøres gjennom ulike former for vedtak, rundskriv, retningslinjer eller lignende. Delegering kan imidlertid også gjøres gjennom forskrift. Ettersom delegering

innebærer at det delegerende organet kan styre mottakerorganets utføring av oppgavene, trekke oppgaven tilbake og stå ansvarlig for utøvelsen av oppgaven, er det grunnleggende forskjeller mellom delegering og tildeling av oppgaver, også når delegeringen gjøres gjennom forskrift.

Ved tildeling av oppgaver vil statsrådenes parlamentariske og konstitusjonelle ansvar altså være avgrenset sammenliknet med statsrådenes ansvar ved delegering. Ansvarer vil avhenge av hvilke virkemidler det aktuelle departementet er gitt i lov, for eksempel gjennom tilsyn, særskilt omgjøringsadgang eller lovlighetskontroll.

Statsrådets ansvar er også avhengig av hvordan en virksomhet er finansiert og hvilke vilkår som er knyttet til bevilgningene. Det prinsipielle utgangspunktet vil være at jo mer rammepreget finansieringen er, jo mindre vil statsrådets ansvar være. I den grad virksomheten mottar og forvalter øremerkede tilskudd, vil statsråden ha et ansvar for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt. Jo tydeligere det er knyttet juridiske virkemidler til tilskuddsforvaltningen, for eksempel i form av krav til rapportering, tilsyn eller annen kontroll, jo mer vil statsråden ha anledning til å sikre at de øremerkede midlene benyttes riktig – og jo klarere vil ansvaret overfor Stortinget være.

I *Reglement for økonomistyring i staten* står det følgende om tilskudd:

«Departementene skal for den enkelte tilskuddsordning, herunder stønadsordning til privatpersoner, beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd.»

7.4 Arbeidsgruppens vurdering

Sametinget er i dag et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Begrepet *forvaltningsorgan* gir ikke et fullstendig bilde av Sametingets virksomhet. Sametinget er primært et folkevalgt organ som driver politisk virksomhet for å ivareta det samiske folks interesser.

Flere andre organer innenfor staten har stor grad av selvstendighet. Det kan være mulig å gi Sametinget større grad av selvråderett også innenfor staten som juridisk person. Det er imidlertid vanskelig å finne andre direkte paralleller til Sametinget innenfor staten.

Siden Sametinget utøver forvaltningsoppgaver, og ikke har noen kontrollfunksjoner på vegne av Stortinget, er det ikke hensiktsmessig at tinget organiseres direkte under Stortinget.

Sametingets rolle, organisering og oppgaver har vokst gradvis siden opprettelsen. Det er ikke gitt at dagens tilknytningsform er det som passer best for Sametinget i dag. Sametinget har heller ikke mange likhetstrekk med offentlige virksomheter organisert som egne rettssubjekter.

8 Kommunene

I flere sammenhenger der Sametingets stilling tidligere har vært vurdert, har Sametinget vært sammenlignet med kommunene og fylkeskommunene. De er egne rettssubjekter, men utøver sin virksomhet innenfor nasjonale rammer for å ivareta hensynet til Norge som enhetsstat. Arbeidsgruppen vil vurdere om en tilsvarende rettslig stilling kan være hensiktsmessig for Sametinget.

8.1 Rettslig stilling

Kommunene og fylkeskommunene er ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget som lovgiver og budsjettmyndighet. Verken regjeringen eller departementene har noen generell styrings- eller instruksjonsmyndighet overfor kommunene og fylkeskommunene. Det kommunale selvstyret er forankret i Grunnloven § 49 andre ledd: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer», og er nærmere lovfestet i kommuneloven §§ 2-1 og 2-2. Den kompetansen kommunene og fylkeskommunene har, skal som klar hovedregel tildeles fra Stortinget i lov, og beror bare unntaksvis på delegering fra statlig organ.

I kommuneloven er det generelle bestemmelser om organisering av den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen, om kompetansefordeling mellom ulike organer og om statlig kontroll. Her står det blant annet at Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse. Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

Kommunene er egne rettssubjekt og har dermed søksmålskompetanse. Utgangspunktet er at norske kommuner kan bringe saker om deres stilling som privat part inn for domstolene. De kan også saksøke staten. Dersom for eksempel staten og en kommune er uenige om hvem som eier en tomt, kan kommunene ta spørsmålet til domstolene. Kommunene kan også saksøke staten når det gjelder statens styring av kommunene. Det kan være når staten overprøver kommunene i forvaltningssaker, for eksempel dersom staten etter klage fra en innbygger har overprøvd en kommunes avslag på søknad om spesialundervisning.

8.1.1 Organisering og styring i kommunen

Kommunene er organisasjoner med folkevalgt ledelse og en administrasjon. Forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen er regulert i kommuneloven.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og alle kommuner skal ha formannsskap, kontrollutvalg, partssammensatt utvalg og medvirkningsorganer. I tillegg kan kommunestyret opprette andre folkevalgte organer, for eksempel utvalg. Kommunestyret kan delegere oppgaver til andre folkevalgte organer i kommunen eller til kommunedirektør, med mindre det foreligger delegeringssperre i lov.

Kommunen skal videre ha en administrasjon som ledes av en kommunedirektør. Kommunedirektøren har ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og dermed legges til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

8.1.2 Departementets styring og statsrådets ansvar

Kommuneloven sier at staten ikke bør begrense det kommunale og fylkeskommunale selvstyret mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Kommuneloven inneholder nærmere bestemmelser om statlig kontroll og tilsyn med kommunene. De bestemmelsene som anses mest relevante for Sametinget, er nærmere omtalt i kapitlene 10 (forvaltningsoppgaver) og 11 (økonomiforvaltning).

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* trekker opp følgende nasjonale mål for statens styring av kommunesektoren:

- likhet og likeverdighet
- rettssikkerhet
- nasjonaløkonomiske hensyn
- hensynet til liv og helse
- effektiv og samordnet bruk av ressurser
- hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter
- hensynet til miljø og bærekraftig utvikling
- samfunnssikkerhet

Departementene har ikke noe ansvar for kommunenes politiske virksomhet som folkevalgte organer. Kommunene er selvstendige rettssubjekt og som forvaltningsorganer er de ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. I utgangspunktet er de ikke underlagt andre statlige organ enn Stortinget som lovgiver. Stortinget kan imidlertid gjennom lov angi andre underordningsforhold. Regjeringen og departementene har dermed ikke noen generell styrings-, instruksjons-, delegerings- eller overprøvingsmyndighet over kommunene.

Siden kommunene får sine oppgaver i lov fra Stortinget vil departementets ansvar for oppgaver som er lagt til kommunene, være begrenset. Ut fra sektoransvarsprinsippet vil den aktuelle fagstatsråden ha et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for virkemidlene i sin sektor, også der oppgavene er lagt til kommuner eller fylkeskommuner. (Se kapittel 7.3 om konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar).

Hvor langt statsrådenes ansvar vil strekke seg, vil i hovedsak avhenge av i hvilken grad departementet har virkemidler til å gripe inn i eller påvirke den konkrete oppgaveløsningen i kommunen. For eksempel gjennom måten en oppgave legges til kommunen, eller at det stilles vilkår gjennom finansieringen.

Når det gjelder finansiering, vil det prinsipielle utgangspunktet være at jo mer rammepreget finansieringen er, jo mindre vil statsrådets ansvar være. Kommunesektoren er i hovedsak finansiert av frie inntekter, det vil si skatt og rammetilskudd. Dette gir klare begrensninger i statsrådets ansvar.

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, står det følgende i kapittel 6.4.1 om tilskudd til kommuner og fylkeskommuner:

«For forvaltning av rammetilskudd under statsbudsjettets kapittel 571 og kapittel 572 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige kommuneproposisjonene, i stedet for de generelle bestemmelsene i dette kapitlet.»

I den grad kommuner mottar øremerkede tilskudd, vil statsråden ha et ansvar for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt (se kapittel 7.3).

Når det gjelder oppgaver, er utgangspunktet at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset. Det betyr at de kan påta seg det ansvar og de oppgaver de selv ønsker, dersom disse oppgavene ikke er lagt til andre. I tillegg vil kommunene kunne pålegges oppgaver, og Stortinget vil kunne gi innbyggerne rettigheter som kommunene skal innfri, se nærmere omtale nedenfor om forskjellen på delegering og tildeling av oppgaver.

Regulering av *hva* kommunene kan og skal gjøre – både innskrenking og utvidelse av kommunenes ansvar – vil kreve hjemmel i lov. Hvis staten vil regulere *hvordan* kommunene utfører sine oppgaver, krever også dette lovhjemmel. Det samme gjelder eventuell *kontroll* og overprøving av kommunene.

Den statlige styringen av kommunene er dels knyttet til krav til egenkontroll og statlig kontroll med *lovligheten* av kommunale vedtak, dels krav til intern *økonomiforvaltning* og statlig kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner.

I kommuneloven er det fastsatt bestemmelser om egenkontroll, også om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll. Det er i kommuneloven også tatt inn bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med lovligheten av kommunale vedtak.

Regelverket på ulike områder kan gi rom for skjønn – det vil si at loven åpner for flere måter å løse en oppgave på. Et sentralt spørsmål om statlig kontroll med kommunene, har vært om staten ved overprøving av enkeltvedtak fattet av kommunene, skal kunne prøve dette «frie skjønn». På dette punktet ble det vedtatt en endring av forvaltningsloven i 2017. Tidligere skulle statlige klageinstanser legge vekt på det lokale selvstyret ved prøving av kommunenes frie skjønn. Nå står det at klageinstansene skal legge *stor* vekt på hensynet til kommunalt selvstyre. Videre ble det vedtatt en ny bestemmelse om at statlige klageinstanser må begrunne hvordan dette hensynet er tillagt vekt i prøving av det frie skjønn.

Kommunesektoren er omfattet av generelt regelverk for offentlig sektor, som forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven.

8.1.3 Nærmere om forskjellen på delegering og tildeling av oppgaver

I kapittel 7.3 omtales forskjellen på delegering og tildeling av oppgaver når det gjelder statsrådenes ansvar.

Siden kommunene ikke er del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, bør ikke kommunene instrueres og styres som om de er en del av denne. De bør derfor ikke *delegeres* oppgaver fra for eksempel et departement, men *tildeles oppgaver* direkte i lov fra Stortinget. jf. Prop. 107 L (2023–2024) *Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)*.

Eventuell delegering til kommuner er et inngrep i det kommunale selvstyret, siden delegering innebærer at et forvaltningsorgan kan pålegge kommunen en oppgave, og instruere kommunen om oppgaveutføringen. Slike begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1. Kommuners stilling som selvstendige rettssubjekter innebærer at statsforvaltningen ikke har noen alminnelig instruksjons- og styringsmyndighet, slik Kongen har over sine underordnede organer (innad i statsforvaltningen). Det betyr at dersom statsforvaltningen skal delegerer oppgaver til kommuner, må det være lovhjemmel for det. Det gjelder uavhengig av hvordan kommunen delegeres oppgaven.

Dersom statsforvaltningen delegerer en oppgave til kommunene, vil den aktuelle statsråden være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for oppgaveutføringen til kommunen.

Når det gjelder *tildeling* av oppgaver til kommunene, er statsrådenes ansvar nærmere omtalt i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* punkt 5.5:

«Som tidlegare vist har kommunane ei viktig rolle som forvaltningsorgan, som eit ledd i den offentlege administrasjonen. Men når Stortinget ved lov legg ansvaret for ei oppgåve til sjølvstendige rettssubjekt som kommunen eller fylkeskommunen, vil normalt den hierarkiske styrings- og instruksjonslinja frå staten vere broten. I juridisk teori er det påpeika at ministerstyret i så fall er avgrensa på den måten som følgjer av lova (Smith 2009, side 263–264).

Departementet legg til grunn at når ansvaret for ei oppgåve ved lov er lagt til kommunen eller fylkeskommunen, er ikkje statsråden ansvarleg for korleis kommunen løyser oppgåva i konkrete saker. Statsrådens konstitusjonelle ansvar vil då vere avgrensa til å følgje med og føreslå reformer og lovendringar, jf. sektoransvaret (Smith 2009, side 264).

Dersom staten vil gripe inn i konkrete forhold i kommunen, til dømes i samband med kommunens handtering av konkrete saker, må staten ha særskild heimel i lov.»

8.1.4 Særskilt om enkeltvedtak

For oppgaver som innebærer at det fattes *enkeltvedtak*, er det enkelte forskjeller på reglene om klage og omgjøring når oppgaver delegeres, og ikke tildeles kommuner. Ved delegering vil det delegerende organet være klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum. Det delegerende organet vil også ha adgang til å omgjøre kommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd.

Ved oppgavetildeling til kommuner vil de alminnelige reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28 andre ledd komme til anvendelse. Hovedregelen etter første og andre setning er at kommunestyret eller fylkestinget (eller en særskilt klagenemnd opprettet av disse) er klageinstans for vedtak truffet av et kommunalt organ. Dersom det skal være statlig klageinstans i saker der en oppgave er lagt til kommunen i lov eller i medhold av lov, vil dette være et unntak fra forvaltningslovens regler som må ha hjemmel i den aktuelle loven. Skal statlige organer ha kompetanse til å omgjøre kommunens vedtak, må også dette fastsettes særskilt i den aktuelle loven. Slik særskilt regulering må begrunnes med grunnlag i forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 om at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, (jf. Prop. 107 L (2023–2024) *Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)*).

I de tilfellene der det er fastsatt statlig klageinstans for vedtak truffet i kommunene, vil den ansvarlige statsråden kunne holdes ansvarlig for avgjørelser fattet av klageinstansen i tilknytning til klagesaksbehandlingen. Det samme gjelder i tilfellene der det er statlig tilsyn, jf. særmerknaden til kommuneloven § 30-2 i Prop. 46 L (2017–2018) *Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)*, side 419.

I tråd med forvaltningsloven § 35, har en klageinstans også kompetanse til å omgjøre vedtak av eget tiltak. Som ved klagebehandling, vil statsråden etter omstendighetene kunne holdes konstitusjonelt ansvarlig der et statlig organ har omgjort eller vurdert omgjøring i en konkret sak. Ansvaret vil i prinsippet også kunne gjelde der sentralforvaltningen har hatt slik kompetanse, men ikke brukt den. Det vil først og fremst være der sentralforvaltningen har hatt særlig grunn til å handle, for eksempel ved en konkret anmodning om å omgjøre et ugyldig kommunalt vedtak, at spørsmålet om konstitusjonelt ansvar vil kunne reises. Dette vil måtte

vrderes konkret i den enkelte sak. Både for omgjørings- og klagekompetansen vil det konstitusjonelle ansvaret være begrenset til statsforvaltningens myndighetsutøvelse, og vil dermed ikke direkte omfatte kommunens vedtak.

8.2 Arbeidsgruppens vurdering

Både Sametinget og kommunene ledes av direkte folkevalgte organer. I motsetning til Sametinget er imidlertid ikke kommunene en del av staten, men selvstendige rettssubjekter med stor grad av selvstyre. Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er likevel at Norge er en enhetsstat, og følgelig må det kommunale selvstyret fungere innenfor rammer fastlagt av Stortinget. Dette må være det prinsipielle utgangspunktet også for en vurdering av Sametingets forhold til staten.

Kommunene har en todelt rolle: På den ene siden er kommunene politiske institusjoner med legitimitet i representative folkevalgte organer med stor grad av frihet til å ta selvstendige initiativ. På den andre siden er kommunene forvaltningsorganer for iverksetting av nasjonal politikk, ved at Stortinget har lagt ansvar for mange oppgaver til kommunesektoren. Ikke minst gjelder det velferdstjenester som barnehager, skole, eldreomsorg og helsetjenester.

I noen grad har også Sametinget begge disse rollene. Sametinget tar de initiativ de mener er riktig for å utvikle sine språk, sin kultur og sine næringer. Samtidig utfører de enkelte offentlige oppgaver knyttet til det samiske samfunnet. (Se kapittel 10).

Sametinget skiller seg fra kommunene på flere måter. Omfanget av Sametingets virksomhet (for eksempel målt i budsjett) er vesentlig mindre enn for kommunesektoren samlet.

Sametinget er bare ett organ, sammenlignet med 357 kommuner med svært ulik størrelse, kompetanse og kapasitet. Sametinget er statlig finansiert, men kommuner og fylkeskommuner har også andre inntektskilder – i første rekke egne skatteinntekter. Kommunene har ansvar for mange ulike oppgaver, noen av dem gjelder grunnleggende velferdstjenester for innbyggerne sine. Sametingets oppgaver er av en annen art.

Sammenlignet med kommunene har rollen knyttet til selvstendige initiativ større betydning for Sametinget, enn rollen som nasjonalt iverksettings- og forvaltningsorgan. Gjennomgangen over tilsier at spørsmålet om hvor langt organiseringen av kommunene kan gi en god modell for Sametinget, må vurderes konkret for det enkelte forhold.

Del IV - Organiseringen av Sametinget

9 Sametinget

Kapittelet gjennomgår Sametingets rettslige rammevilkår i dag, og drøfter ulike hensyn som taler for og imot de to forslagene der:

- 1) Sametinget etableres som et eget rettssubjekt.
- 2) Sametingets selvråderett innenfor rettssubjektet staten tydeliggjøres i lovverket.

9.1 Dagens situasjon

Sametinget er en del av rettssubjektet staten. Reglene om Sametingets rettslige rammevilkår finnes først og fremst i sameloven. Loven eller forarbeidene sier ikke noe direkte om tilknytningsforholdet mellom Sametinget og departementene, og heller ikke noe om Sametingets søksmålskompetanse og statsrådenes konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Sametingets virksomhet. Departementenes delegerings-, instruksjons- og kontrollmyndighet er bare delvis omhandlet.

Fra 2019 ble det etablert en ny budsjettordning, hvor de årlige overføringene til Sametinget i utgangspunktet skulle samles under én post i statsbudsjettet. Med denne ordningen skulle Sametinget gis større handlingsrom til selv å prioritere økonomiske virkemidler mellom ulike tiltak. Sametinget fordeler bevilgningene etter egne prioriteringer, men i tråd med Stortingets budsjettvedtak.

Staten styrer ordinære forvaltningsorganer gjennom etatsstyring. Overfor Sametinget har staten lagt vekt på dialog. Sametinget kan ikke instrueres som politisk organ. En eventuell instruksjon av Sametinget som forvaltningsorgan, er knyttet til konkrete oppgaver som er overført til Sametinget (se kapittel 10).

Sametinget følger statens økonomiregelverk med de tilpasninger som gjelder for nettobudsjetterte virksomheter (se kapittel 11). De ansatte er statsansatte, og statsansatteloven gjelder med noen unntak (se kapittel 13).

Sametinget har ikke generell partsevne (rett til å være part i en rettsak) etter tvisteloven § 2-1. Sametinget kan på visse vilkår reise søksmål etter tvisteloven § 1-4 (representativ søksmålsadgang for organisasjoner osv.) for å ivareta saker innenfor sitt saksområde (se kapittel 12).

Sametingsbygget i Karasjok forvaltes og eies av Sametinget selv. Kontorbygningen ved siden av hovedbygget forvaltes av Statsbygg.

Sametinget er i dag fullservice kunde i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), og har i tillegg integrert personalsystemet DFØ HR. DFØ er statens fagorgan for blant annet økonomistyring, organisering og ledelse, anskaffelser i offentlig sektor, felles innkjøpsavtaler i staten, og ansvarlig for å støtte statlige virksomheter i arbeidsgiverrollen. DFØ leverer også felles lønns- og regnskapstjenester i staten. De leverer tjenester til mange ulike aktører i staten, for eksempel til Sametinget, Sivilombudet og departementene. DFØ er tilpasset og forbeholdt statsforvaltningen og statlige krav til økonomistyring.

Sametingets HR-leder har tett kontakt med personalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet, og deltar månedlig på HR-sjefsmøter med andre statlige virksomheter.

9.1.1 Departementets styring og statsrådets ansvar

Kommunal- og distriktsdepartementet har samordningsansvaret for samiske saker. Ansvar et innebærer å sikre at regjeringens samepolitikk som helhet blir ivaretatt, og gir departementet flere ulike roller overfor andre departementer. Kommunal- og distriktsdepartementets oppgaver er blant annet å

- informere om samepolitikken og påse at samepolitikk blir inkludert når sektorpolitikken utformes
- overvåke og vurdere konsekvenser av sektorpolitikken i forhold til samepolitikken
- holde oversikt over bevilgninger til samepolitiske tiltak
- opptre som bindeledd mellom fagdepartementene og Sametinget
- sikre at konsultasjonsreglene i sameloven blir fulgt

I tillegg er det Kommunal- og distriktsdepartementets oppgave å bistå departementer som skal utrede saksområder som berører den samiske befolkningen. Hvert enkelt fagdepartement har ansvar for å følge opp gjennomføringen av samepolitikken innenfor sine sektorer. Ansvar et omfatter også de ordninger som Sametinget forvalter.

Kommunal- og distriktsdepartementets overordnede ansvar og de enkelte fagdepartementers ansvar innenfor sine områder, reiser spørsmål om statsrådenes mulige konstitusjonelle ansvar, om omfanget av ansvaret og hvordan prinsippet om statsrådenes konstitusjonelle ansvar harmoner med prinsippet om Sametingets uavhengighet. Ved vurderingen av 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. Regjeringen og dens medlemmer kan derfor i utgangspunktet ikke være ansvarlig for Sametingets politiske virksomhet eller politiske vedtak som Sametinget gjør på de ulike områdene.

Justisdepartementets lovavdeling skrev om statsrådenes konstitusjonelle ansvar i et brev 26. januar 1995 til Kommunal- og arbeidsdepartementet (i forbindelse med utarbeidelse av rapporten *Konsekvenser forbundet med en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget*, lagt fram i mars 1996):

«Sametingets uavhengige stilling har betydning for statsrådets konstitusjonelle ansvar. I og med at statsråden som utgangspunkt ikke har instruksjons- eller kontrollmyndighet ovenfor 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.»

Forvaltning av kulturmiljø og opplæring i samisk språk er eksempler på at Sametinget ved lov, eller hjemmel i lov, er tillagt *oppgaver* hvor loven samtidig tillegger regjeringen eller et departement instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget, (se kapittel 10).

Når det gjelder *bevilgningene* over statsbudsjettet, har statsråden et ansvar for å sørge for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt opp. Lovavdelingen viser i det nevnte brevet av 26. januar 1995 til bevilgningsreglementets § 17 (som tilsvarer § 10 i dagens bevilgningsreglement) om forbehold om kontroll. Forbeholdet gjelder forholdet til blant annet offentlige organer som ikke er underlagt departementets kontroll og lyder «Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.»

Lovavdelingen antok at bevilgningsreglementet § 17 også vil gjelde i de tilfeller der det bevilges midler til Sametinget, og videre at et brudd på denne bestemmelsen i prinsippet vil kunne medføre konstitusjonelt ansvar. I tillegg til bevilgningsreglementet § 17 vil det enkelte bevilgningsvedtak kunne innebære at regjeringen eller departementet får instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget, som gjelder fordelingen av midlene som er bevilget. Hvor langt denne myndigheten går beror på en tolking av det aktuelle bevilgningsvedtaket.

Når det gjelder spørsmålet om instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget på avgrensede områder kan etableres på annet grunnlag enn ved lov eller stortingsvedtak, viste lovavdelingen til at et mulig grunnlag her kan være delegering 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 framtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget.»

Under forutsetning av at man anser delegering 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). Ansaret 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, side 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 konkluderte 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 organet oppdager kritikkverdige forhold ved bruken av den delegerte myndigheten. Etter lovavdelingens syn ville 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 samisk kulturmiljøforvaltning, er det slik at oppgaver og myndighet er delegert til Sametinget ved forskrift. Det betyr at departementet (og Riksantikvaren) direkte kan styre og instruere Sametingets kulturmiljøforvaltning. Departementet kan også frata Sametinget kulturmiljøoppgaver. Derfor er statsråden konstitusjonelt ansvarlig for Sametingets utførelse av sine kulturmiljøoppgaver.

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 se til 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.

I rapporten *Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer*, av 27. april 2007 skrev gruppen:

«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».

9.2 Arbeidsgruppens vurdering

Dagens rettslige stilling for Sametinget som et statlig forvaltningsorgan med begrenset selvvråderett gir noen utfordringer. Disse er av prinsipiell karakter, knyttet til forholdet mellom

- på den ene siden statsrådets ansvar for en virksomhet som er en del av staten
- og på den andre siden Sametingets rolle som et uavhengig representativt organ for samene

Mer konkret har følgende forhold betydning for ansvars- og rollefordelingen:

- hvordan Sametinget tildeles oppgaver
- regelverk for tilskuddsforvaltning og inndekning av underskudd
- omfang og utforming av statlig kontroll med Sametinget
- Sametingets søksmålskompetanse

Disse forholdene bør derfor klargjøres – enten ved å gi Sametinget større uavhengighet som et eget rettssubjekt, eller ved å tydeliggjøre Sametingets selvstendighet innenfor staten.

«Null-alternativet» vil være å ikke gjøre noen endringer i lov- og regelverk. Etter arbeidsgruppens vurdering har det over tid vært en utvikling i retning av større selvvråderett for Sametinget, jf. blant annet gjennomgangen nedenfor og i kapittel 1.2. Denne utviklingen gjenspeiles ikke i lovverket. Dessuten har sameloven blitt justert gradvis, slik at det nå er behov for en samlet gjennomgang og rydding i strukturen i loven. Arbeidsgruppen anser derfor ikke «null-alternativet» som et godt alternativ.

9.2.1 Sametinget som eget rettssubjekt

Sametinget har tidligere ønsket en friere stilling der Sametinget skilles ut fra staten og etableres som eget rettssubjekt. Sametinget begrunnet sitt syn i et notat til det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. juli 2007:

- det er en klargjøring av rettstilstanden, som ikke innebærer ny myndighet eller rolle for Sametinget
- tydeliggjør at Sametinget representerer et folk, og ikke er et underliggende organ til statlige myndigheter
- erkjenner og styrker velgerne som Sametingets demokratiske legitimitetsgrunnlag, og bidrar slik til utviklingen av den samiske offentligheten
- ansvarliggjør Sametinget i sin myndighetsutøvelse
- bringer større klarhet i statsrådets instruksjonsmyndighet, og avskjærer i utgangspunktet fagstatsrådenes politiske ansvar for beslutninger fattet av Sametinget
- formaliserer partnerskapsperspektivet i relasjonen mellom regjeringen og Sametinget der regjeringen ikke instruerer, men konsulterer Sametinget

Etter arbeidsgruppens vurdering er disse argumentene fortsatt relevante. Det første punktet, om klargjøring av rettstilstanden, vil særlig gjelde Sametingets søksmålskompetanse. For staten vil etablering av Sametinget som eget rettssubjekt særlig bidra til å klargjøre rammene for statsrådenes ansvar.

Å etablere Sametinget som eget rettssubjekt vil tydeliggjøre Sametingets rolle som representant for et eget folk, både nasjonalt og internasjonalt. For det samiske folk vil en utskilling kunne ha en symbolsk betydning for å markere uavhengighet. Men en utskilling kan for andre også ha symbolbetydning i en annen retning, ved at det kan oppfattes som en svekket tilknytning til det nasjonale fellesskapet, som på lang sikt kanskje kan påvirke synet på Sametinget i majoritetsbefolkningen.

Sametinget har få likhetstrekk med andre statlige organer (se kapittel 7). Forskjellene mellom Sametinget og kommunene (se kapittel 8) indikerer at det kan være gode argumenter for at Sametinget kan ha minst like stor uavhengighet fra staten som kommunene. Sammenlignet med kommunene har rollen knyttet til selvstendige initiativ større betydning enn rollen som nasjonalt iverksettings- og forvaltningsorgan.

En mulig innvending mot å skille ut Sametinget som eget rettssubjekt, kan være risikoen for at det ikke vil kunne føres tilstrekkelig kontroll med Sametingets virksomhet. Etter arbeidsgruppens vurdering er det mulig å etablere tilfredsstillende rammer for Sametinget utenfor staten, slik vi i dag har for kommunesektoren, jf. nærmere gjennomgang i etterfølgende kapitler 10-14.

En utskilling av Sametinget som eget rettssubjekt vil kunne gi økte kostnader og kreve økt administrativ kapasitet på Sametingets side. Sametinget har allerede i dag en utfordring med kompetanse og rekruttering. Utfordringene vil avhenge av om Sametinget vil kunne benytte DFØ sine tjenester, tjenester fra Statsbygg, Regjeringsadvokaten og Riksrevisjonen. Både for administrativ kapasitet og for ansatte vil konsekvensene avhenge av om reglene i statsansatteloven fortsatt kan gjelde, om de ansatte fortsatt kan omfattes av hovedtariffavtalen i staten og om medlemskapet i Statens pensjonskasse kan videreføres.

9.2.2 Sametinget som eget rettssubjekt og bruk av statlige fellestjenester

Sametinget har i dag mulighet til å bruke statens fellestjenester: DFØ og Riksrevisjonen og Regjeringsadvokaten i enkelte tilfeller. Sametinget leier også kontorbygget i Karasjok fra

Statsbygg. Et argument mot å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, kan være at Sametinget må bygge opp egen administrativ kompetanse og kapasitet til erstatning for dagens statlige tjenesteleverandører.

Dersom Sametinget etableres som et eget rettssubjekt, vil Sametinget i utgangspunktet ikke ha anledning til å fortsatt bruke DFØs tjenester. DFØs lønns- og regnskapstjenester tilbys kun statlige virksomheter og er unntatt merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3-10. Å utvide DFØs virkeområde, vil kreve en særskilt vurdering opp mot mva-regelverket, anskaffelsesregelverket, forhold knyttet til markedssituasjonen og EØS-regelverket om statsstøtte.

Det kan derfor ikke legges til grunn at Sametinget kan fortsette å benytte tjenester fra DFØ uten nærmere vurdering og særskilt beslutning. Det kan bety at Sametinget utenfor staten må finne andre løsninger for lønns- og regnskapstjenester.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det være en hensiktsmessig løsning for Sametinget og for å begrense administrative kostnader om tinget kan fortsette å benytte DFØs tjenester, selv om tinget blir et eget rettssubjekt.

Arbeidsgruppen kan ikke se prinsipielle motforestillinger mot at Sametinget som eget rettssubjekt fortsatt benytter statlige administrative fellesordninger, i den grad det er rettslig mulig. Hensikten med å eventuelt etablere Sametinget som eget rettssubjekt, vil først og fremst være å markere Sametinget som et folkevalgt organ for det samiske folk uavhengig av regjeringen. Behovet for å tydeliggjøre denne uavhengigheten er imidlertid knyttet til Sametingets politiske virksomhet – ikke til administrative forhold. Sametinget vil fortsatt være et offentlig organ, og det vil i all hovedsak finansieres av bevilgninger fra Stortinget. I og med at vi bare har ett sameting, og med en relativt liten administrasjon, bør det vurderes om det er mulig å finne praktiske unntak innenfor rammene av mva-regelverket og EØS-retten.

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og regnskapene til statlige virksomheter, inkludert departementene og Statsministerens kontor. Den reviderer òg regnskapet til Stortinget, Sametinget, andre virksomheter som er regnskapspliktige til staten, fire nordiske organisasjoner som holder til i Norge i tillegg til FN-sambandet i Norge. Arbeidsgruppens forslag innebærer at Riksrevisjonen uavhengig av Sametingets rettslige stilling fortsatt vil revidere tingets regnskap på vegne av Stortinget (se kapittel 11).

Sametinget har i enkelte saker anledning til å bruke tjenester fra Regjeringsadvokaten, gjennom anmodning via departementene. Dersom Sametinget blir et eget rettssubjekt, vil oppdrag for Sametinget falle utenfor Regjeringsadvokatens ansvarsområde. Sametinget benytter allerede i dag private advokater når de har behov for det.

Arbeidsgruppen mener at Sametinget bør kunne fortsette å delta i det uformelle statlige HR-nettverket, ikke minst fordi det legges opp til at Sametingets ansatte i all hovedsak skal omfattes av det samme regelverket som statsansatte, selv om Sametinget etableres som eget rettssubjekt.

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste i sameloven at ansatte også i alternativet utenfor staten skal omfattes av hovedtariffavtalen og være medlemmer i Statens pensjonskasse. Øvrige ansettelsesforhold vil kunne ivaretas ved å fortsatt la de ønskede bestemmelser fra statsansatteloven gjelde for Sametingets ansatte (se kapittel 13).

9.2.3 Statlig styring av Sametinget som selvstendig rettssubjekt

Sametinget som eget rettssubjekt vil i utgangspunktet ikke være underlagt andre statlige organ enn Stortinget som lovgiver og budsjettmyndighet. Stortinget kan imidlertid gjennom lov angi andre underordningsforhold. Det vil dermed bli tydeliggjort at regjeringen og departementene ikke har noen generell styrings-, instruksjons-, delegerings- eller overprøvingsmyndighet over Sametinget.

Utgangspunktet for Sametinget som eget rettssubjekt vil være at dets kompetanse er negativt avgrenset, tilsvarende det som i dag gjelder for kommunene. Det betyr at Sametinget kan påta seg det ansvar og de oppgaver det selv ønsker, dersom disse oppgavene ikke er lagt til andre – eller det er sagt eksplisitt at Sametinget ikke kan påta seg denne oppgaven. I tillegg vil Sametinget kunne pålegges oppgaver, og Stortinget vil kunne gi innbyggerne rettigheter som Sametinget skal innfri.

Et sameting utenfor staten må som et selvstendig, folkevalgt og selvstyrt organ som hovedregel få tildelt sine oppgaver direkte i lov eller ved forskrift med hjemmel i lov fra Stortinget, og ikke gjennom delegering fra statsforvaltningen. Stortinget kan da også klargjøre hvilke rammer som skal gjelde for oppgaveutførelsen, og om og eventuelt hvordan utførelsen skal kontrolleres. Utfyllende bestemmelser bør gis i forskrift.

En viktig begrunnelse for denne tilnærmingen, er at en lovgivningsprosess vil sikre at tildeling av oppgaver til Sametinget vil være grundig utredet og demokratisk forankret. Utfyllende bestemmelser vil gjennom forskriftsfesting som regel være grundig forberedt gjennom blant annet krav til høring, sammenlignet med bestemmelser fastsatt for eksempel i et rundskriv fra departementet.

Regulering av *hva* Sametinget utenfor staten kan og skal gjøre – både innskrenking og utvidelse av ansvar – vil som hovedprinsipp kreve hjemmel i lov. Hvis staten vil regulere *hvordan* Sametinget utfører sine oppgaver, krever også dette lovhjemmel. Det samme gjelder eventuell *kontroll* og overprøving av Sametinget.

Den statlige styringen av kommunene er dels knyttet til krav til egenkontroll og statlig kontroll med *lovligheten* av kommunale vedtak, dels krav til intern *økonomiforvaltning* og statlig kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner (se kapittel 8). I prinsippet vil det være de samme typene krav og kontrollmekanismer som vil være aktuelle overfor Sametinget som eget rettssubjekt.

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* trekker opp flere mål for statens styring av kommunesektoren som for eksempel likhet og likeverdighet, rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske hensyn, hensynet til liv og helse, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljø og bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet.

I Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* sier departementet følgende: «Departementet mener derfor at det også bør lovfestes at det kommunale selvstyret må utøves innenfor nasjonale rammer gitt i lov. I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn». Dette er fulgt opp i kommuneloven §§ 2-1 og 2-2.

Tilsvarende mål og rammer bør, etter behandling i Stortinget, legges til grunn for den statlige styringen av Sametinget som eget rettssubjekt. De mål og rammer som skal være forpliktende og bindende for Sametingets virksomhet, må nedfelles i lov og forskrift eller som vilkår for tilskudd.

9.2.4 Om statsrådets ansvar for Sametinget som eventuelt selvstendig rettssubjekt

Dersom den direkte styringslinjen avbrytes ved utskilling som eget rettssubjekt, vil også statsrådenes ansvar for oppgaver som er lagt til Sametinget, være begrenset. Det vil i hvert fall gjelde konstitusjonelt ansvar, og det vil i utgangspunktet også gjelde det parlamentariske ansvaret.

Hvor langt statsrådenes ansvar vil strekke seg, vil særlig avhenge av i hvilken grad departementet (eller forvaltningsorgan som statsråden kan instruere) har virkemidler til å endre eller overprøve Sametinget generelt eller i enkeltsaker. Det vil ha betydning både hvordan virksomheten *finansieres*, og hvordan *oppgaver legges til* Sametinget – og hvilke *kontrollordninger* som etableres.

Når det gjelder finansiering, vil utgangspunktet være at jo mer rammepreget finansieringen er, jo mindre vil statsrådets ansvar være. Sametinget vil i hovedsak være finansiert gjennom et rammetilskudd. Dette gir klare begrensninger i statsrådets ansvar. I *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, står det følgende i kapittel 6.4.1 om tilskudd til kommuner og fylkeskommuner: «For forvaltning av rammetilskudd under statsbudsjettets kapittel 571 og kapittel 572 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige kommuneproposisjonene, i stedet for de generelle bestemmelsene i dette kapitlet.». Ved eventuell utskilling av Sametinget som eget rettssubjekt, vil det være naturlig å ta inn tilsvarende unntaksbestemmelser for rammetilskuddet til Sametinget.

I den grad Sametinget mottar og forvalter øremerkede tilskudd, vil statsråden ha et ansvar for at forutsetningene for Stortingets vedtak blir fulgt. Jo tydeligere det er knyttet juridiske virkemidler til tilskuddsforvaltningen, for eksempel i form av krav til rapportering, tilsyn eller annen kontroll, jo mer vil statsråden ha anledning til å sikre at de øremerkede midlene benyttes riktig – og jo klarere vil ansvaret overfor Stortinget være.

Den etterfølgende vurderingen av statsrådenes ansvar for oppgaver som legges til Sametinget, har hentet inspirasjon fra Prop. 107 L (2023–2024) *Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter*. Vi legger til grunn at prinsippene for Sametinget som eget rettssubjekt, bør bygge på tilsvarende prinsipper som gjelder for kommunene som selvstendige rettssubjekter (se kapittel 8).

Oppgaver til et utskilt sameting må som hovedregel *tildeles* gjennom lov eller forskrift med hjemmel i lov. Ved tildeling av oppgaver i lov eller forskrift, vil statsråden i utgangspunktet ikke være ansvarlig for Sametingets oppgaveutførelse, i og med at den direkte styrings- og instruksjonslinjen er brutt. Bare unntaksvis bør statsforvaltningen *delegere* oppgaver til et utskilt sameting. Dersom statsforvaltningen likevel delegerer en oppgave til Sametinget, vil den aktuelle statsråden være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for oppgaveutførelsen.

Statsråden vil også ved tildeling av oppgaver kunne ha ansvar på noen områder, avhengig av hvilke virkemidler det aktuelle departementet er gitt i lov, for eksempel gjennom tilsyn, særskilt omgjøringsadgang eller lovlighetskontroll.

For oppgaver som innebærer at det fattes enkeltvedtak, vil det være forskjeller i klage- og omgjøringsadgang avhengig av om oppgaven er delegert eller tildelt, jf. nærmere omtale i kapittel 8.3 om kommunesektoren: Ved delegering vil det delegerende statlige organ være klageinstans – ved tildeling vil hovedregelen være intern klagebehandling i Sametinget.

Klageordning, omgjøringsadgang og lovlighetskontroll er rettslige virkemidler man kan legge til overordnede myndigheter for å sikre kontroll av offentlige virksomheter. Som gjennomgangen ovenfor viser, vil statsrådets ansvar for utførelsen av Sametingets oppgaver henge nøye sammen med hvilke kontrollmidler departementet har til rådighet. Dersom et av formålene med å skille ut Sametinget som et eget rettssubjekt er at statsråden ikke skal ha ansvar for måten Sametinget løser sine oppgaver på, kan man ikke «ramme inn» Sametingets oppgaveløsning med et for strengt kontrollregime. På tilsvarende måte som overfor kommunene, må det være en rimelig balanse mellom hensynet til Sametingets selvstendighet og hensynet til kontroll.

9.2.5 Sametinget som fortsatt del av staten

I stedet for å skille Sametinget ut fra staten, kan man tenke seg å tydeliggjøre en mer selvstendig stilling for Sametinget innenfor staten. Dette vil i praksis langt på vei innebære å kodifisere den gradvise utvikling mot større selvstendighet som har skjedd siden Sametinget ble etablert. I en slik modell vil man kunne ta inn mange av de samme statlige styringselementene som dersom man etablerer Sametinget som eget rettssubjekt. På et balansert punkt mellom uavhengighet og kontroll vil derfor de to modellene ikke skille seg vesentlig fra hverandre.

En av fordelene ved at Sametinget forblir innenfor staten som juridisk person, vil være at dagens rettslige rammevilkår for Sametinget i stor grad kan videreføres. Ved en utskilling må det relevante regelverket som ønskes videreført, flyttes fra lovgivning som gjelder staten til sameloven. Både utvikling og forvaltning av dette nye rettslige rammeverket, vil kreve administrative ressurser i departementene og i Sametinget, som man slipper ved å videreføre tinget som en del av den juridiske personen staten.

Om Sametinget fortsetter å være en del av staten, vil tinget også kunne benytte tjenester for statlige virksomheter, som for eksempel fortsette som fullservice kunde i DFØ. En eventuell bruk av slike tjenester for et sameting utenfor staten, vil kreve en form for unntaksbestemmelse for DFØ som statlig tjenesteleverandør, hvis dette er rettslig mulig. Det er sannsynlig at det vil påløpe en del ekstra kostnader ved å etablere Sametinget som eget rettssubjekt (se kapittel 2).

Ulempene ved å videreføre Sametinget som del av staten som juridisk person, vil særlig være knyttet til to forhold. Fra statens side vil det fortsatt kunne være en viss uklarhet i ansvarsfordelingen mellom Sametinget og ansvarlig statsråd. Ansvarsforholdene vil bli tydeliggjort ved å skille Sametinget ut fra staten. Fra Sametingets side vil det å fortsette innenfor staten innebære en mindre tydelig rolle som uavhengig organ for det samiske folk. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom begrenset søksmålskompetanse, selv om denne gjelder fullt ut på det samepolitiske området. Utskilling som eget rettssubjekt vil klargjøre og utvide søksmålskompetansen, ved at Sametinget får generell søksmålskompetanse. For eksempel i saker knyttet til drift og administrasjon, og også i personalsaker. På den andre siden vil Sametinget som eget rettssubjekt i større grad kunne bli utsatt for søksmål fra private parter. Sametinget vil ikke kunne benytte Regjeringsadvokaten i slike saker. I dag blir slike søksmål rettet mot staten/departementet, og Regjeringsadvokaten blir i noen få tilfeller benyttet.

9.2.6 Bør Sametinget etableres som et eget rettssubjekt?

De viktigste endringene som vil kunne bidra til å både klargjøre statsrådets ansvar og tydeliggjøre Sametingets selvstendighet *innenfor staten* (se kapittel 16):

- Sametingets oppgaver skal tildeles gjennom lov.
- Sametingets rammetilskudd skal gis samme unntak fra økonomiregelverket som rammetilskuddet til kommunesektoren.
- Det skal legges stor vekt på Sametingets syn ved statlig klagebehandling.

I kapittel 15 foreslås ytterligere endringer, som både vil avgrense statsrådets ansvar og styrke Sametingets uavhengighet gjennom etablering som et *eget rettssubjekt*:

- Sametinget får alminnelig søksmålskompetanse i henhold til tvisteloven.
- Den statlige kontrollen avgrenses til eventuell lovlighetskontroll i etterkant.
- Fristen for å dekke inn eventuelle underskudd utvides fra ett til to år, det vil si tilsvarende frist som gjelder for kommunene.

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å regulere Sametingets virksomhet på en slik måte at frihet og ansvar blir tydeligere plassert enn i dag. Om Sametinget er en del av staten som juridisk person, eller gis stilling som selvstendig rettssubjekt, er ikke avgjørende.

Begge modellene vil bidra til å klargjøre rammene for statsrådenes ansvar, og til å tydeliggjøre Sametingets rolle som representant for det samiske folk – i størst grad ved etablering som eget rettssubjekt. En viktig forskjell mellom de to modellene er at som eget rettssubjekt vil Sametinget kunne bli saksøkt og vil kunne saksøke på samme måte som kommunene. En annen viktig forskjell gjelder bruk av statens fellestjenester, som vil bli mer begrenset for et sameting utenfor staten. En tydeliggjøring av Sametingets selvstendighet innenfor staten, vil i hovedsak være å stadfeste den utvikling som har skjedd siden Sametinget ble etablert, og kodifisere dagens praksis.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ingen formelle hensyn som tilsier at Sametinget må være en del av rettssubjektet staten. En utskilling av Sametinget som eget rettssubjekt, kan ha en viktig symbolsk betydning for å markere Sametingets uavhengighet og rolle som representant for eget folk. Men en utskilling kan for andre også ha symbolbetydning i en annen retning, ved at det kan oppfattes som en svekket tilknytning til det nasjonale fellesskapet, som på lang sikt kanskje kan påvirke synet på Sametinget i majoritetsbefolkningen.

Utfordringen blir i begge modeller å finne en balanse, der formålet med større uavhengighet verken undergraves av for sterk kontroll fra staten, eller av svekket nasjonal demokratisk legitimitet for Sametinget. Etter arbeidsgruppens vurdering vil gruppens forslag til lovendringer, i begge modeller, kunne ivareta en slik balanse.

En etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, vil kunne gi økte administrative kostnader for Sametinget på de områder der statlige fellesløsninger eventuelt ikke kan benyttes. Det er imidlertid vanskelig å finne andre faglige argumenter for å anbefale den ene eller den andre modellen. Valg av løsning blir derfor først og fremst et politisk valg. I dette valget bør det legges stor vekt på Sametingets eget ønske.

10 Sametingets forvaltningsoppgaver

I dette kapittelet foreslår arbeidsgruppen at tildeling av oppgaver til Sametinget bør skje gjennom lov, i begge modeller. Arbeidsgruppen foreslår at det skal legges stor vekt på Sametingets syn ved statlig klagebehandling, også i begge modeller. Ved etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, foreslår arbeidsgruppen at den statlige kontrollen med Sametingets vedtak avgrenses til eventuell lovlighetskontroll i etterkant

10.1 Dagens situasjon

10.1.1 Forvaltningsoppgaver

Det følger av sameloven § 2-1 fjerde ledd at «Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte». Gjennomgangen nedenfor viser at Sametingets forvaltningsoppgaver har utviklet seg over tid, men har ikke kommunenes brede portefølje.

Sametinget er med hjemmel i ulike lover tillagt forvaltningsoppgaver på flere områder:

10.1.1.1 *Samiske kulturmiljø (kulturminneloven)*

Etter § 28 i kulturminneloven kan Kongen bestemme at kommuner, fylkeskommuner og Sametinget skal være rette myndighet etter ulike bestemmelser i loven. Etter § 4 i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, er det regionale ansvaret for forvaltningen av samiske kulturmiljø delegert til Sametinget. Det vil si at Sametinget er gitt førstehåndskompetanse til å vurdere hvilke kulturmiljøer som har en egenart og variasjon som er verneverdig. På tilsvarende måte er det regionale ansvaret for øvrige kulturmiljø delegert til fylkeskommunene etter § 3.

Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunene eller Sametinget. Den endelige avgjørelseskompetansen i vernesaker som gjelder samiske kulturminner og kulturmiljøer, ligger med andre ord ikke til Sametinget. Det betyr også at statsråden for Klima- og miljødepartementet kan holdes ansvarlig for utøvelsen av myndigheten.

Regjeringen har nedsatt et lovutvalg som har sett på organiseringen av arbeidet med kulturmiljø. I mandatet ble fordelingen av oppgaver til Sametinget omtalt: «Fra 2020 har Sametinget fått overført myndighet og oppgaver knyttet til samisk kulturmiljø fra Riksantikvaren gjennom forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, på samme måte som myndighet er overført til fylkeskommunene». I NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* foreslår utvalget at Sametinget skal gis oppgaver direkte i loven.

10.1.1.2 *Plansaker som berører samiske interesser (plan- og bygningsloven)*

Etter plan- og bygningsloven § 3-2 har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Dette gjelder også Sametinget. Etter § 1-9 kan blant annet berørt statlig organ, og også Sametinget, påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse. Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse, for eksempel når vedkommende myndighet har partsinteresser eller når reguleringsvedtaket lider av andre mangler enn slike som kan begrunne en innsigelse. Sametinget er etter § 5-4 gitt myndighet til å fremme innsigelse til kommuneplaners arealdel eller reguleringsplaner som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Sametinget har altså prosessuelle rettigheter, men avgjørelsesmyndigheten og ansvaret for

beslutningene som treffes, ligger i siste instans hos statsråden for departementet som forvalter loven (Kommunal- og distriktsdepartementet).

10.1.1.3 Samisk innhold i opplæringen og samiske læreplaner (opplæringsloven)

Opplæringsloven § 1-5 omhandler samisk innhold i opplæringen og samiske læreplaner. Etter § 1-5 andre ledd gir Sametinget forskrift om det samiske innholdet i de nasjonale læreplanene i fag, og om læreplaner for opplæring i samiske språk. Videre gir Sametinget forskrift om læreplaner i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen. Forskriftene skal holdes innenfor rammer fastsatt av departementet. Ifølge forarbeidene (Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, kapittel 69) er det ment både omfangs- og ressursrammer. Avgrensingen innebærer at departementet bestemmer hva og hvor store deler av læreplanene i fag som skal ha samisk innhold, og hvor omfangsrik opplæringa i samiske språk og særskilte samiske fag i videregående opplæring, skal være. Rammene kan fastsettes gjennom den overordnede delen av læreplanverket, retningslinjer for utforming av nasjonale og samiske læreplaner, de fastsatte kjerneelementene i fagene og gjennom resten av styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Det vil si at departementet avgjør både omfanget og ressursene til opplæring med samisk innhold.

10.1.1.4 Valg til Sametinget (sameloven)

Etter sameloven § 2-10 er Sametinget øverste valgmyndighet ved valg til Sametinget.

Bestemmelsen åpner for at Sametinget kan overprøve enkeltavgjørelser som er truffet i forbindelse med valget på valgkrets- og kommunenivå, for eksempel om valglistor og manntallsføring, fastsettelse av valgresultat eller fritak fra ombudsplikt. Sametinget kan overprøve slike avgjørelser av eget tiltak eller etter klage etter regler i forskrift gitt i medhold av § 2-11, jf. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*, side 120 og forskrift 19. desember 2008 nr. 1480 om valg til Sametinget §§ 76 til 78, jf. § 34. Sametingets avgjørelser som øverste valgmyndighet kan ikke gjøres til gjenstand for forvaltningsklage, men kan bringes inn for domstolene, jf. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) side 120–121. I dag vil det være staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet som er rette saksøkte for et slikt søksmål.

Sametinget kan etter § 2-9 gi fritak for verv som medlem av Sametinget.

10.1.1.5 Fordeling og bruk av tilskudd (sameloven)

Det følger av sameloven § 2-1 tredje ledd at Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over statsbudsjettet (kapittel 560 Samisk språk, kultur og samfunnsliv, post 50 Samisk språk, kultur og samfunnsliv). Stortinget fastsetter da det totale rammetilskuddet, mens Sametinget fordeler dette mellom ulike formål. Det følger videre av bestemmelsen at Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av de tilskudd som Sametinget har fått delegert bevilgningsansvar for. I 2024 delte Sametinget ut ca. 450 millioner kroner gjennom avtaler og direkte og søkerbaserte tilskudd.

10.1.1.6 Tildeling av tilskudd til samisk språk (sameloven)

Etter sameloven § 3-12 har Sametinget fått oppgaven med å tildele midler til kommuner og fylkeskommuner for gjennomføring av samelovens språkregler, tospråkighetstilskudd (dekkes innenfor rammetilskuddet, kapittel 560 post 50). Sametinget fastsetter selv en fordelingsnøkkel for dette tilskuddet. I 2024 fordelte Sametinget 68 millioner kroner i tospråkighetstilskudd fordelt på basis- og utviklingstilskudd. Ved innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet for samiske språk, blir Sametingets budsjetttramme vurdert i de ordinære budsjettprosessene.

10.1.1.7 *Bruk av det samiske flagget (sameloven)*

Etter sameloven § 1-6 kan Sametinget ved forskrift gi nærmere bestemmelser om bruken av det samiske flagget. I forarbeidene er det presisert at forskriftskompetansen ikke gir hjemmel til å pålegge noen å benytte det samiske flagget, se Ot.prp. nr. 34 (2002–2003) *Om lov om endring i samelova m.m.*, side 3.

10.1.1.8 *Endret bruk av utmark (Finnmarksloven)*

Etter § 4 første ledd første punktum i Finnmarksloven kan Sametinget gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Departementet prøver om retningslinjene ligger innenfor rammen av første punktum, og om de er utformet på egnet måte.

I saker om endret bruk av utmark, skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter legge Sametingets retningslinjer til grunn ved vurderingen av endringens betydning for samisk kultur mv.

Ved at bestemmelsen er plassert i lovens kapittel 1, vil retningslinjene gjelde for hele Finnmark, ikke bare for arealsaker som gjelder Finnmarkseiendommens grunn.

10.1.1.9 *Samiske stedsnavn (stedsnavnsloven)*

Etter stedsnavnsloven § 13 er Sametinget stedsnavnorgan for samiske stedsnavn, og skal blant annet gi råd om korrekt skrivemåte. Språkrådet har denne funksjonen for norske og kvenske stedsnavn. I følge § 12 skal en særskilt klagenemnd oppnevnt av Kongen behandle klager på stedsnavn som er fastsatt av andre enn et departement. I slike klagesaker av prinsipiell karakter kan Sametinget gis anledning til å uttale seg.

10.1.1.10 *Klagenemnd for tilskuddssaker*

Sameloven § 2-12 har en bestemmelse som tilsvarende forvaltningsloven § 28, som regulerer opprettelsen av en klagenemnd. Sametingets plenum opprettet i 2011 en egen klagenemnd for tilskuddssaker som skal behandle klager på enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Klagenemnda består av tre medlemmer og to varamedlemmer. Klagenemnda kan ikke ta opp saker på eget initiativ. Klagenemnda skal ivareta rettsikkerheten til de som søker midler over Sametingets tilskuddsordninger innenfor rammene av Sametingets retningslinjer, regelverk og budsjett. Vedtak fattet av klagenemnda er endelige. Klagenemnda har i 2024 hatt tre møter og behandlet i alt 17 klagesaker.

10.1.1.11 *Valg av medlemmer til styret mv.*

Sametinget velger styre- og varamedlemmer til flere organ som utøver offentlig myndighet.

Reindriftsstyret

Reindriftsstyret er faglig rådgiver for Landbruksdirektoratet, reinforskningen og rettledningstjenesten, og skal behandle de saker som følger av reindriftsloven.

Ifølge reindriftsloven § 71 skal det opprettes et reindriftsstyre på syv medlemmer med personlige varamedlemmer, der fire av medlemmene med varamedlemmer oppnevnes av Kongen, og tre medlemmer med varamedlemmer oppnevnes av Sametinget.

Finnmarkseiendommens styre

Finnmarkseiendommen - Finnmarkkuopmodat (FeFo) er et eget rettssubjekt med sete i Finnmark som skal forvalte grunn og naturressurser mv. som FeFo eier i samsvar med Finnmarklovens formål og reglene i loven. Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer. Finnmark fylkesting og Sametinget velger selv tre medlemmer med personlige varamedlemmer hver.

Fjordfiskenemnda

Fjordfiskenemnda skal styrke forvaltningen av fjordfiskeriene, med særlig vekt på samisk bruk og denne bruksens betydning for samiske lokalsamfunn. Nemnda ligger under Fiskeridirektoratet, jf. havressurslova § 8 b, og ble opprettet i 2014. Sametinget og de tre nordligste fylkeskommunene har rett til å oppnevne medlemmer til nemnda.

Rovviltnemndene

I Norge er det åtte regionale rovviltnemnder som har hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, ulv og bjørn i sin region. Disse er hjemlet i forskrift om forvaltning av rovvilt, som igjen er hjemlet i naturmangfoldloven. Sametinget oppnevner medlemmer til fire av nemndene:

Region 5: Innlandet fylkesting fire medlemmer, Sametinget ett medlem

Region 6: Møre og Romsdal fylkesting ett medlem, Trøndelag fylkesting tre medlemmer, Sametinget to medlemmer

Region 7: Nordland fylkesting fire medlemmer, Sametinget to medlemmer

Region 8: Troms fylkesting to medlemmer, Finnmark fylkesting to medlemmer, Sametinget to medlemmer.

Samisk høgskole

Sametinget oppnevner to av de eksterne styremedlemmene og ett varamedlem ved Samisk høgskole jf. universitets- og høyskoleloven § 4-4.

Helse Nord RHF

Sametinget og Helse Nord RHF underskrev en samarbeidsavtale i mars 2022 for de neste fire år. I avtalen framgår det at Sametinget skal foreslå styremedlemmer i Helse Nord og alle underliggende helseforetak.

Sámi Giellagáldu

Sámi Giellagáldu er et felles nordisk fagorgan for samiske språksaker i Norge, Sverige og Finland. De tre Sametingene velger to styremedlemmer med varamedlemmer hver, som velges for fire år av gangen.

Nasjonalparks- og verneområdestyrer

Nasjonalpark- og verneområdestyrer har myndighet etter naturmangfoldloven § 62. Disse oppnevnes av Miljødirektoratet. Etter kommunevalg og sametingsvalg foreslår kommunene, fylkeskommunene og Sametinget medlemmer til disse styrene. Miljødirektoratet oppnevner deretter styrene basert på disse forslagene, og sørger for at styrene oppfyller kravene til blant annet kjønnsbalanse.

Andre styrer

I tillegg oppnevner Sametinget styremedlemmer til ulike kulturelle institusjoner som Samisk hus i Tromsø, Samisk hus i Oslo og museumsstiftelsen RiddoDuottarMuseat.

10.2 Arbeidsgruppens vurdering

10.2.1 Tildeling av oppgaver

I begge modeller bør Sametinget som et selvstendig, folkevalgt og selvstyrt organ primært få tildelt sine oppgaver direkte i lov fra Stortinget, ikke gjennom delegering fra statsforvaltningen. Stortinget kan da også klargjøre hvilke rammer som skal gjelde for oppgaveutførelsen, og om og ev hvordan utførelsen skal kontrolleres. Utfyllende bestemmelser kan gis i forskrift.

Flere lover hjemler, som vist ovenfor, forvaltningsoppgaver for Sametinget. Etter plan- og bygningsloven og stedsnavnsloven er Sametinget gitt rett til å gi ulike typer uttalelser. Finnmarksloven gir Sametinget hjemmel til å gi retningslinjer, som skal godkjennes av departementet. Sameloven gir Sametinget hjemmel til å fordele tilskudd til samisk språk, og fastsetter at Sametinget er øverste valgmyndighet ved valg til Sametinget. Etter opplæringsloven og sameloven (fordeling av tilskudd og bruk av det samiske flagget) kan Sametinget fastsette forskrifter. Kulturminneloven gir en hjemmel til at Kongen kan delegere oppgaver til Sametinget.

Sametinget vil kunne bli tillagt eller fratatt oppgaver i framtiden, men arbeidsgruppen er ikke kjent med planer om dette. Sametinget ønsker ikke ytterligere oppgaver uten at det følger med ekstra ressurser. Arbeidsgruppens vurdering er at tildeling av nye oppgaver som hovedregel bør skje ved lov, uansett hvilken modell som velges.

Sametingets kulturmiljøoppgaver er delegert gjennom forskrift. Uavhengig om Sametinget etableres som et eget rettssubjekt eller ikke, bør det etter arbeidsgruppens syn vurderes å legge et ansvar til Sametinget direkte i kulturminneloven, i samsvar med det prinsipielle utgangspunktet. Det vil da være Stortinget som fastsetter Sametingets ansvarsområde. Dette er også forslaget i kulturmiljøutvalgets rapport (NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*), som nylig har blitt levert til regjeringen. Arbeidsgruppen kommer ikke med egne forslag til endringer i kulturminneloven, men støtter kulturmiljøutvalgets forslag om å legge oppgaver direkte til Sametinget i loven.

En stor del av bevilgningene som tildeles Sametinget over de årlige statsbudsjettene, blir viderefordelt i Sametingets plenum til ulike samiske formål, for eksempel kulturelle institusjoner, støtte til næringsliv, ulike stipender, læremidler, barnehagetilbud og språksentre. På denne måten er det Sametinget selv som får bestemme prioriteringene av store deler av midlene som går til samiske formål. Denne oppgaven er basert på en regel om delegering i sameloven § 2-1 tredje ledd. Arbeidsgruppen mener at dette er en oppgave som må tildeles Sametinget eksplisitt, slik som for tildelingen av tospråklighetsmidler i sameloven § 3-12.

10.2.2 Klage og tilsyn – i begge modeller

Det er tatt inn en generell bestemmelse i sameloven (§ 2-12) 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. I tillegg er det som nevnt foran, etablert egne statlige klageordninger på noen områder. Arbeidsgruppens vurdering er at disse klage- og tilsynsordningene kan være lik i begge modeller.

Forvaltningsloven § 34 sier om behandling av klager på kommunale vedtak: «Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.»

For å styrke Sametingets selvråderett, kan tilsvarende formulering tas inn i en egen bestemmelse i sameloven vedrørende behandling av klager på Sametingets vedtak. Dette er foreslått i begge lovforslagene.

I dag er det kun Riksantikvarens behandling av klagesaker etter kulturminneloven og Klagenemnda for stedsnavnsaker sin behandling av klagesaker etter stedsnavnsloven, som vil være omfattet.

Kommuneloven kapittel 30 inneholder bestemmelser om statlig tilsyn. Det kan vurderes om det også skal tas inn bestemmelser i sameloven om tilsyn med Sametinget, i tillegg til de

foreslåtte bestemmelsene om lovlighetskontroll. Det forhold at Sametinget har en mer begrenset oppgaveportefølje enn kommunesektoren, tilsier etter arbeidsgruppens vurdering at det er tilstrekkelig med en ordning med lovlighetskontroll. Arbeidsgruppen har derfor ikke foreslått å etablere tilsyn med Sametingets virksomhet.

Hvis det likevel innføres tilsyn, burde dette eventuelt være et lovlighetstilsyn tilsvarende statlig tilsyn med kommunene – og omfatte Sametingets oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. Tilsvarende som for kommunene, kan da sameloven gi prosessregler for hvordan tilsyn skal gjennomføres, mens det er de enkelte særlovene som hjemler tilsyn og som peker ut hvilke bestemmelser det skal føres tilsyn med. Ansvar for et eventuelt lovlighetstilsyn med Sametinget bør legges til det departementet som har ansvar for loven.

10.2.3 Kontroll av lovlighet – som eget rettssubjekt

På de fleste områdene omtalt ovenfor, tildeler loven direkte myndighet til Sametinget, men fagdepartementene har på ulike måter en overordnet kontrollfunksjon i behold på alle disse områdene.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det gi Sametinget større uavhengighet å erstatte dagens system med en form for godkjenning av Sametingets beslutninger på *forhånd*, med en sikkerhetsventil i form av mulighet for lovlighetskontroll i *etterkant*. En slik endring vil også bidra til å klargjøre og avgrense statsrådenes ansvar. Arbeidsgruppens forslag innebærer en ordning med kontroll av lovlighet, i modellen hvor Sametinget skilles ut som eget rettssubjekt.

I opplæringsloven § 1-5 sies det at «Sametinget gir forskrift om det samiske innholdet [...] Forskrifta skal haldast innanfor dei rammene som departementet har fastsett». Finnmarksloven fastsetter at retningslinjene for endret bruk av utmark skal godkjennes av departementet.

Det kan vurderes å erstatte disse to bestemmelsene med en ordning for kontroll av lovligheten. En slik kontroll kan vurderes utformet som en generell ordning som i prinsippet kan dekke lovligheten av alle Sametingets vedtak – eventuelt med unntak av de enkeltvedtak der det er etablert egne statlige klageordninger eller vedtak etter delegering, der departementet har omgjøringsadgang.

Hovedprinsippet for Sametinget som eget rettssubjekt vil være at nye oppgaver tildeles direkte fra Stortinget gjennom lovvedtak, som hovedregel etter konsultasjoner med Sametinget. Statsrådets ansvar vil da avhenge hvilke virkemidler det aktuelle departement er gitt i lov, for eksempel klageadgang eller adgang til å kontrollere lovligheten av vedtakene.

Arbeidsgruppen foreslår en ny bestemmelse i sameloven om kontroll av lovligheten av Sametingets vedtak, etter inspirasjon fra kapittel 27 i kommuneloven, dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt. Ved en utskilling fra staten vil ikke staten kunne delegere oppgaver til Sametinget, og staten mister med dette den overprøvingskompetansen som følger ved delagasjon (jf. nærmere omtale i kapittel 9). Men selv om Sametinget skilles ut fra staten, vil finansieringen i all hovedsak komme over statsbudsjettet. Kontroll av lovligheten gir videre en rettssikkerhetsgaranti i form av mulighet for en gjennomgang av den aktuelle beslutningen. Terskelen for en slik kontroll skal være høy.

Det at et organ utenfor Sametinget *kan* kontrollere at avgjørelsene er lovlige, vil kunne bidra til å øke allmennhetens tillit til Sametinget. Alternativt kunne man tenke seg at det kun var domstolene som kunne føre kontroll med lovligheten av Sametingets vedtak, slik systemet i Finland og Sverige er. En slik løsning vil tydeliggjøre at en statsråd ikke har noe ansvar for

lovligheten av vedtak. Løsningen gir imidlertid etter arbeidsgruppens vurdering for høy terskel for prøving av lovligheten.

Etter kommuneloven § 27-1 er det kun *lovligheten* av en kommunal avgjørelse som skal prøves. Med kontroll av avgjørelsens lovlighet menes kontroll med om den er innholdsmessig lovlig (materielt korrekt), om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (som har personellkompetanse), og om den er blitt til på lovlig måte (om saksbehandlingsreglene er fulgt). Alle de tre elementene skal prøves. Tilsvarende prinsipper legges til grunn for prøving av lovligheten av Sametingets vedtak.

I henhold til kommuneloven kan et mindretall på minst tre medlemmer i kommunestyret kreve at departementet kontrollerer om et kommunalt vedtak er lovlig. I tillegg kan departementet på eget initiativ, dersom særlige grunner tilsier det, kontrollere lovligheten av et vedtak. I og med at Sametinget bare er ett organ, og bare treffer et begrenset omfang vedtak som er aktuelle for kontroll, mener arbeidsgruppen det er tilstrekkelig at departementet på eget initiativ kan kontrollere lovligheten av Sametingets vedtak. En slik avgrensning vil også motvirke at et mindretall bruker krav om lovlighetskontroll for å markere politisk uenighet om saker. Det kan likevel ikke utelukkes at et mindretall vil be departementet ta en sak opp til lovlighetskontroll på eget initiativ.

Det at noen ber departementet vurdere lovlighet, bør ikke i seg selv være avgjørende for om det iverksettes slik kontroll. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil. Om det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet, bør i stor grad være avgjørende for om departementet skal ta saken opp til behandling – for eksempel dersom det er betydelig tvil om Sametingets fastsettelse av læreplaner er i samsvar med opplæringsloven. I tillegg vil andre momenter som blant annet vedtakets karakter, sakens viktighet, og tidsaspektet være med på å avgjøre om departementet skal iverksette lovlighetskontroll. Terskelen bør i prinsippet være den samme for Sametinget som eget rettssubjekt, som det i dag er for kommunene.

Oppgaven med å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunene, er i hovedsak delegert til statsforvalterne. Det vil ikke være hensiktsmessig at statsforvalterne gjennomfører disse kontrollene av Sametingets beslutninger. Arbeidsgruppen mener at det er departementet som har forvaltningsansvaret for den aktuelle loven, som må gjennomføre kontrollen av lovligheten. Dette er i tråd med sektorprinsippet. Det departement som samordner samepolitikken (for tiden Kommunal- og distriktsdepartementet), må ha ansvar for eventuell lovlighetskontroll av vedtak som ikke faller innenfor et annet departements ansvarsområde.

Adgangen til å kontrollere lovligheten av et vedtak har også en side til statsrådets ansvar. Dersom departementet har hatt en foranledning til å gjennomføre kontroll av lovligheten til et vedtak, vil det kunne hefte et ansvar for statsråden. Ansvarer vil likevel være mer begrenset enn om statsråden skal godkjenne en beslutning i forkant, eller har direkte instruksjons- og omgjøringsadgang.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at muligheten for kontroll av lovligheten i utgangspunktet bør omfatte vedtak hvor Sametinget er tildelt myndighet til å utføre forvaltningsoppgaver, inklusive de områder der Sametinget har etablert interne klageordninger – inkludert eventuelle enkeltvedtak. Det er imidlertid ikke behov for en ordning med lovlighetskontroll på områder der det er etablert egne statlige klageordninger, eller på områder der Sametinget eventuelt kun har fått delegert myndighet og staten dermed har omgjøringsadgang.

Vedtak om tilskudd utgjør den største delen av Sametingets avgjørelser. Arbeidsgruppen vurderer at slike vedtak bør kunne være gjenstand for lovlighetskontroll. Eksempler på andre områder for kontroll av lovlighet kan være innhold i læreplaner etter opplæringsloven, eller retningslinjer for endret bruk av utmark etter Finnmarksloven.

Også saker etter forvaltningsloven (som for eksempel habilitet) og offentlighetsloven (innsyn) bør være omfattet av muligheten for departementet til å kontrollere lovligheten av vedtak. Lovlighetskontroll av slike generelle forvaltningsrettslige regler vil i utgangspunktet være et ansvar for det departement som saken knytter seg til. Departementet som samordner samepolitikken, må ha ansvar for eventuell slik lovlighetskontroll for saker som ikke faller innenfor et annet departements ansvarsområde.

Områder der det er etablert statlig klageordning (som det er for kulturmiljø og stedsnavn), bør ikke være omfattet av lovlighetskontroll. Loven bør heller ikke utformes slik at departementet har en generell adgang til å kontrollere interessepolitiske vedtak som fattes av Sametingets plenum.

Statlig kontroll med Sametingets økonomiforvaltning er omtalt i kapitlene 9 og 11.

11 Sametingets økonomiforvaltning

I dette kapittelet er det viktigste at det, i begge modeller, foreslås det at Sametingets rammetilskudd skal gis samme unntak fra økonomiregelverket som rammetilskuddet til kommunesektoren. Ved etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, foreslås det at fristen for å dekke inn eventuelle underskudd utvides fra ett til to år,

11.1 Dagens situasjon

I statsbudsjettet for 2024 forvaltet Sametinget ca. 667 millioner kroner tildelt som et rammetilskudd over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett, der Sametinget selv kan fordele midler mellom ulike tiltak etter egne prioriteringer. I Sametingets årsmelding for 2024 står det at ca. 70 prosent av bevilgningen de mottar, går til virkemidler. Tilskudd er det viktigste virkemidlet. Sametinget har både direkte og søkbare tilskudd. Sametinget mottar unntaksvis også noen mindre øremerkede tilskudd fra flere departementer, og fra Riksantikvaren. For 2024 var det bare én øremerket økning på 8,3 millioner kroner, til det samiske teateret Beaivváš på budsjettposten til Sametinget. For 2025 er det øremerket en økt bevilgning på husleiekompensasjon på 4,1 millioner kroner.

Sametingets første hele driftsår var i 1990. Da hadde Sametinget et budsjett på 31,7 millioner kroner. Sametingets budsjett har økt betydelig gjennom mange år. Utviklingen er i tråd med målet om at Sametinget skal ha større innvirkning og myndighet i saker som er av spesiell interesse for den samiske befolkningen.

I tillegg bevilges det ca. 1 milliard kroner i øremerkede tilskudd til samiske formål fra i alt elleve departementer, der andre enn Sametinget har ansvaret for forvaltningen. Dette er for eksempel midler til Samisk høyskole, til Divvun ved Norges arktiske universitet UiT (som utvikler samisk språkteknologi), Statsbygg, tilskudd til samisk grunnopplæring i kommunene, samiske kulturbygg, samiske prosjekt i politiet og gjennomføring av reindriftsavtalen. Dette er beskrevet i regjeringens publisasjon *Løyvingar til samiske føremål i statsbudsjettet 2025*.

Oversikt over bevilgninger til samiske formål

(i 1000 kroner)

	Regnskap 2023	Saldert budsjett 2024	Forslag 2025
Kommunal- og distriktsdepartementet	632 474	692 544	729 965
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	241 282	123 965	40 857
Kunnskapsdepartementet	408 086	443 433	453 592
Kultur- og likestillingsdepartementet	61 647	68 191	72 245
Justisdepartementet	5 400	13 300	21 300
Helse- og omsorgsdepartementet	28 200	38 500	22 900
Barne- og familiedepartementet	0	11 100	10 700
Landbruks- og matdepartementet	195 803	219 724	251 201
Klima- og miljødepartementet	168 733	178 209	175 517
Sum	1 741 625	1 788 966	1 778 277

Det blir også gitt tilskudd til samiske formål over Utenriksdepartementets budsjett.

Sametinget har sitt hovedsete i Karasjok, og har i tillegg åtte kontorsteder. Sametinget eier selv parlamentsbygningen i Karasjok, og leier kontorbygget (som ligger ved siden av parlamentsbygget) av Statsbygg. Sametinget leier lokaler på de øvrige kontorstedene. Sametinget leier også boliger i Karasjok til sametingsrådets medlemmer, deres rådgivere og til plenumsleder (med mindre disse har bopel i Karasjok).

I Sametingets regnskap for 2023 er det i balansen ført opp en verdi av varige driftsmidler på ca. 100 millioner kroner, av dette utgjør bygninger og annen fast eiendom ca. 82,3 millioner kroner (sametingsbygget i Karasjok utgjør hoveddelen av beløpet). Anskaffelseskostnad for bygninger og fast eiendom er oppført til ca. 136 millioner kroner.

I og med at Sametinget ikke er et eget rettssubjekt, har ikke Sametinget full frihet når det gjelder økonomiske disposisjoner – for eksempel kan ikke Sametinget ta opp lån eller gi garantier. Sametinget har heller ingen alminnelig adgang til å pådra seg andre forpliktelser ved avtale. Dette følger blant annet av Grunnloven § 75 om Stortingets bevilgende myndighet og kapittel 8 i reglement for økonomistyring i staten. Departementet gir Sametinget fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester i de årlige tildelingsbrevene. Det følger av sameloven at Sametinget skal ansette personalet sitt, altså inngå arbeidsavtaler.

Sametingsrådet har gitt en garanti for et lån på 12 millioner kroner knyttet til Várdobáiki samisk senter. Sametinget eier 48,3 prosent av aksjene i virksomheten. Etter dagens regelverk har ikke Sametinget adgang til å stille en slik garanti. I brev av 1. juni 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Sametinget er det sagt følgende:

«Reglene som statlige virksomheter må forholde seg til ved spørsmål om garantiansvar, fremgår av kapittel 8 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. I henhold til bestemmelsene må et departement utforme en garantiordning og presentere denne for Stortinget. Videre må det fremmes et budsjettvedtak for garantibeløpet. Fullmakten til å gi en statsgaranti ligger således ikke til Sametinget.»

Sametinget eier aksjer med en balanseført verdi på 9 millioner kroner. Aksjene er eierandeler i ni ulike samiske kulturinstitusjoner.

Det er relativt få bestemmelser i sameloven om Sametingets økonomiforvaltning. I § 2-1 sies det følgende: «Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd.»

I og med at Sametinget i dag er en del av staten, skal Sametinget følge Finansdepartementets *Reglement for økonomistyring i staten*, *Bestemmelser om økonomistyring i staten* og rundskriv fra Finansdepartementet, med de tilføyelser og presiseringer som er gitt i *Reglement for Sametingets økonomiforvaltning* fastsatt ved kronprinsreg. resolusjon 12. desember 2003 med endringer ved kgl. resolusjon 2. desember 2005.

I dette reglementet er det sagt at Sametingets økonomiforvaltning har som formål «at økonomiske midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at midlene brukes effektivt og at materielle verdier som Sametinget har ansvar for, forvaltes på en forsvarlig måte».

Som nevnt er Sametinget gitt særskilte fullmakter til bruttoføring utenfor statsbudsjettet, og er dermed såkalt «netto budsjettert virksomhet». Det innebærer at Sametinget i tillegg til inntekter fra bevilgning over 50-poster, kan disponere eksterne inntekter fullt ut til Sametingets formål, dersom disse ikke er øremerket til andre formål av Stortinget. Sametinget får overført resultatet av årets drift til påfølgende budsjettår. Sametinget disponerer eventuelt

positivt årsresultat, og har ansvaret for å dekke eventuelt negativt årsresultat i neste års budsjett.

Sametinget skal følge de kravene til årsregnskap som gjelder for nettobudsjetterte virksomheter og virksomheter som fører regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Årsregnskapet skal inneholde følgende deler:

- ledelseskommmentarer med signatur av sametingspresidenten og sametingsdirektøren
- oppstilling av bevilgningsrapportering med noter
- oppstilling av virksomhetsregnskapet med noter

Rapportering til statsregnskapet skjer etter statens kontoplan. Sametinget skal i årsrapporten for det enkelte år redegjøre for bruken av de tildelte midlene, hvilke resultater som er oppnådd og om tilstanden på det enkelte området. Årsmeldingen skal utarbeides i henhold til statlige bestemmelser om årsrapporter for nettobudsjetterte virksomheter. Reglementet for Sametingets økonomiforvaltning inneholder også bestemmelser om samarbeid og ansvarsfordeling mellom regjeringen og Sametinget, også om tildelingsbrev.

Etter regelverket for budsjett og økonomistyring i staten må alle utbetalinger av statsmidler ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget. Det kreves særlig samtykke fra Stortinget for å pådra staten forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret. Det er imidlertid gitt unntak for leieavtaler utover budsjettåret, som normalt vil dreie seg om leie av kontorlokaler. Slikt unntak skal gis av ansvarlig departement, som eventuelt kan delegere denne fullmakten til tilknyttet virksomhet. Utgiftene knyttet til slike avtaler må virksomheten kunne dekke innenfor uendret bevilgningsnivå. Departementet gir i de årlige tildelingsbrevene Sametinget fullmakt til å leie kontorlokaler.

Sametinget har ansvaret for økonomiforvaltningen, og skal utarbeide sin egen økonomiinstruks som tilfredsstiller det statlige økonomiregelverket. Sametinget skal blant annet fastsette instruks for den interne økonomi- og virksomhetsstyringen, det inkluderer å innrette virksomhetens systemer og rutiner for internkontroll og påse at nødvendige kontrollopgaver blir utført.

Sametingets forretningsorden har også regler om kontrollutvalg. Sametinget i plenum velger medlemmer til kontrollutvalget. Kontrollutvalget utøver parlamentarisk kontroll over virksomheten som finansieres over Sametingets budsjett og kontrollerer Sametingets årsregnskap. Kontrollutvalget behandlet 32 saker i 2024.

11.1.1 Riksrevisjonens kontroll av Sametinget

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan jf. Grunnloven § 75 bokstav k. Sametingets særegne plassering i norsk statsforvaltning har reist spørsmål om hvordan behovet for kontroll med Sametinget skal ivaretas.

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, og skal bidra til den demokratiske kontrollen med at statens ressurser forvaltes forsvarlig og effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger jf. riksrevisjonsloven § 1-1. Riksrevisjonen skal revidere statens regnskaper, med mindre annet er fastsatt av Stortinget, og regnskaper til andre virksomheter der dette er hjemlet i lov jf. riksrevisjonsloven § 4-1. Sametinget er som andre statlige organer underlagt Riksrevisjonens kontroll.

Riksrevisjonen forholder seg i dag til Sametinget på to måter. En av dem er gjennom den ordinære rollen Riksrevisjonen har, som følger av riksrevisjonsloven § 1-1. Riksrevisjonen skal bidra til den demokratiske kontrollen med at statens ressurser forvaltes forsvarlig og

effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen har kontrollert Sametinget på samme måten som for eksempel et departement eller et direktorat. Her kontrollerer Riksrevisjonen Sametinget på vegne av Stortinget.

I tillegg har Riksrevisjonen gjort noen få forvaltningsrevisjoner av sametingsrådet på vegne av Sametingets plenum. Dette har ikke vært finansiert særskilt. Riksrevisjonen kan revidere Sametingets bevilgningsregnskap og kan gjennomføre undersøkelser ut fra sametingsrådets vedtak og forutsetninger (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjon). Denne rollen ovenfor er basert på en avtale mellom Sametinget og Riksrevisjonen, og er ikke omtalt i riksrevisjonsloven.

Denne særegne måten å forholde seg til Sametinget på, har vokst fram gjennom Riksrevisjonens kontakt med Sametinget fra 2008. I et møte 7. januar 2009 ble sametingspresidenten og riksrevisoren enige om prosedyrer for Riksrevisjonens kontroll av Sametinget.

Denne avtalen ble utviklet og videreført i 2020 da riksrevisor Per Kristian Foss og plenumsleder Tom Sottinen skrev under en avtale som handler om forholdet mellom de to institusjonene. I avtalen står det blant annet at:

«Sametingets særegne plassering i norsk statsforvaltning reiser spørsmål om hvordan Sametingets kontrollbehov skal ivaretas.

- Sametingets plenum er, foruten Stortinget, det eneste folkevalgte parlamentariske organet innenfor norsk statsforvaltning.
- Som parlamentarisk organ har Sametingets plenum behov for kontroll med sametingsrådet som forvalter Sametingets budsjett og leder Sametingets administrasjon.
- Sametinget er ikke et underliggende organ av et departement.
- Sametinget er ikke underlagt styring og oppfølging fra et overordnet organ og mangler den veiledning og kontroll som følger av et departements etatsstyring.

Dette dokumentet er en videreføring og oppdatering av enighet om prosedyrer for Riksrevisjonens kontroll mellom sametingspresidenten og riksrevisor i møte 7. januar 2009.

Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett, gjennomfører Sametingets vedtak og fremmer saker for Sametingets plenum. Sametingsrådets forvaltning skal følge gjeldende lover og forskrifter. I økonomi- og virksomhetsstyringen skal Sametinget følge det statlige økonomiregelverket, reglementer, retningslinjer, instruksjer og budsjett, jf. St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Om samepolitikken*.

11.2 Arbeidsgruppens vurdering

11.2.1 Modellvalgets betydning

Dersom Sametinget ikke skal skilles ut som et eget rettssubjekt, er det etter arbeidsgruppens vurdering ikke behov for vesentlige endringer i regelverket for Sametingets økonomiforvaltning. Arbeidsgruppen legger da til grunn at det ikke er aktuelt å gi Sametinget økte fullmakter til å foreta økonomiske disposisjoner som for eksempel låneopptak eller garantier.

Arbeidsgruppen mener at det som hovedregel ikke bør være anledning for Sametinget til å investere i aksjer eller andre verdipapirer. Dette gjelder uavhengig av valg av modell. Begrunnelsen for dette er at midlene de forvalter i all hovedsak er offentlige og bør forvaltes

med lavest mulig risiko. Slike investeringer setter store krav til kompetanse i Sametingets administrasjon. Det bør likevel være et unntak fra denne hovedregelen. I dag eier Sametinget aksjer i noen samiske institusjoner. Samiske språksentre, kulturhus, barnehager og lignende er organisert på ulike måter. Noen av disse er organisert som aksjeselskap. Sametinget bør fortsatt ha adgang til, innenfor budsjettet, å bidra med egenkapital til samiske virksomheter dersom det gjøres på en slik måte at en ikke risikerer mer enn at bidraget går tapt. Dette kan for eksempel være gjennom aksjer i selskaper. En slik mulighet understøtter Sametingets ansvar for å «legge til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv», uten at dette representerer noen økonomisk risiko for staten.

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, står det følgende i kapittel 6.4.1 om tilskudd til kommuner og fylkeskommuner: «For forvaltning av rammetilskudd under statsbudsjettets kapittel 571 og kapittel 572 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige kommuneproposisjonene, i stedet for de generelle bestemmelsene i dette kapitlet.». I og med at Sametinget i dag i hovedsak er finansiert gjennom et tilsvarende rammetilskudd, bør det tas inn tilsvarende unntaksbestemmelse for rammetilskuddet til Sametinget – uavhengig av valget av modell. Dette vil bidra til å tydeliggjøre Sametingets uavhengighet selv om det videreføres innenfor staten som juridisk person.

11.2.2 Sametinget som eget rettssubjekt

Dersom Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, må det blant annet tas stilling til spørsmål som:

- 1) Hvordan skal Sametingets virksomhet finansieres?
- 2) Er det nødvendig å avgrense Sametingets økonomiske disposisjoner?
- 3) Skal det fastsettes bestemmelser for Sametingets økonomiforvaltning – og eventuelt hvilke?
- 4) Skal Sametingets økonomiforvaltning kontrolleres – og eventuelt hvordan?

I omtalen av disse spørsmålene har arbeidsgruppen valgt å ta utgangspunkt i kommunesektorens situasjon, da kommunene også er egne rettssubjekter styrt av folkevalgte organer innenfor statlige rammer.

Sametinget er en nettobudsjettert virksomhet og forvalter i dag et rammetilskudd fra staten. Også kommunesektorens oppgaver finansieres gjennom et statlig rammetilskudd. I tillegg får kommunene en andel av skatten på personinntekt og formue, og naturressursskatt fra kraftverk. Dette er begrunnet med at en andel av det lokale fellesskapets inntekter bør ha en lokal forankring. Ved fristilling av Sametinget kan det stilles spørsmål ved om også Sametinget bør ha en andel av skatten på personinntekt og formue fra det samiske folk. Dette er en problemstilling som Sametinget selv utreder. Arbeidsgruppen har valgt å ikke vurdere denne problemstillingen nærmere, jf. punkt 2.2 om tolkning av mandatet.

Kommunesektoren har adgang til å ta opp lån til investeringer. Et spørsmål ved etablering som eget rettssubjekt kan være om Sametinget skal gis samme mulighet. Som selvstendig rettssubjekt vil Sametinget i utgangspunktet ha alminnelig rettslig handleevne, og også til å påta seg økonomiske forpliktelser. Eventuelle begrensninger må derfor særskilt reguleres. Kommunenes låneadgang er begrunnet med at de har relativt store investeringer i bygg (barnehage, skole, helse og omsorg etc.). Sametinget har ikke på samme måte oppgaver som krever store investeringer i for eksempel bygg. Arbeidsgruppen ser derfor ikke behov for at Sametinget gis økt adgang til å ta opp lån.

En eventuell låneadgang for Sametinget vil dessuten øke den økonomiske risikoen knyttet til Sametingets virksomhet. Dette vil kreve økt kapasitet og kompetanse knyttet til finansforvaltning i Sametinget. Dersom Sametinget ikke kan innfri sine låneforpliktelser, vil Sametingets gjeld trolig etter en nærmere politisk vurdering måtte dekkes gjennom et statlig tilskudd. For å begrense risikoen for tap, vil derfor en eventuell låneadgang for Sametinget kreve statlig kontroll med Sametingets økonomiske disposisjoner.

Ut fra en samlet vurdering mener arbeidsgruppen at Sametinget ikke bør gis adgang til lånefinansiering. Her legger vi blant annet vekt på at oppgaveporteføljen til Sametinget er helt annerledes enn kommunenes. Eventuelle investeringer må dekkes gjennom statlig tilskudd.

Kommunene kan gi garantier, ha eierinteresser i aksjeselskaper og foreta andre finansielle investeringer. Arbeidsgruppen mener at Sametinget som eget rettssubjekt fortsatt bør ha adgang til å bidra med egenkapital til samiske virksomheter, innenfor budsjettet. Dersom dette gjøres på en slik måte at en ikke risikerer mer enn at bidraget går tapt. Når det gjelder øvrige garantier og andre finansielle disposisjoner, viser arbeidsgruppen til vurderingene over om lån. Disse gjelder tilsvarende for andre finansielle disposisjoner som medfører risiko.

Arbeidsgruppen legger på bakgrunn av vurderingene foran til grunn at Sametingets virksomhet ved en utskilling skal finansieres gjennom et rammetilskudd som i dag. Det åpnes heller ikke for lånefinansiering, garantier og investeringer i aksjer eller andre verdipapirer (utover eierskap i samiske institusjoner). Dette betyr for eksempel at Sametingets investeringer i varige driftsmidler (alt fra utstyr til bygg etc.) må finansieres innenfor rammetilskuddet, eventuelt med særskilte investeringsbevilgninger fra staten.

I og med at staten ved en utskilling fortsatt vil ha ansvar for Sametingets inntektsside, mens utgiftene i større grad påvirkes av Sametinget selv, bør det fortsatt gis regler for økonomiforvaltning og for statlig kontroll med Sametingets økonomiske disposisjoner for å sikre at utgiftene ikke overstiger inntektene.

Departementene har også et ansvar når det gjelder bevilgninger gitt over statsbudsjettet. Departementene må derfor føre kontroll med at bevilgningene blir brukt i samsvar med målene og forutsetningene i Stortingets vedtak. Dette vil først og fremst gjelde øremerkede bevilgninger til Sametinget. Omleggingen av budsjettordningen i 2018 innebærer at departementene bare unntaksvis øremerker midler til Sametinget. Det er mindre behov for statlig kontroll med et rammetilskudd, jf. den refererte unntaksbestemmelsen for kommunene i økonomiregelverket – som arbeidsgruppen foreslår også gjøres gjeldende for Sametinget (i begge modeller).

Når det ikke foreslås endringer i finansiering og disponering, kan det tilsi at hovedprinsippene i dagens bestemmelser om Sametingets økonomiforvaltning og den statlige kontrollen med Sametingets økonomiske disposisjoner, kan videreføres også ved etablering som eget rettssubjekt. I og med at Sametinget da ikke vil være en del av staten, vil ikke det statlige økonomiregelverket automatisk gjelde. De nødvendige bestemmelsene om Sametingets økonomiforvaltning må derfor tas inn i sameloven med utfyllende regelverk i forskrift.

Det følger i dag av sameloven § 2-1 at departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Arbeidsgruppen foreslår at denne bestemmelsen erstattes med en forskriftshjemmel.

Selv om Stortinget bevilger et rammetilskudd til kommunesektoren, har ikke Riksrevisjonen ansvar for regnskapsrevisjonen i kommunene. En viktig forskjell mellom kommunesektoren og Sametinget vil imidlertid være at kommunesektoren også har betydelige inntekter fra skatt og avgifter, mens Sametinget i praksis i sin helhet vil være tilskuddsfinansiert. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at Riksrevisjonen fortsatt skal ha ansvar for

regnskapsrevisjon av Sametinget også ved en utskilling fra staten. Det vil kreve endring av riksrevisjonsloven dersom Riksrevisjonen også skal gjennomføre ordinær forvaltningsrevisjon på vegne av Stortinget av et Sameting utenfor staten.

Når det gjelder revisjon av sametingsrådet på vegne av Sametinget i plenum, bør imidlertid Sametinget stå fritt, både med hensyn til om og hvordan det skal foretas slik revisjon, og i valg av revisor. Revisjon av sametingsrådet på vegne av plenum bør Sametinget finansiere selv.

11.2.3 Forslag til regler om økonomiforvaltning

Arbeidsgruppen vil foreslå nye bestemmelser i sameloven om Sametingets økonomiforvaltning dersom Sametinget blir et eget rettssubjekt. Utgangspunktet for utforming av bestemmelsene kan være dagens økonomireglement for Sametinget og tilsvarende bestemmelser i kommuneloven.

I kommuneloven er det fastsatt at kommunene skal utarbeide en fireårig økonomiplan. Det er et spørsmål om Sametinget skal pålegges samme krav. Behovet for slike planer som ser budsjettet over flere år, er avhengig av hvor store budsjettendringer som kan forventes over tid, og av i hvilken grad disse endringen er mulige å forutsi. De fireårige økonomiplanene gir kommunene anledning til å synliggjøre og anslå flerårige konsekvenser av låneopptak og av endringer i befolkningen som mottar kommunale tjenester. De samme behovene er ikke til stede for Sametingets virksomhet, dersom det ikke åpnes opp for at tinget kan ta opp lån. De viktigste endringene for Sametinget vil da trolig være endringer i statlige budsjetttrammer, som det ikke vil være mulig for tinget å forutsi. På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen ikke anbefale å innføre krav om fireårige økonomiplaner for Sametinget. Dersom det åpnes for låneopptak, vil imidlertid en slik bestemmelse være mer aktuell.

Dersom Sametinget skilles ut fra staten og etableres som eget rettssubjekt, bør tinget også gis større selvråderett og ansvarliggjøres når det gjelder inndekning av eventuelle underskudd. Arbeidsgruppen foreslår derfor at fristen for inndekning av underskudd utvides fra ett år til to år. Dette er tilsvarende frist som i dag er nedfelt i kommuneloven.

Bestemmelsene i kommuneloven er mer detaljerte enn det arbeidsgruppen foreslår i sameloven. Av flere grunner er det trolig hensiktsmessig å holde bestemmelsene i sameloven på et mer overordnet nivå:

- Sameloven har i dag karakter av en mer overordnet og rammepreget lov enn kommuneloven.
- Sametinget har i mindre grad enn kommunene en rolle som iverksettingsorgan for nasjonal politikk.

For Sametinget snakker en om en virksomhet med avgrenset økonomi og ansvarsområde, mens det er mange kommuner med omfattende oppgaver og tilsvarende økonomisk størrelse.

11.2.4 Andre forhold

Sametinget forvalter i dag sametingsbygningen. Dersom Sametinget blir et eget rettssubjekt, må eierskapet overføres fra staten ved Sametinget til det nye rettssubjektet Sametinget. Kontorbygningen (som ligger i tilknytning til sametingsbygningen) forvaltes av Statsbygg. Ved en utskilling av Sametinget fra staten, må det avklares om også eierskapet for kontorbygningen skal overføres til det nye rettssubjektet Sametinget. Når det gjelder forvaltning og vedlikehold av de to bygningene, må det – uavhengig av eierskapet – avklares

om dette skal skje i egenregi av Sametinget, eller om forvaltningen bør ivaretas av Statsbygg etter avtale med Sametinget.

Som eget rettssubjekt vil ikke Sametinget trenge fullmakt til å inngå langsiktige leieavtaler om kontorlokaler. Det nye rettssubjektet må også overta eierskapet til Sametingets aksjer.

Arbeidsgruppen understreker at dersom det skulle åpnes for at Sametinget kan ta opp lån, gi garantier og foreta andre finansielle disposisjoner, må forslaget til økonomibestemmelser utvides og tilpasses dette. Det kan da legges inn egne regler om gjelds- og finansforvaltning. I så fall bør den statlige kontrollen utvides til også å omfatte godkjenning av låneopptak, tilsvarende den betingede kontrollordningen som gjelder for kommunale låneopptak, som bygger på et prinsipp om «frihet under ansvar». Et alternativ vil kunne være at staten (ved departementet) skal godkjenne alle låneopptak. En slik løsning kunne begrunnes med at den er administrativt enklere, i og med at en i motsetning til kommunesektoren bare snakker om én virksomhet.

Det bør også tas inn tilsvarende bestemmelser som i dag gjelder for kommunal sektor om konkurs og betalingsinnstilling.

12 Sametingets søksmålskompetanse

I dette kapittelet er det viktigste forslaget at som et selvstendig rettssubjekt og folkevalgt organ, bør Sametinget også kunne saksøke staten på samme måte som kommunene kan etter tvisteloven § 1-4 a. Dersom Sametinget fortsatt skal være en del av staten, foreslås det ikke noen lovendringer om Sametingets søksmålskompetanse eller partsevne.

12.1 Dagens situasjon

De siste årene har Sametinget spilt en mer aktiv rolle i saker for domstolene. Sametinget har involvert seg direkte ved å gå inn som partshjelp i en erstatningssak mot Tysfjord kommune i 2020, ved skriftlig innlegg til Høyesterett i Langsundetsaken i 2017 og Karasjok-saken i 2024, og ved skriftlig innlegg til FNs menneskerettighetskomite i 2024 i Sara-saken. I juni 2024 varslet Sametinget, for første gang, søksmål mot staten ved Energidepartementet om vedtaket om å elektrifisere Melkøya. Arbeidsgruppen legger til grunn at det i stor utstrekning er avklart gjennom autoritative tolkningsuttalelser, som er lagt til grunn i praksis for domstolene, når Sametinget kan opptre i eget navn for domstolene i sivile saker, og når søksmål som angår Sametinget må anlegges mot eller reises av staten.

12.1.1 Interessesøksmål

Sametinget kan anlegge «interessesøksmål» etter tvisteloven § 1-4 andre ledd. At Sametinget kan anlegge slike søksmål, ble antatt av lovavdelingen i en uttalelse 30. oktober 2007 (JDLOV-2007-6550) og slått fast av Høyesterett i en kjennelse i 2020 (HR-2020-1956-A).

Det synes uavklart om Sametinget kan saksøkes i tilfeller der Sametinget kan anlegge søksmål. Dersom en utbygger for eksempel ønsker å få avgjort at det ikke kan reises innvendinger på menneskerettslig eller urfolksmessig grunnlag mot en utbygging fordi den vil legge beslag på reinbeitearealer eller føre til redusert laksefiske i en fjordarm eller et vassdrag. Siden en dom i utbyggerens favør i et søksmål mot Sametinget, ikke vil ha rettskraftvirkning for staten for øvrig, og heller ikke hindre Sametinget i å ta til orde mot prosjektet i annen sammenheng, er arbeidsgruppen skeptisk til at det skal være adgang til reise slike søksmål mot Sametinget. Det kan også sies å følge motsetningsvis av ordlyden i § 1-4 som taler om kompetanse til å reise søksmål, ikke om kompetanse til å motta søksmål. Det måtte eventuelt bare være adgang til slike søksmål etter en konkret vurdering i situasjoner der Sametinget har engasjert seg sterkt mot prosjektet og truet med søksmål dersom det igangsettes, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd om krav til søksmålssituasjonen.

12.1.2 Partshjelp

Offentlige organer som kan opptre som saksøker etter tvisteloven § 1-4, kan også opptre som partshjelper, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b hvor det fastsettes at «... offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser, i sak som ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter § 1-4» kan opptre som partshjelper. I saken mot Tysfjord kommune i 2020 kom Høyesterett ut fra samme betraktninger som lovavdelingen i 2007 til at dette omfattet Sametinget (HR-2020-1956-A).

12.1.3 Partsevne

Med utgangspunkt i en antakelse om at Sametinget ikke har partsevne etter de generelle bestemmelsene i tvisteloven § 2-1, antok lovavdelingen i 2007 at Sametinget har partsevne

spesielt når det gjelder interessesøksmål etter § 1-4. I kjennelsen fra 2020 om partshjelp uttalte førstvoterende i Høyesterett:

«Etter mitt syn taler uttalelsene i forarbeidene når de leses samlet, for at det ikke gjelder et krav om partsevne for offentlige organer som anlegger representative søksmål etter § 1-4 andre ledd. Noe slikt krav kan da heller ikke oppstilles for offentlige organer som erklærer representativ partshjelp etter § 15-7 første ledd bokstav b.»

12.1.4 Andre situasjoner

Ser en bort fra interessesøksmål og partshjelp som nevnt ovenfor, og den spesielle partsevnen i disse situasjonene, antar arbeidsgruppen at søksmål må reises av eller mot staten selv om saksforholdet knytter seg til Sametinget. Sametinget har ikke partsevne utenfor tilfellene nevnt ovenfor. Dette gjelder både privatrettslige tvister og saker om offentlig myndighetsutøvelse. Gruppen antar videre at Sametinget ikke har adgang til å reise søksmål mot staten selv om situasjonen skulle være parallell til de situasjoner der kommunene har adgang til det etter de nye reglene som kom inn i tvisteloven § 1-4 a ved lov 16. juni 2017 nr. 63. Bestemmelsen regulerer kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å gå til sak mot staten for å få prøvd gyldigheten av statens avgjørelser.

12.2 Arbeidsgruppens vurdering

12.2.1 Sametingets søksmålskompetanse innenfor staten

Sametinget skal kunne anlegge «interessesøksmål» i eget navn etter tvisteloven § 1-4 og opptre som partshjelper etter § 15-7, uavhengig av om Sametinget blir etablert som et eget rettssubjekt. Det som vurderes, er om Sametinget i enkelte tilfeller ut over dette skal kunne være part eller ivareta statens partsstilling i søksmål som berører Sametingets forhold.

For flere organer innenfor staten inneholder lovgivningen bestemmelser om at organet selv ivaretar partsstillingen i søksmål mot staten som dreier seg om organets vedtak e.l. Dette gjelder for eksempel:

- utlendingsloven § 79 om søksmål mot staten om vedtak eller erstatning som følge av vedtak i utlendingssaker: Staten opptre ved Utlendingsnemnda eller Utlendingsdirektoratet
- pasientskadeloven § 18: Den som har fått endelig avslag på krav om erstatning etter loven, kan reise søksmål «mot staten ved Pasientskadenemnda»
- trygderettsloven § 26: Etter fjerde ledd skal søksmål mot Trygderettens kjennelse normalt reises mot det organet som var motpart for Trygderetten
- skatteforvaltningsloven § 15-3: I søksmål om avgjørelser etter loven utøves statens partsstilling normalt av den skattemyndigheten som har truffet avgjørelsen
- skattebetalingsloven § 17-1: Ved tvangsfullbyrdelse e.l. av skatte- og avgiftskrav krav utøves statens partsstilling av innkreivingsmyndigheten for kravet

Det kan synes som det i disse tilfellene dreier seg vel så mye om avlastning av departementet og regjeringsapparatet som hensynet til det aktuelle organets uavhengighet. I hvilken grad organet kan instrueres av overordnet organ om håndteringen av saken, gir disse lovbestemmelsene ikke svar på.

Arbeidsgruppen finner det vanskelig å overskue mulige tvistetyper og utforme passende, mer generelle bestemmelser av denne art for de søksmål som berører Sametinget. På den annen

side vil arbeidsgruppen trekke fram muligheten for å delegere stedfortrederrollen etter tvisteloven § 2-5 andre ledd, som lyder:

«Stedfortrederen kan delegere adgangen til å opptre som stedfortreder til en annen person som er tilsatt i rettssubjektet eller tilknyttet den delen av virksomheten som søksmålet gjelder. Slik delegering kan gjøres for én enkelt sak eller for bestemte sakstyper og må skje skriftlig. Delegeringen kan ikke begrense de rettigheter stedfortrederen skal ha etter § 2-3 første ledd.»

Ved bruk av denne delegeringsadgangen kan departementet overlate stedfortrederrollen til Sametinget i de sakene som det er liten grunn til at håndteres av departementet. På bakgrunn av opparbeidet erfaring kan en muligens etter hvert utpensle «bestemte sakstyper» der stedfortrederrollen skal være delegert på forhånd. Dette kan for eksempel være saker knyttet til arbeidsforhold, husleiekontrakter og innkjøp.

Da bestemmelsen om partsrepresentasjon i universitets- og høyskoleloven 2005 § 12-2 ikke ble videreført i universitets- og høyskoleloven 2024, var delegeringsadgangen etter tvisteloven § 2-5 en del av bakgrunnen. Fra Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*, punkt 8.13.4 gjengis:

«Departementet viser til at uhl. § 12-2, slik utvalget også legger til grunn, må forstås som en regel om hvem som representerer staten i søksmålet, og ikke hvem som er part. Det følger av tvisteloven § 2-5, jf. domstolsloven § 191 at det er statsråden som er partsrepresentant (stedfortreder) når staten er part. Tvisteloven § 2-5 andre ledd åpner for at statsråden kan delegere stedsfortrederskapet, jf. også Ot. prp. nr. 51 (2004–2005) og merknaden til § 2-5. Slik delegering kan gjøres for en enkelt sak eller for bestemte sakstyper og må skje skriftlig.

Departementet viser til at tvisteloven dermed gir tilstrekkelig hjemmel for departementet til å delegere til institusjonene å representere staten i søksmål som gjelder institusjonen. ...»

En adgang for Sametinget til å reise søksmål mot staten på samme måte som kommunene er gitt anledning til etter tvisteloven § 1-4 a, som kom inn ved lov 16. juni 2017 nr. 63, vil ha et meget snevrere virkeområde i forhold til Sametinget enn i forhold til kommunene på grunn av de situasjoner bestemmelsen gjelder for. Det synes tvilsomt om en tilsvarende bestemmelse for Sametinget egentlig ville fylle et praktisk behov hvis Sametinget er en del av rettssubjektet staten.

Arbeidsgruppens vurdering er kort oppsummert at dersom Sametinget fortsatt skal være en del av staten, bør det neppe foretas noen lovendringer om Sametingets søksmålskompetanse eller partsevne.

12.2.2 Sametingets søksmålskompetanse som eget rettssubjekt

Dersom Sametinget skilles ut som eget rettssubjekt, blir det en selvstendig juridisk person med «rettsevne» og kan dermed ha rettigheter og plikter i eget navn. En viktig side av «rettssubjektiviteten» er normalt «partsevne», det vil si kompetanse til å anlegge søksmål og kompetanse til å bli saksøkt. Dette omtales også som aktiv og passiv søksmålskompetanse.

Etter tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f har «selvstendige offentlige virksomheter» partsevne «når det er særlig bestemt i lov». Det kan synes uklart om en lovbestemmelse om at en offentlig virksomhet skal være et eget rettssubjekt, vil være en lovbestemmelse som gir virksomheten partsevne. På grunn av den nære sammenhengen mellom rettssubjektivitet og partsevne er arbeidsgruppen tilbøyelig til å anta at svaret i utgangspunktet må være ja. Uansett

vil en slik lovbestemmelse medføre partsevne dersom det er klart forutsatt av Stortinget at den skal det. Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på dette mer tekniske formuleringsspørsmålet.

Dersom Sametinget skilles ut som eget rettssubjekt, blir utgangspunktet et annet enn dersom Sametinget forblir en del av staten. Sametinget blir da part i saker som det selv anlegger, og dessuten part i saker som andre anlegger mot Sametinget. Det gjelder både i privatrettslige tvister og i tvister som knytter seg til Sametingets myndighetsutøvelse. I søksmålssammenheng blir altså Sametinget en helt selvstendig aktør, noe det ikke er i dag. I utgangspunktet ser ikke arbeidsgruppen noen grunn til å fravike dette. Det er mer nærliggende å anse det som en naturlig konsekvens av en utskillelse. Det vil si at valget står mellom utskillelse eller ikke, og ikke mellom utskillelse med eller uten særregler om partsevne og søksmålskompetanse.

På ett punkt finner arbeidsgruppen det likevel naturlig å vurdere en særregel. Utgangspunktet er at Sametinget ikke vil kunne anlegge søksmål mot staten om lovligheten av vedtak som staten har truffet som overordnet myndighet i saker der Sametinget har utøvd offentlig myndighet. Kommunene og fylkeskommunene ble ved tvisteloven § 1-4 a, som kom inn ved lov 16. juni 2017 nr. 63, gitt anledning til å saksøke staten i en del bestemte tilfeller knyttet til utøvelse av offentlig myndighet. Formålet med regelen var å styrke det lokale selvstyret. § 1-4 a første ledd lyder:

«En kommune eller en fylkeskommune kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som

- a. opphever eller endrer kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak etter klage,
- b. omgjør kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak uten klage,
- c. opphever kommunens eller fylkeskommunens avgjørelse etter lovlighetskontroll, jf. kommuneloven kapittel 27,
- d. pålegger kommunen eller fylkeskommunen å betale sakskostnader til en part etter forvaltningsloven § 36,
- e. pålegger kommunen eller fylkeskommunen plikter etter tilsyn,
- f. fordeler rettigheter eller plikter mellom kommuner eller fylkeskommuner.»

Avhengig av hvilke oppgaver som legges til Sametinget og hvordan de nærmere reglene om oppgavene utformes, vil det mellom staten og Sametinget kunne tenkes å oppstå konflikter av samme art som mellom staten og kommuner og fylkeskommuner. Formålet med å skille ut Sametinget som eget rettssubjekt, er å gi det samiske folk større selvråderett. Arbeidsgruppen finner det naturlig at Sametinget som eget rettssubjekt gis samme mulighet til å saksøke staten som kommunene har. En enkel løsning er å fastsette at tvisteloven § 1-4 a skal gjelde tilsvarende. Den begrensede praktiske betydningen dette trolig vil ha, tilsier at en ikke forsøker å gi en bestemmelse bedre tilpasset de spørsmål som kan oppstå mellom staten og Sametinget. Det ville i så fall dessuten kreve at en vurderte hvor egnet bestemmelsen var i forbindelse med endringer i Sametingets saksportefølje.

Når det gjelder adgangen til å anlegge «interessesøksmål» etter tvisteloven § 1-4 og til å opptre som partshjelper etter § 15-7 første ledd bokstav b, vil utskillelsen av Sametinget ikke medføre noen endringer. Både som del av staten og som eget rettssubjekt er Sametingets stilling den samme som stillingen til foreninger og stiftelser, som jo er egne rettssubjekter.

Arbeidsgruppens vurdering er kort oppsummert at dersom Sametinget skilles ut som eget rettssubjekt, må det som en konsekvens av utskillelsen følge at Sametinget får alminnelig

partsevne og blir part i de saker det selv reiser, eller som reises mot det. Av mer prinsipielle betraktninger som gjelder anerkjennelse av Sametinget som et selvstendig folkevalgt organ, bør Sametinget også kunne saksøke staten på samme måte som kommunene kan etter tvisteloven § 1-4 a.

13 Rettslig stilling for Sametingets ansatte og politikere

I dette kapittelet foreslår arbeidsgruppen at dersom Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, legges det inn bestemmelser i sameloven som lar de ansatte beholde de samme rettigheter som de har i dag som statsansatte.

13.1 Dagens situasjon

Som nevnt innledningsvis hadde Sametinget i 2023 rundt 150 ansatte. De fleste er ansatt i administrasjonen. Sametingspresidenten og de fire andre i sametingsrådet er politikere på heltid. De 39 representantene i Sametingets plenum er deltidspolitikere og får godtgjørelse deretter. Siden etableringen av Sametinget har det vært bestemt at de ansatte skal være omfattet av den arbeidsrettslige reguleringen som gjelder for statsansatte. Det er imidlertid noen unntak og særregler som følger av både sameloven og statsansatteloven. Disse reglene er begrunnet i noen særlige forhold knyttet til Sametinget.

13.1.1 Sameloven

I sameloven er det regulert at Sametinget skal ha en egen administrasjon, og at personalet ved administrasjonen ansettes av Sametinget. Sametingets ansatte personell skal være underlagt den lovgivning som gjelder for statens tjenestemenn «så langt det passer», jf. § 2-12 første og andre ledd.

I forarbeidene til § 2-12 andre ledd, som kom inn ved lov 1997 nr. 18, står det at det siden Sametingets etablering aldri har vært reist spørsmål om hvilken status Sametingets ansatte har etter de arbeidsrettslige bestemmelser i staten. Det har vært forutsatt at personalet er underlagt tjenestemannsloven (i dag statsansatteloven), tjenestetvistloven, lov om statens pensjonskasse og lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn. Tjenestemennenes lønnsforhold har på samme måte vært regulert innenfor det statlige hovedtariffområdet og særavtaler.

Sameloven har også en egen regel, § 2-15, om at de som er politikere på heltid har rett til pensjon etter en egen pensjonsordning, og en forskriftshjemmel om andre medlemmer av Sametinget, beregningen av pensjonsrettighetene og gjennomføringen av pensjonsordningen. Politikerne er ikke å regne som ansatte, men har noen rettigheter som kan sammenlignes med de ansattes.

13.1.2 Statsansatteloven

Etter statsansatteloven § 1 fjerde ledd er det gjort unntak fra flere bestemmelser i statsansatteloven for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombud og Sametinget. Dette gjelder

- reglene om ansettelser, det vil si reglene om utlysningssplikten, innstilling, ansettelse og reglene om administrative ansettelser i §§ 4 til 7
- reglene om at det kan inngås sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak etter statsansatteloven § 11 tredje ledd
- reglene om fortrinnsrett til ansettelser i staten etter statsansatteloven, som gir statsansatte som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold fortrinnsrett til annen passende stilling i (hele) staten. Unntaket (fra statsansatteloven § 24) gjelder både

fortrinnsrett for ansatte i Sametinget til andre virksomheter i staten, og for ansatte i andre statlige virksomheter til stillinger i Sametinget.

Bestemmelsen om at reglene om ansettelser i statsansatteloven ikke gjelder for ansatte i Sametinget, er en videreføring av tidligere bestemmelser i tjenestemannsloven. Begrunnelsen for unntaket er at den utøvende makt (regjeringen) ikke skal ha adgang til å gripe inn i ansettelser i virksomheter hvor Stortinget er overordnet myndighet. I høringen av forslag til statsansatteloven, tok Stortingets administrasjon opp behov for unntak også fra reglene om fortrinnsrett og om tariffavtale om unntak fra reglene om likebehandling ved innleie. Disse innspillene ble fulgt opp, og gitt anvendelse også for Sametinget, se Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, punkt 8.4.

13.1.3 Avtaler

De ansatte ved Sametinget er omfattet av hovedtariffavtalene i staten og statens sentrale særavtaler.

Hovedtariffavtalen regulerer svært mange av de generelle lønns- og arbeidsvilkårene for nærmest alle ansatte i staten, også når og hvordan virksomhetene kan tilby økt lønn. Hovedtariffavtalene omfatter også viktige regler for arbeidstakere i staten om blant annet arbeidstid, ferie, permisjon og pensjon. Eksempler er full lønn under sykdom uten opptjeningstid og uten inntektsbegrensning, ekstra fridager for ansatte over 62 år, kompensasjon for reisetid som kompenseres fullt ut som arbeidstid, full lønn i foreldrepermisjon mv uten inntektsbegrensning, gruppelivsordning og utvidet yrkesskadedekning. Avtalefestet pensjon (AFP) er også en viktig rettighet.

I tillegg til hovedtariffavtalene er det også inngått sentrale særavtaler som blant annet regulerer statsansattes reiser i inn- og utland, personalpolitikk ved omstilling i staten, fleksibel arbeidstid i staten, om flyttegodtgjørelse og en rekke andre forhold.

Hovedavtalen i staten er også en særavtale. Hovedavtalen regulerer hvordan partsforholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakernes organisasjoner skal utøves. Hovedavtalen gir derfor rett til bedriftsdemokrati innenfor et system med politiske beslutninger.

13.1.4 Pensjon

De ansatte i Sametinget er i dag som statsansatte tilknyttet Statens pensjonskasse.

Som statsansatte er de ansatte også omfattet av hovedtariffavtalen i staten, inkludert reglene om AFP. Tariffavtalens bestemmelser om AFP suppleres av regler i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. Lov om statens pensjonskasse forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som også har etatsstyringen av Statens pensjonskasse.

13.2 Virksomhetsoverdragelse

Dersom Sametinget fristilles og etableres som et eget rettssubjekt utenfor statsansattelovens virkeområde, innebærer dette en virksomhetsoverdragelse. Vi legger da til grunn at hele Sametinget skal skilles ut og fortsette sin virksomhet som et eget rettssubjekt.

Arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 16. Formålet med reglene er å sikre at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes når virksomheten skifter arbeidsgiver.

13.2.1 Arbeidstakers rettigheter etter arbeidsavtale eller arbeidsforhold

Arbeidsmiljøloven § 16-2 regulerer betydningen av virksomhetsoverdragelsen for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Hovedregelen er at tidligere arbeidsgivers plikter som følger av «arbeidsavtale eller arbeidsforhold», overføres til den nye arbeidsgiveren.

Det vil være viktig å klarlegge hvilke ordninger og goder som er rettigheter arbeidstaker har krav på at videreføres, og hvilke som er praktiserte ordninger, ofte betegnet som administrative ordninger, som arbeidsgiver kan endre uten avtale med eller samtykke fra arbeidstakerne eller fagforening.

13.2.2 Tariffavtaler

Sametinget vil etter eventuell etablering som eget rettssubjekt i utgangspunktet bli bundet av tidligere arbeidsgivers tariffavtale, det vil si hovedtariffavtalen i staten. Hovedtariffavtalen vil da gjelde som en egen «lokal» tariffavtale slik den lød på overdragelsestidspunktet. Dette gjelder derimot ikke om det innen tre uker etter overdragelsestidspunktet gis melding til den annen part i tariffavtalen om at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet av tariffavtalen.

Forarbeidene legger videre til grunn at bundetheten gjelder tariffavtaleforholdet. Det vil si at «særavtaler» eller andre underordnede avtaler som etter de ordinære tariffrettslige regler anses som en del av den overordnede tariffavtalen, også skal gjelde for den nye arbeidsgiveren.

Selv om virksomheten erklærer at den ikke vil bli bundet av tariffavtalen, vil de overførte arbeidstakerne ha rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtalen som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Avtalens individuelle rettigheter binder den nye arbeidsgiveren inntil denne tariffavtalen utløper, eller til det inngås ny tariffavtale.

13.2.3 Pensjonsordninger

Arbeidstakers rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjonsordning, det vil si opptjening av pensjon i Statens pensjonskasse, skal som utgangspunkt overføres til den nye arbeidsgiveren etter virksomhetsoverdragelsen. Dersom de ansattes medlemskap i Statens pensjonskasse ikke kan videreføres i den nye virksomheten, skal den nye arbeidsgiveren sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening i en annen kollektiv pensjonsordning. Dette vil kunne ha store økonomiske konsekvenser.

13.2.4 Reservasjonsrett

Arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen. Statsansatteloven § 16, som fastsetter at statsansatte har plikt til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar, kommer ikke til anvendelse når hele virksomheten skilles ut fra staten. Sametinget må fastsette en frist for de ansatte til å underrette arbeidsgiver om de benytter seg av reservasjonsretten.

Dersom virksomheten opphører å være en del av statsforvaltningen, anses stillingene i realiteten som bortfalt i staten. I slike tilfeller har departementet lagt til grunn at det ikke er nødvendig med en formell oppsigelse av samtlige arbeidstakere etter statsansatteoven § 19, så lenge arbeidstakerne kan tilbys nytt arbeid i den nye virksomheten og aksepterer dette.

13.2.5 Oppsigelse

Arbeidsmiljøloven § 16-4 gir i utgangspunktet de ansatte et vern mot oppsigelse som følge av virksomhetsoverdragelse.

Dersom en arbeidstaker benytter reservasjonsretten ved utskilling fra staten, må imidlertid arbeidstakeren sies opp av den statlige virksomheten før overdragelsestidspunktet, begrunnet i virksomhetens forhold. Ansatte i Sametinget som gis oppsigelse etter at de har benyttet seg av reservasjonsretten, vil ikke ha fortrinnsrett til annen stilling i staten siden Sametinget er unntatt fra reglene i statsansatteloven om fortrinnsrett.

13.2.6 Ansattes medbestemmelse

En eventuell beslutning om fristilling av Sametinget og etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, vil være en politisk beslutning. Regler om politiske beslutninger er gitt i § 4 i hovedavtalen i staten. Det følger av disse reglene at tillitsvalgte ikke skal delta i politiske beslutninger *om* en virksomhet skal skilles ut fra staten.

Spørsmålet om *hvordan* en utskilling skal gjennomføres, skal imidlertid gjøres til gjenstand for medbestemmelse i henhold til tilpasningsavtalen. Medbestemmelsen gjelder ikke dersom gjennomføringsmåten må betraktes som politisk, eller hvor den påvirker eller har betydning for den politiske delen av vedtaket.

Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de ansattes arbeidssituasjon i vesentlig grad, og virksomheten forbereder uttalelse i saken, skal arbeidsgiver sørge for at tillitsvalgte får anledning til å uttale seg. De tillitsvalgte kan kreve at uttalelsen skal følge saken fram til overordnet departement.

Det skal ikke inngås omstillingsavtale etter hovedavtalen § 5 når en statlig virksomhet skilles ut fra staten, da denne bestemmelsen kun gjelder omstilling internt i staten (det vil si innenfor det statlige tariffområdet).

13.2.7 Informasjon og drøfting med de tillitsvalgte

Overfor de tillitsvalgte foreligger både en informasjonsplikt og en drøftingsplikt. Arbeidsgiver skal så snart som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale. Sentralt her vil være å gi informasjon om blant annet hvilken arbeidsrettslig regulering de ansatte i Sametinget vil være omfattet av etter overdragelsen.

13.2.8 Informasjon til arbeidstakerne

Overfor de ansatte gjelder en informasjonsplikt, men ikke en drøftingsplikt. Arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi arbeidstakerne informasjon om virksomhetsoverdragelsen.

De ansatte skal gis særskilt informasjon om de samme forholdene som de tillitsvalgte. Det kan imidlertid være naturlig at de tillitsvalgte informeres først, i og med at det også gjelder en drøftelsesplikt med de tillitsvalgte.

Av forarbeidene til bestemmelsen går det fram at det er viktig at arbeidstakerne får «sikker og fullstendig informasjon» med sikte på de vurderinger og avgjørelser de må foreta med hensyn til om de vil utøve reservasjonsrett.

13.2.9 De tillitsvalgtes stilling

Arbeidsmiljøloven § 16-7 gir regler om de tillitsvalgtes stilling, og har til formål å sikre og bevare de tillitsvalgtes status og funksjon som arbeidstakernes representanter i forbindelse med en virksomhetsoverdragelse.

Gitt at Sametinget viderefører tariffavtalene, vil de tillitsvalgte i utgangspunktet fortsette i rollene etter overdragelsen. I en situasjon hvor Sametinget ikke viderefører tariffavtalene, vil vervene som følger av tariffavtalene falle bort.

13.3 Arbeidsgruppens vurdering

Sametinget er i dag bundet av en rekke lover og avtaler som særskilt gjelder statlige arbeidsgivere. Dersom Sametinget videreføres innenfor staten som juridisk person, vil dagens regelverk fortsatt gjelde (med de samme unntakene som i dag).

Hvis Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, vil disse lovene og avtalene i utgangspunktet ikke lenger gjelde, og man faller tilbake på regelverket som gjelder ikke-statlige virksomheter. Dette er i hovedsak arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Spørsmålet er om det i dette tilfellet er argumenter for at det statlige rammeverket fortsatt skal gjelde for ansatte i Sametinget, helt eller delvis, på grunn av karakteristiske trekk ved Sametingets virksomhet.

Hensikten med å eventuelt etablere Sametinget som eget rettssubjekt, vil først og fremst være å markere Sametinget som et folkevalgt organ uavhengig av regjeringen. Behovet for å tydeliggjøre denne uavhengigheten er imidlertid knyttet til Sametingets politiske virksomhet – ikke til administrative forhold. Sametinget vil fortsatt også være et offentlig organ, og det vil i all hovedsak basere seg på bevilgninger fra Stortinget. Arbeidsgruppen kan derfor ikke se prinsipielle motforestillinger mot at Sametinget som eget rettssubjekt fortsatt omfattes av det statlige regelverket for ansatte. I Finland er Sametinget et eget rettssubjekt, men de ansatte regnes som statsansatte.

13.3.1 Statsansatteloven

Som det står i punkt 13.1, gjelder statsansatteloven for de ansatte på Sametinget i dag, med unntakene nevnt i statsansatteloven § 1 fjerde ledd og formuleringen i sameloven § 2-12 om at reglene gjelder «så langt de passer». Spørsmålet er om disse reglene bør og kan komme til anvendelse dersom Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt. Ansatte i andre offentlige organ utenfor staten, for eksempel kommunene, omfattes ikke av statsansatteloven, men av arbeidsmiljøloven.

Arbeidsgruppen mener at Sametingets administrasjon kan sammenlignes med departementene. Sametinget har virksomhet i hele landet, og styres av sin politiske ledelse, valgt av Sametingets plenum. Sametinget står i en særstilling, og skiller seg fra både kommunene og andre offentlige organ utenfor staten. Arbeidsgruppen mener derfor at reglene i statsansatteloven kan og bør gjelde.

Dagens regulering i sameloven § 2-12, hvor det står at Sametingets ansatte personell skal være underlagt den lovgivning som gjelder for statens tjenestemenn *så langt det passer*, er en regulerings teknikk arbeidsgruppen uansett fraråder. En slik regulering innebærer at det er uklart hvilke regler som gjelder og ikke gjelder.

Uansett om Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, eller ikke, bør det reguleres uttrykkelig hvilke regler som gjelder og ikke gjelder. Dersom det skal gjøres unntak fra flere av statsansattelovens bestemmelser, kan en hensiktsmessig regulering være at det i sameloven

angis hvilke bestemmelser i statsansatteloven som *ikke* skal gjelde for de ansatte på Sametinget.

Bestemmelsene i statsansatteloven som kun gjelder embetsmenn, vil ikke komme til anvendelse – det vil si §§ 8, 14, 18, 27, 28, 31 og 36. Dette fordi disse bestemmelsene ikke er aktuelle for de ansatte på Sametinget.

Etter statsansatteloven § 12 første ledd skal arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven gjennomføre forhandlinger før det treffes beslutning om innleie av arbeidstakere fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie. I utgangspunktet vil ikke tjenestetvistloven komme til anvendelse dersom Sametinget skilles ut fra staten, arbeidstvistloven vil i så fall gjelde.

Det følger av tjenestetvistloven § 1 andre ledd at «Kongen kan bestemme at loven også skal omfatte andre arbeidstakere, for så vidt de får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtale mellom staten og de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner eller gjennom bestemmelser som statsmyndighetene på annen måte treffer». Arbeidsgruppen foreslår at tjenestetvistloven skal anvendes for Sametingets ansatte.

13.3.2 Avtaler

13.3.2.1 Hovedtariffavtalene

Dersom Sametinget etableres som et eget rettssubjekt, vil i utgangspunktet ansattes arbeidsforhold ikke lenger være bundet av statens tariffavtaler. Sametinget kan i utgangspunktet da velge mellom følgende:

- å ikke ha en tariffavtale
- ha en egen tariffavtale
- ha tariffavtaler gjennom en arbeidsgiverorganisasjon som Spekter.

Det første alternativet, uten tariffavtale, vil være uvanlig for en offentlig arbeidsgiver. De ansatte vil da blant annet ikke være bundet av fredsplikt og kan på kort varsel gå til arbeidskonflikt.

Dersom det inngås egen tariffavtale, står Sametinget selv ansvarlig for innholdet i avtalen og står fritt til å avtale egne regler. Arbeidskamp vil da kunne benyttes i forbindelse med reforhandling av denne avtalen lokalt hos Sametinget. Det gir stort rom for spesialtilpassede regler, men det kan også være utfordrende å forvalte slike avtaler på egenhånd. En slik ordning har Stortinget valgt for sine egne administrativt ansatte selv om underliggende virksomheter er omfattet av hovedtariffavtalene i staten.

Dersom det velges en løsning der Sametinget melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon (som for eksempel Spekter), vil hovedregelen være at det er dennes avtaler som må gjelde. Det er imidlertid etter hva arbeidsgruppen kjenner til ikke uvanlig at arbeidsgiverorganisasjonen gir stort handlingsrom til å ha særreguleringer i den enkelte virksomhet. Dette kan åpne for at mange rettigheter i dagens hovedtariffavtaler videreføres. I et slikt tilfelle vil retten til arbeidskamp normalt følge de sentrale forhandlingene med selve organisasjonen. Arbeidsgiverorganisasjonen vil også både selv forvalte viktige deler av avtaleverket og bistå medlemmene.

Det påpekes at bytte av tariffavtaler generelt kan ha store konsekvenser både for de ansattes rettigheter og virksomhetens personalkostnader på kort og lang sikt. Det reiser blant annet også komplekse spørsmål om rettigheter i dagens hovedtariffavtale har individuell ettervirkning. Arbeidsgruppen mener at det er mulig for Stortinget å vedta at statens

hovedtariffavtale skal gjelde for de ansatte på Sametinget, men det må utredes nærmere om dette er en god løsning. En videreføring vil også redusere de økonomiske og administrative konsekvensene ved en utskilling. Gruppen vil derfor anbefale at det lovfestes i sameloven at tjenestetvistloven og statens hovedtariffavtale skal gjelde for Sametingets ansatte.

13.3.2.2 Særavtaler

Hovedavtalen i staten er en særavtale som regulerer hvordan partsforhold mellom arbeidsgiveren og arbeidstakernes organisasjoner skal utøves. I hovedavtalen i staten er blant annet overordnet departement part i en rekke tilfeller. Et hovedformål med eventuelt å etablere Sametinget som eget rettssubjekt, vil være å klargjøre grensene for statsrådets ansvar. Det er derfor lite hensiktsmessig å gjøre hovedavtalen gjeldende dersom Sametinget skilles ut. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at en hovedavtale og andre særavtaler forhandles og inngås direkte mellom Sametinget og ansattes organisasjoner. De statlige særavtalene kan da brukes som et utgangspunkt for slike lokale avtaler for Sametinget.

13.3.3 Pensjon

Ved en utskilling som eget rettssubjekt opphører i utgangspunktet tilknytningen til Statens pensjonskasse. Opptjente rettigheter får da status som oppsatte pensjonsrettigheter.

Et opphør av medlemskap i Statens pensjonskasse vil også medføre at retten til å være omfattet av AFP gjennom Statens pensjonskasse opphører. Dersom medlemskapet i Statens pensjonskasse opphører, vil de ansatte heller ikke være omfattet av lov om aldersgrenser for statsansatte for eksempel.

Dersom Sametinget etableres som eget rettssubjekt, foreligger det to hovedalternativer. I utgangspunktet må den fristilte virksomheten etablere en privat tjenstepensjonsordning. Alternativene her er pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven, foretakspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven. Lov om obligatorisk tjenstepensjon vil også gjelde for virksomheten. Den nye virksomheten får da mulighet til å velge ønsket pensjonsopptjening, både til hvilken pensjonsordning som skal gjelde og hvilket pensjonsnivå det skal være for pensjonsordningen. Det gjelder både opptjening til alderspensjon, men også om det skal være uføre- og etterlattedekning.

Virksomheten må også avklare om den ønsker å være tilknyttet privat AFP gjennom Fellesordningen for avtalefestet pensjon. Det er foreløpig ingen medregning av opptjeningstid tilknyttet offentlig AFP i vilkårsprøvingen av privat AFP. Dette gjør at ansatte ved Sametinget kan miste retten til livsvarig AFP som følge av en utskilling fra staten. Det er for eksempel slik at for å kunne få privat AFP, må den enkelte ansatte i syv av de siste ni årene før fylte 62 år være i arbeid i én (eller flere) AFP-bedrift(er).

Den nyetablerte virksomheten kan som et alternativ til privat tjenstepensjon, søke om fortsatt medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 5 andre ledd: «Departementet kan bestemme at arbeidstakere i en virksomhet utenfor statstjenesten skal være medlemmer i Statens pensjonskasse, og kan fastsette særlige vilkår for dette. Reglene i første ledd gjelder tilsvarende.» Gjeldende retningslinjer for hvem som kan tilbys slikt medlemskap framgår av St.meld. nr. 33 (1993–1994) *Om medlemskap i Statens Pensjonskasse*. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som avgjør søknaden. Søknaden avgjøres ut fra en totalvurdering, der graden av tilknytning til staten vil være en sentral faktor.

Et eventuelt videreført medlemskap vil gjøre det mulig å fortsette med offentlig AFP gjennom Statens pensjonskasse, og lov om aldersgrenser for statsansatte vil for eksempel fortsatt gjelde for de ansatte. Virksomheten må betale en aktuarielt beregnet pensjonspremie som fastsettes

av Statens pensjonskasse. Et videreført medlemskap i Statens pensjonskasse innebærer et fastsatt pensjonsprodukt. Det betyr at det ikke er noen mulighet for å velge pensjonsnivå i pensjonsordningen.

På tilsvarende måte som for tariffavtale, ser ikke arbeidsgruppen behov for at ansatte eller politikere må bytte pensjonsordning ved etablering av Sametinget som et eget rettssubjekt. På tilsvarende måte vil også en videreføring redusere de økonomiske og administrative konsekvensene ved en utskilling. Gruppen vil derfor anbefale at de ansatte og politikerne får videreført sitt medlemskap i Statens pensjonskasse ved at det inntas en bestemmelse om det i sameloven.

13.3.4 Andre problemstillinger

Dersom Sametinget skilles ut, må Sametinget tegne yrkesskedeforsikring for sine ansatte i et forsikringsselskap. Eventuell dekning for yrkesskade utover reglene i yrkesskedeforsikringsloven, vil avhenge av eventuelle regler i tariffavtalen som skal gjelde for Sametingets ansatte.

Hovedtariffavtalen i staten har også regler om utbetaling av gruppelivsforsikring til de etterlatte til ansatte i staten. Dersom Sametinget etter utskilling ikke skal omfattes av Hovedtariffavtalen i staten, vil eventuell gruppelivsforsikring for de ansatte avhenge av hvilken tariffavtale de ansatte skal omfattes av, og om det skal tegnes gruppelivsforsikring for de ansatte i et forsikringsselskap.

14 Andre rettslige rammer for Sametinget

Flere offentligrettslige lover regulerer i dag Sametingets virksomhet: forvaltningsloven, offentlighetsloven, arkivloven, sivilombudsloven og anskaffelsesloven. I dette kapitlet foreslår arbeidsgruppen at det gjøres klart at disse lovene skal gjelde for Sametinget i begge modeller.

14.1 Dagens situasjon

14.1.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder saksbehandling i den offentlige forvaltningen, og særlig hvilke rettigheter partene har. Loven inneholder en regel om veiledningsplikt for forvaltningen ovenfor de som er parter i en sak og for andre som har behov for informasjon om rettigheter og plikter. Man finner også bestemmelser om habilitet og om taushetsplikt for offentlige tjenestepersoner og andre som handler på vegne av stat eller kommune.

Forvaltningsloven får anvendelse på «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.» Med forvaltningsorgan menes i denne sammenheng «et hvert organ for stat eller kommune». Sametinget er ikke generelt unntatt fra forvaltningslovens virkeområde ved lov eller forskrift.

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, blant annet forvaltningsloven og offentlighetsloven, jf. Innst. O. nr. 79 (1986–87) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*.

Det ble samtidig forutsatt at i den grad det skulle bli aktuelt å delegere myndighet, eller ved særskilt lovvedtak gi Sametinget avgjørende myndighet, ville det være behov for å klarlegge blant annet klageadgangen.

Det ble i 1997 gjort en tilføyelse i sameloven § 2-12 om 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 delegering, vil det normalt foreligge adgang til å klage samtidig som delegerende myndighet vil ha i behold adgangen til overprøving av vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd siste punktum.

I Ot.prp. nr. 9 (1996–97) *Om lov om endringer i lov 12 juni 1987 nr 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)* uttalte Kommunal- og regionaldepartementet at den utviklingen som har skjedd etter Sametingets opprettelse, og endringen i sameloven § 2-1 om hjemmel for delegering av forvaltningsmyndighet til Sametinget, ikke betinger at det i lovs form vedtas noen bestemmelse om klageadgang.

Bestemmelsen i sameloven § 2-1 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 samfunnsliv. 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 viste i Ot.prp. nr. 9 (1996–97) til forvaltningslovens alminnelige forutsetning om at det skal foreligge en adgang til tottrinnsbehandling i forvaltningssaker, og finner at den ordning som har blitt etablert innenfor Sametinget har fungert etter sin hensikt. Derfor ble det tatt inn en generell bestemmelse i sameloven som fastsetter at Sametinget eller det organ som Sametinget bestemmer, skal være klageorgan på de saksområder Sametinget selv har 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 Klima- og miljøverndepartementet, og der Riksantikvaren er klageinstans (se kapittel 10).

14.1.2 Offentlighetsloven

Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er forankret i Grunnloven § 100 femte ledd første punktum, der det heter at «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter».

Offentlighetsloven regulerer innsyn i dokumenter hos forvaltningen og andre virksomheter som er omfattet av loven. Loven opererer med et relativt vidt dokumentbegrep. I offentlighetsloven § 4 første ledd står det: «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.»

Formålet med loven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon.

Som nevnt ovenfor ble det forutsatt av lovgiver at også offentlighetsloven skulle gjelde for Sametinget.

Sameloven § 2-12, om mulighet for påklaging til Sametinget, kommer ikke til anvendelse for behandlingen av innsynskrav etter offentlighetsloven siden vedtak 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 det skal foreligge rett for den avslaget retter seg mot, til å klage til «Sametinget eller særskilt klagenemnd» oppnevnt av Sametinget. Det følger av offentlighetsforskriften at sametingsrådet er klageinstans når Sametingets administrasjon tar avgjørelser etter offentlighetsloven.

14.1.3 Møteoffentlighet og møtebok

Sametingets forretningsorden og grunnregler har en bestemmelse om møteoffentlighet i § 11: «Sametingets plenumsmøter holdes for åpne dører. I særlige tilfeller kan dog Sametinget med to-tredjedels flertall vedta at en sak skal behandles for lukkede dører.» Grunnreglene sier ikke noe om føring av møtebok.

14.1.4 Arkivloven

Formålet med arkivloven er å sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder juridisk eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bevares og gjøres tilgjengelige for framtiden. Reglene i arkivloven gjelder for alle

offentlige organ (inkludert Sametinget), utenom Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudet og andre organ for Stortinget jf. arkivloven § 5.

Disse unntakene er begrunnet med at loven ellers ville gitt Riksarkivaren, som er underlagt regjeringen, instruksjonsrett ovenfor Stortinget og dets underliggende organ jf. Ot.prp. nr. 77 (1991–1992) *Om lov om arkiv*, kapittel 3.2.1. I forarbeidene pekes det på at det kan bli gjort avtaler mellom Riksarkivaren og disse organene om sikring av disse arkivene. De skriver at Riksrevisjonen lenge har fulgt de vanlige reglene for avlevering av arkiv fra statsforvaltningen til Arkivverket.

14.1.5 Sivilombudsloven

Sivilombudets arbeidsområde er angitt i sivilombudsloven § 4: «Sivilombudets arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste.». Ifølge bokstav e vil «avgjørelser som er truffet av kommunestyret eller fylkestinget, som etter lov bare kan treffes av disse organene også være unntatt. Slike avgjørelser kan ombudet allikevel ta opp til behandling når det er nødvendig av hensyn til rettsikkerheten eller andre særlige grunner».

Dette unntaket er begrunnet av hensynet til det kommunale selvstyret jf. Dokument 21 (2020–2021) *Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon* side 83.

14.1.6 Anskaffelsesregelverket

Offentlige virksomheter må følge noen grunnleggende prinsipper og krav til prosedyrer ved planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser. Gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i anskaffelsesloven. De fleste offentlige oppdragsgivere må følge bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974.

Anskaffelsesloven § 2 bokstav a slår fast at loven gjelder for statlige myndigheter. Dette innebærer at Sametinget i dag er omfattet av regelverket. Det følger videre av bokstav c at loven gjelder «offentligrettslige organer». Anskaffelsesforskriften § 1-2 angir hva som ligger i dette begrepet.

Et organ er offentligrettslig om det er «opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter», «er et selvstendig rettssubjekt» og dessuten har tilknytning til det offentlige, for eksempel ved at det «hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter».

14.1.7 Støtteprosessloven

Støtteprosessloven skal sikre at Norges EØS-rettslige og andre folkerettslige forpliktelser på området for offentlig støtte etterleves. Støttereglene skal hindre at nasjonale eller lokale myndigheter tilgodeser enkelte foretak eller næringer framfor andre, på en måte som påvirker samhandelen negativt.

Offentlig støtte er støtte som er gitt av staten eller av «statsmidler i enhver form». Her må det vurderes om støtten er gitt av offentlige midler, og om beslutningen om å tildele støtten er å anse som en offentlig beslutning.

Begrepet «staten» tolkes vidt og omfatter både sentrale, regionale og lokale myndigheter og foretak som kvalifiseres som «offentlige». Støtte gitt av kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige instanser omfattes altså av statsstøttereglene, det gjelder også Sametinget.

14.2 Arbeidsgruppens vurdering

Det viktigste offentligrettslige regelverket som Sametinget må forholde seg til er gjennomgått ovenfor. Arbeidsgruppen mener at disse reglene fortsatt kan og bør gjelde for Sametinget ved en eventuell etablering som eget rettssubjekt. Gruppen vurderer likevel at det er visse klargjøringer som bør gjøres i begge modeller.

Ved det tilfellet at Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt, bør det skrives i sameloven at reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde Sametingets virksomhet.

Som omtalt i kapittel 10 (om Sametingets forvaltningsoppgaver) har forvaltningsloven i § 34 en særskilt formulering om å legge stor vekt på det kommunale selvstyre ved behandling av klager på kommunale vedtak. Arbeidsgruppen foreslår en tilsvarende bestemmelse i sameloven i begge modeller.

Arbeidsgruppen mener også at det er grunn til å skrive inn en regel om møteoffentlighet for Sametingets møter i sameloven, tilsvarende regelen i kommuneloven. Kommunelovens kapittel 11 handler om møtene i kommunale og fylkeskommunale organer. § 11-5 slår fast at «Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe andre følger av denne paragrafen.» og videre i hvilke tilfeller organene skal lukke møtene. Grunnloven § 100 femte ledd slår også fast at alle har rett til å følge møter i folkevalgte organ.

Regelen om møteoffentlighet er begrunnet i at offentlig virksomhet skal være åpen og gjennomskiktig, og for å sikre den demokratiske deltagelsen og kontroll fra allmennheten. I dag følger denne regelen av Sametingets interne regelverk. Det er ikke naturlig at Sametinget selv kan endre denne regelen.

Arbeidsgruppen mener også at det er grunn til å ha en lovregel om møtebok fra møtene på Sametinget. Det er viktig for tilliten til Sametinget, både fra allmennheten og fra de stemmeberettigede, at det er åpenhet om disse møtene. Kommuneloven § 11-4 fastsetter at det skal føres møtebok for møter i kommuner og fylkeskommuner. Loven inneholder visse krav til innholdet i møteboken og også hvilke opplysninger som alltid skal framgå av boken. Det er særlig viktig at avstemningsresultatet kommer fram. Både utfallet av avstemningen og hvilke representanter som stemte på hvilke forslag til vedtak, skal framgå av møteboken. Det er viktig for ettertiden og innbyggernes mulighet for å holde de folkevalgte ansvarlige for sine voteringer, at møteboken viser hva de ulike representantene har stemt.

Regelverket om anskaffelser og statsstøtte vil gjelde uavhengig av om Sametinget er innenfor eller utenfor staten, så arbeidsgruppen ser ikke grunn til å gjøre endringer her.

Arbeidsgruppen mener at arkivloven bør gjelde i begge modeller.

Arbeidsgruppen mener at det er viktig å klargjøre Sivilombudets rolle ovenfor Sametinget. Sivilombudet skal kontrollere hele den offentlige forvaltningen. Når Sametinget utøver forvaltningsmyndighet, er det klart at det uansett faller innunder Sivilombudets arbeidsområde. Sametingets virksomhet er offentlig finansiert, og har en offentlig ansvarsrolle for det samiske samfunnet. Arbeidsgruppens vurdering er at hele Sametingets virksomhet bør omfattes, bortsett fra de tilfeller som tilsvarer sivilombudsloven § 4 andre ledd bokstav e.

Det kommunale selvstyret er nedfelt i Grunnloven, jf. kapittel 8. Dersom det er ønskelig å ta inn i Grunnloven at samene har rett til å fremme sine interesser gjennom et valgt ting, har arbeidsgruppen utformet et forslag til bestemmelse som kan benyttes uavhengig av om Sametinget skal være innenfor eller utenfor staten som juridisk person.

Del V - Arbeidsgruppens forslag

15 Forslag til lovendringer - Sametinget etableres som eget rettssubjekt

Ved en etablering av Sametinget som eget rettssubjekt, vil arbeidsgruppen foreslå endringer i sameloven og annet lov- og regelverk. De viktigste endringene er:

- Sametingets oppgaver skal tildeles gjennom lov.
- Sametingets rammetilskudd skal gis samme unntak fra økonomiregelverket som rammetilskuddet til kommunesektoren.
- Fristen for å dekke inn underskudd utvides fra ett til to år.
- Det skal legges stor vekt på Sametingets syn ved statlig behandling av klager på enkeltvedtak.
- Den statlige kontrollen med Sametingets virksomhet avgrenses til lovlighetskontroll i etterkant.
- Sametinget får alminnelig søksmålskompetanse i henhold til tvisteloven.

Arbeidsgruppen vil foreslå to nye kapitler i sameloven hvis Sametinget skilles ut fra staten. Dagens bestemmelser i kapittel 2 om valg flyttes til et nytt kapittel kapittel 5 for å skille tydeligere mellom bestemmelser om henholdsvis Sametingets administrasjon, arbeidsområde og økonomiforvaltning og om valg av medlemmer til Sametinget. Det tas inn et nytt kapittel kapittel 6 om kontroll med Sametingets virksomhet, blant annet for å tydeliggjøre kontrollmekanismene ved en utskilling av Sametinget. Kapitlet omhandler både «innbygger»-kontroll (møteoffentlighet, intern klagebehandling), Sametingets egenkontroll og den statlige kontrollen. Dagens kapittel 5 flyttes til kapittel 7.

Sameloven vil da få følgende struktur:

Kap. 1 Allmenne bestemmelser

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

Kap. 3 Samiske språk

Kap. 4 Konsultasjoner

Kap. 5 Valg til Sametinget

Kap. 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

Kap. 7 Overgangsregler og ikrafttredelse

Arbeidsgruppen kommer ikke med egne forslag til endringer i kulturminneloven, men støtter kulturmiljøutvalgets forslag om å legge oppgaver direkte til Sametinget i loven.

15.1 Merknader til forslaget

15.1.1 Endringer i sameloven

Kap. 1 Allmenne bestemmelser

Til § 1-2 *Sametinget*

Den nye setningen i bestemmelsen etablerer Sametinget som et selvstendig rettssubjekt, som ikke lenger er en del av staten som juridisk person. En naturlig følge av dette er at Sametinget

da får partsevne i de saker tinget selv reiser eller som reises mot tinget. Etter tvisteloven § 2-1 (1) bokstav f har «andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter» partsevne når det er særlig bestemt i lov. Arbeidsgruppen legger til grunn at det i en lovbestemmelse om at Sametinget er et selvstendig rettssubjekt, vil ligge at Sametinget har partsevne.

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

Til § 2-1 Sametingets arbeidsområde

Det nye tredje leddet slår fast at forvaltningsoppgaver skal legges til Sametinget direkte gjennom lov, og at begrensninger i Sametingets myndighet må ha hjemmel i lov. Dette følger uansett av at Sametinget blir etablert som et eget rettssubjekt, men er nevnt i bestemmelsen for opplysningens skyld. Selv om Sametinget etableres som et eget rettssubjekt, er det fortsatt et offentlig organ, og vil i all hovedsak basere seg på økonomiske bevilgninger fra Stortinget. Sametinget må forholde seg til de rammer som Stortinget setter gjennom budsjettvedtak og lovgivning, og de rammer som folkeretten setter.

Med rammebevilgning i fjerde ledd menes den fellesposten som går over Kommunal- og distriktsdepartementet (departementet som har ansvaret for samepolitikken) sitt budsjett. Dette er bare en del av midlene som går til samiske formål jf. publikasjonen *Løyvingar til samiske føremål i statsbudsjettet*. Noen av midlene forvaltes av andre enn Sametinget. Hvis noen departementer ønsker å la Sametinget forvalte øremerkede tilskudd, må denne oppgaven legges til Sametinget gjennom forskrift. Dagens regel i § 2-1 tredje ledd om at departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning, erstattes med en egen forskriftshjemmel i ny § 2-7.

Tvisteloven § 1-4 a gjelder tvister mellom stat og kommune eller fylkeskommune om gyldigheten av statlig organers avgjørelse. Sametinget vil etter forslag til nytt femte ledd kunne saksøke staten på samme måte som kommunene kan etter tvisteloven § 1-4 a.

Til § 2-3 Forhandlingsspråk

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 2-13.

Til § 2-4 Forretningsorden

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 2-14.

Til § 2-5 Delegering

Bestemmelsen er en videreføring av tredje ledd i dagens § 2-12.

Til § 2-6 Forholdet til annet regelverk

Bestemmelsen slår fast at forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for Sametinget, selv om det skilles ut som et eget rettssubjekt.

Når Sametinget utøver forvaltningsmyndighet, vil slik myndighetsutøvelse uansett falle innenfor Sivilombudets arbeidsområde. Bestemmelsen slår fast at også øvrige deler av Sametingets virksomhet ligger under Sivilombudets arbeidsområde. Sivilombudsloven § 4 andre ledd angir hva som faller utenfor Sivilombudets arbeidsområde. Ifølge bokstav e omfattes ikke avgjørelser som er truffet av kommunestyret eller fylkestinget, som etter lov bare kan treffes av disse organene. Slike avgjørelser kan ombudet likevel ta opp til behandling når det er nødvendig av hensyn til rettssikkerheten eller andre særlige grunner. Dette unntaket er i forarbeidene begrunnet av hensynet til det kommunale selvstyret (*Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*, Dokument 21 (2020–2021) side 83). Arbeidsgruppen mener at hensynet til samisk selvråderett begrunner behovet for en tilsvarende regel her.

Til § 2-7 Økonomiforvaltning

Dersom man skiller Sametinget ut som et eget rettssubjekt, vil ikke det statlige økonomiregelverket automatisk gjelde. I og med at Sametinget mottar sine midler fra Stortinget, vil det være behov for regler om og kontroll med Sametingets økonomiforvaltning. Regelen om at departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning, står i dag i sameloven § 2-1 tredje ledd. Denne erstattes med en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette regler for Sametingets økonomiforvaltning.

Til § 2-8 Sametingets plikter

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 14-2. Den fastsetter Sametingets ansvar for budsjettering, bruken av midler og økonomistyring. Det stilles ikke krav til flerårig økonomiplan, slik tilfellet er for kommunene. Bakgrunnen for dette er at Sametinget ikke gis anledning til å påta seg flerårige forpliktelser gjennom for eksempel lån. Sametingets myndighet etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres til et underordnet organ.

Etter bokstav a har Sametinget plikt til å vedta årsbudsjett. Dette skal omfatte hele Sametingets virksomhet.

Etter bokstav c har Sametinget en plikt til å fastsette nærmere regler for tingets økonomiforvaltning. Bestemmelsen stiller ikke krav til innholdet i økonomiregelverket. Dette vil bero på øvrige lov- og forskriftskrav til økonomiforvaltningen og økonomifaglige normer.

Til § 2-9 Lån og garantier

Sametinget har ikke behov for å foreta store lånefinansierte investeringer. Videre vil finansieringen av Sametinget i all hovedsak bestå av overføringer fra Stortinget. Sametinget har ikke andre inntektskilder av betydning. Det vil derfor være staten som må dekke de forpliktelser Sametinget ikke kan innfri.

Til § 2-10 Investeringer i eierandeler og verdipapirer

Ifølge bestemmelsen har Sametinget kun begrenset adgang til å gjøre investeringer i aksjer eller andre verdipapirer. Også denne bestemmelsen er ment å ramme inn Sametingets bruk av offentlige midler.

Det er likevel gjort unntak for samiske institusjoner, da flere samiske barnehager, språksentre, kulturhus og så videre i dag er organisert som aksjeselskap. Sametinget bør, innenfor budsjettet, ha mulighet til å bidra med egenkapital til slike samiske virksomheter, dersom det gjøres på en slik måte at en ikke risikerer mer enn at bidraget går tapt. Næringsvirksomhet eller annen klart kommersiell virksomhet faller utenfor begrepet «samiske institusjoner», også selv om den har en tilknytning til samisk språk og kultur.

Til § 2-11 Behandling av årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Bestemmelsen er laget etter modell av kommuneloven § 14-3. Det følger av bestemmelsen at årsbudsjettet er ettårig. Budsjettåret følger kalenderåret.

Andre ledd slår fast at hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Regnskapsåret følger budsjettåret. Andre ledd innebærer også at Sametinget, ved behandlingen av revidert årsbudsjett, må ta stilling til hvordan et eventuelt merforbruk i regnskapet skal dekkes inn. Bestemmelsen må forstås slik at Sametinget må treffe vedtak som setter i gang og gir rammer for arbeidet med inndekningen av merforbruket, blant annet at Sametinget angir beløp og tidsplan for når merforbruket skal dekkes inn. Bestemmelsen stiller ikke krav om at vedtaket skal angi tiltakene som skal gjennomføres for å dekke inn merforbruket. Dette tar Sametinget stilling til i årsbudsjettet.

Tredje ledd gir en tidsfrist på to år for å dekke inn eventuelle underskudd, tilsvarende som for kommunene.

Til § 2-11 a *Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling*

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 29-1.

Til § 2-12 *Sametingets administrasjon*

Forslaget i andre ledd innebærer at reglene i statsansatteloven, med noen unntak, skal gjelde de ansatte på Sametinget, selv om Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt. Ifølge dagens bestemmelse skal reglene i statsansatteloven gjelde «så langt de passer». Dette er en lite konkret henvisning og kan skape tvil om hva som er gjeldende rett. Forslaget sikter ikke på å endre praksis, men heller angi spesifikt hvilke bestemmelser i statsansatteloven som ikke gjelder de ansatte på Sametinget.

Det følger allerede av statsansatteloven § 1 at enkelte bestemmelser ikke gjelder for Sametinget. Bestemmelsene i statsansatteloven som omhandler embetsmenn vil ikke gjelde Sametinget, da Sametinget ikke har embetsmenn. De øvrige bestemmelser i dagens § 2-12 er flyttet til andre paragrafer.

Til § 2-13 *Avtaler og pensjon*

Forslaget innebærer at Sametingets ansatte personell, som i dag, skal være omfattet av tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene i staten og være medlemmer av Statens pensjonskasse. På denne måten vil det ikke innebære store endringer for de ansatte at Sametinget skilles ut som et eget rettssubjekt.

Til § 2-14 *Pensjonsordning for folkevalgte*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 2-15.

Nytt kapittel 5 Valg av medlemmer til Sametinget

Dagens bestemmelser i §§ 1-4 og 2-3 – 2-11 flyttes til nytt kapittel 5 uten endringer.

Nytt kapittel 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

Til § 6-1 *Møteoffentlighet*

Regelen er basert på kommuneloven § 11-5. Sametinget har regler om møteoffentlighet i *Sametingets forretningsorden og grunnregler*. Arbeidsgruppen mener det er riktig at disse reglene løftes opp fra Sametingets eget regelverk til lovs nivå.

Andre ledd gjelder de tilfeller hvor møtet skal lukkes. Første setning omfatter «arbeidstakers tjenstlige forhold». Det må gjelde vedkommende arbeidstakers egne forhold. Andre setning omfatter opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Bestemmelsen regulerer kun møtene i plenum og i komiteene. Sametinget velger selv hvordan de skal organisere sin virksomhet, foruten det som reguleres i sameloven. Bestemmelsen regulerer ikke om møter i sametingsrådet skal være åpne eller ikke, dette bestemmer Sametinget selv.

Til § 6-2 *Møtebok*

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 11-4.

I *første ledd* er det tatt inn krav om hvilke opplysninger som skal framgå av møteboken. Dette er en liste over det som minimum skal framgå. Det kan også tas inn andre opplysninger, og Sametinget kan fastsette reglement om ytterligere opplysninger som skal være med.

Etter *andre ledd* skal møteboken inneholde en konkret henvisning til korrekt hjemmel for inhabilitet og lukking. Henvisningen skal være så spesifikk at man angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler inhabiliteten eller lukkingen, for eksempel inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav d, eller at møtet er lukket med hjemmel i sameloven § 6-1 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom lukkingshjemmelen er § 6-1 tredje ledd bokstav b, må det også spesifikt vises til den aktuelle bestemmelsen i offentlighetsloven.

Til § 6-3 *Intern klagebehandling*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens femte ledd i §2-12

Til § 6-4 *Internkontroll*

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset Sametingets organisering og virksomhet. Sametinget må selv organisere hvordan internkontrollen skal gjennomføres.

Til § 6-5 *Revisjon*

Riksrevisjonens ansvarsområde omfatter alle deler av staten. Rettssubjekter utenfor staten omfattes dersom det følger av riksrevisjonsloven – eller av annen lov når det gjelder regnskapsrevisjon. I og med Sametinget også som eget rettssubjekt i all hovedsak vil forvalte midler bevilget av Stortinget, bør det tas inn bestemmelser i sameloven om at Riksrevisjonen har som oppgave å kontrollere Sametinget på vegne av Stortinget.

Sametinget og Riksrevisjonen har i flere år hatt en avtale om at Riksrevisjonen skal kontrollere Sametingets utøvende myndighet, sametingsrådet, på vegne av Sametingets parlamentariske forsamling, plenum. Når det gjelder denne revisjonen, vil det være opp til Sametinget selv å velge revisjonsordning.

Til § 6-6 *Kontrollutvalg*

Bestemmelsen er basert på reglene om kontrollutvalg i kommuneloven kapittel 23. Bestemmelsen er tilpasset forholdene på Sametinget. Det er ikke arbeidsoppgaver nok til å rettferdiggjøre et eget sekretariat ved siden av Sametingets alminnelige administrasjon, slik kommuneloven legger opp til. Men det er viktig at det er en avstand mellom lederen for administrasjonen, det vil si Sametingets direktør, og kontrollutvalget. Derfor sier bestemmelsen at Sametinget skal ha et kontrollutvalg med et sekretariat som ikke kan instrueres av Sametingets øvrige administrasjon på kontrollutvalgets ansvarsområder.

Til § 6-7 *Statlig klagebehandling*

Bestemmelsen er en tilpasning av forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum til Sametinget. I de tilfeller hvor et statlig organ er klageinstans og prøver skjønnet for et vedtak som Sametinget har truffet, skal det legges *stor* vekt på Sametingets syn. Regelen innebærer ingen rettslige avgrensninger i kompetansen til klageinstansen, men legger føringer på hvordan klageinstansen skal vekte Sametingets syn ved prøving av det frie skjønnet.

Til § 6-8 *Statlig kontroll av lovlighet*

I de saker der det ikke er etablert statlig klage- og omgjøringsadgang, etableres det en adgang for departementet til å kontrollere lovligheten av vedtak fattet av Sametinget. Dette er kun ment som en sikkerhetsmekanisme knyttet til forvaltningsoppgavene Sametinget utøver. Departementet skal ikke føre kontroll med lovligheten av Sametingets politiske virksomhet.

Bestemmelsen er bygd på kommunelovens regler om lovlighetskontroll. Departementet vurderer selv om det er grunn til å kontrollere vedtak, det er ikke gitt rett til at noen kan kreve

at departementet utfører en lovlighetskontroll, slik det er i kommuneloven. Det er kun departementet som kan sette i gang en slik kontroll. Den skal bare unntaksvis benyttes hvis det foreligger særlige grunner. Dette innebærer at det skal være en høy terskel for at departementet skal benytte seg av denne muligheten. Om det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet, bør i stor grad være avgjørende for om departementet skal ta saken opp til behandling. I tillegg vil andre momenter som blant annet vedtakets karakter, sakens viktighet, hvem som eventuelt ber om lovlighetskontroll og tidsaspektet være med på å avgjøre om departementet skal iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak. Det kan for eksempel være aktuelt å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll i tilfeller hvor spørsmål om lovlighet har skapt mye spenning internt i Sametinget, og hvor lovlighetskontroll kan bidra til å skape ro i saken. Lovlighetskontroll kan da avklare den eventuelle uklarheten om vedtaket er lovlig eller ikke.

Kommuneloven § 27-4 gir hjemmel for departementet til innsyn i alle sakens dokumenter. Arbeidsgruppen vurderer at departementet ikke gis noen ytterligere rett til innsyn ved kontroll av lovlighet, utover det som uansett følger av offentlighetsloven. Bakgrunnen for dette er at Sametinget har en politisk rolle, som i noen saker er i motstrid med statens interesser.

Til § 6-9 Statlig kontroll med økonomiforvaltningen

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 28-1.

Bokstav a vil gjelde dersom Sametinget vedtar et budsjett med merforbruk, det vil si uten at all bruk av midler har dekning på årets tilgang på midler.

Bokstav b vil gjelde dersom det vedtatte budsjettet, eller det vedtatte regnskapet, viser at et merforbruk dekkes inn over flere enn to år etter at merforbruket oppsto.

Oppgaven skal ligge til det departementet som har ansvaret for koordinering av samepolitikken, i dag Kommunal- og distriktsdepartementet.

15.1.2 Merknader til subsidiære forslag til endringer i sameloven

De foreslåtte bestemmelsene om Sametingets økonomiforvaltning (kapittel 2) og om statens kontroll med denne (kapittel 6), tar utgangspunkt i at Sametinget ikke gis adgang til å ta opp lån, stille garantier eller investere i verdipapirer. Dersom det likevel gis slik adgang, er det behov for å supplere de aktuelle bestemmelsene:

Til § 2-8 Sametingets plikter

Dersom Sametinget gis adgang til å påta seg flerårige økonomiske forpliktelser (for eksempel gjennom låneopptak), bør det stilles krav om økonomiplan.

Til § 2-9 Lån og garantier

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 14-15.

Med begrepet varige driftsmidler menes alle typer fast eiendom, bygninger, tekniske og fysiske anlegg, inventar, utstyr, transportmidler, maskiner og så videre. Som fast eiendom regnes også tomter. Begrepet varige driftsmidler omfatter ikke driftsmidler med lav anskaffelseskost og kort levetid som etter god kommunal regnskapsskikk ikke klassifiseres som varige driftsmidler. Nærmere avgrensning av begrepet varige driftsmidler, og også grenser for anskaffelseskost og økonomisk levetid, følger av god kommunal regnskapsskikk for klassifisering av eiendeler.

Sametinget skal ha mulighet til å stille garantier for virksomhet som er innenfor deres ansvarsområde, for eksempel til etablering av samiske kulturinstitusjoner eller barnehager.

Til § 2-10 Finansreglement - investering i verdipapirer

Bestemmelsen er basert på kommuneloven §§ 14-1, 14-2 og 14-13. Finansreglementet skal ha bestemmelser som hindrer Sametinget i å ta vesentlig finansiell risiko.

Etter fjerde ledd skal Sametingets administrasjon rapportere om utviklingen i forvaltningen av finansielle eiendeler og gjeld. Målet er å gi Sametingets plenum informasjon om hvorvidt forvaltningen foregår i samsvar med finansreglementet, om markedsutviklingen og endringer i risiko, eventuelle avvik og så videre.

Til § 6-10 Godkjenning av låneopptak

Bestemmelsen er en tilpasning av kommuneloven § 28-1, som gjelder ROBEK-registeret.

Bokstav a vil gjelde de tilfeller hvor driftsbudsjettet er vedtatt i strid med kravet til balanse. Situasjonen er da at budsjettet er vedtatt uten dekning.

Bokstav b krever at låneopptaket får godkjenning dersom økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk. Om det er vedtatt et merforbruk i økonomiplanen, skal vurderes i lys av det enkelte år i økonomiplanen, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Bokstav b krever at låneopptaket får godkjenning dersom økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk i driftsdelen. Om det er vedtatt et merforbruk i økonomiplanen, skal vurderes i lys av det enkelte år i økonomiplanen, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, side 415.

Mens bokstav a og b knytter seg til henholdsvis årsbudsjett og økonomiplan, og til vedtatt merforbruk, knytter bokstav c seg til regnskapsmessig underskudd og de planer som er vedtatt for å dekke inn et slikt underskudd. Selv om det ikke framgår tydelig av bestemmelsens ordlyd, er dette alternativet aktuelt dersom Sametinget gjør opp driftsregnskapet med et merforbruk.

Til § 6-11 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 29-2.

15.1.3 Endringer i annet regelverk

Til lov om endring i Finnmarksloven § 4

Endringen innebærer at departementet ikke lenger skal godkjenne Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark. Departementet vil ha muligheten til å gjennomføre kontroll av lovlighet.

Til lov om endring i opplæringsloven § 1-5

Endringen innebærer at departementet ikke lenger fastsetter rammene for de samiske læreplanene i forkant. Departementet vil ha muligheten til å gjennomføre kontroll av lovlighet.

Til endringer i bestemmelser om økonomistyring i staten

Sametinget vil i hovedsak være finansiert gjennom et rammetilskudd, på tilsvarende måte som kommunesektoren. Da det er, og bør være, mindre detaljerte regler for rammetilskudd enn for øremerkede tilskudd, er det gitt et unntak for kommunesektorens rammetilskudd fra de generelle reglene om tilskuddsforvaltning i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Den

foreslåtte tilføyelsen til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* gir en tilsvarende unntaksbestemmelse for rammetilskuddet til Sametinget.

15.1.3 Mulige endringer i Grunnloven

Til mulig endring av femte ledd i Grunnloven §100

Grunnloven har en bestemmelse som gjelder innsyn i statens og kommunenes dokumenter, og retten til å følge forhandlinger i rettsmøter og folkevalgte organ. Formuleringen innebærer at også Sametingets dokumenter og møter som hovedregel skal være åpne for allmennheten. Dette er allerede praksis i dag. Dette innebærer at allmennhetens rett til innsyn i Sametingets arbeid, får samme grunnlovsvvern som for den kommunale og statlige forvaltningen.

Til mulig nytt andre ledd i Grunnloven § 108

Bestemmelsen innebærer at Sametinget blir nevnt i sameparagrafen i Grunnloven. Den slår fast at Sametinget er et organ valgt av og for samene.

15.2 Forslag til lovendringer

15.2.1 Forslag til lov om endringer i sameloven

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

Kap. 1 Allmenne bestemmelser

§ 1-2 skal lyde:

§ 1-2 Sametinget

Den samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene. *Sametinget er et selvstendig rettssubjekt.*

§ 1-4 flyttes til nytt kapittel 5 om valg

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1 Sametingets arbeidsområde

Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v.

~~Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd.~~

~~Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett.~~ Sametinget har beslutningsmyndighet når det følger av andre bestemmelser i loven eller er fastsatt på annen måte. *Forvaltningsoppgaver skal legges til Sametinget direkte gjennom lov. Begrensninger i Sametingets myndighet må ha hjemmel i lov.*

Sametinget forvalter den rammebevilgningen som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hvilke øvrige

bevilgninger Sametinget skal forvalte. Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd.

Om Sametingets adgang til å saksøke staten i forbindelse med statlige organers vedtak i saker knyttet til Sametingets myndighetsutøvelse, gjelder tvisteloven § 1-4 a tilsvarende.

§§ 2-3 – 2-11 flyttes til nytt kapittel 5 om valg til Sametinget.

§ 2-3 Forhandlingsspråk

Under møter i Sametinget har alle rett til å tale samisk eller norsk etter eget ønske.

§ 2-4 Forretningsorden

Sametinget gir bestemmelser om sammenkalling og arbeidsordningen i Sametinget.

Ny § 2-5 skal lyde:

§ 2-5 Delegering

Sametinget kan opprette de styrer, råd eller utvalg som Sametinget finner hensiktsmessig og, såfremt ikke annet framgår, delegere myndighet til disse. Beslutningsmyndighet i henhold til §§ 2-9, 2-10 og 2-14 kan ikke delegeres.

Ny § 2-6 skal lyde:

§ 2-6 Forholdet til annet regelverk

Forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven gjelder for Sametinget.

Sametingets virksomhet faller inn under sivilombudets arbeidsområde, jf. sivilombudsloven § 4. Unntaket i § 4 andre ledd bokstav e gjelder tilsvarende for de avgjørelser som etter lov kun kan treffes av Sametingets plenum.

Ny § 2-7 skal lyde:

§ 2-7 Økonomiforvaltning

Sametinget skal påse at økonomiske midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak, at midlene brukes effektivt og at materielle verdier som Sametinget har ansvar for, forvaltes på en forsvarlig måte.

Departementet kan gi forskrifter om Sametingets økonomiforvaltning.

Ny § 2-8 skal lyde:

§ 2-8 Sametingets plikter

Sametinget i plenum skal vedta

- a. årsbudsjett
- b. årsregnskap og årsberetning
- c. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)

Ny § 2-9 skal lyde:

§ 2-9 Lån og garantier

Sametinget kan ikke ta opp lån, stille garantier eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for økonomiske forpliktelser. En avtale om slikt lån, garanti eller pantsettelse er ugyldig.

Ny § 2-10 skal lyde:

§ 2-10 Investeringer i eierandeler og verdipapirer

Sametinget kan ikke investere i aksjer eller andre eierandeler eller verdipapirer, med mindre det gjelder samiske institusjoner.

Ny § 2-11 skal lyde:

§ 2-11 Behandling av årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas av Sametinget før årsskiftet.

Årsregnskapet og årsberetningen skal vedtas senest 15. mars året etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Hvordan et eventuelt merforbruk i regnskapet skal dekkes inn, vedtas ved behandling av revidert årsbudsjett. All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Budsjettet skal dekke tidligere merforbruk.

Et merforbruk i regnskapet skal dekkes inn året etter at det oppsto. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, skal det dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto.

Regler for økonomiforvaltning, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen skal sendes departementet til orientering.

Ny § 2-11 a skal lyde:

§ 2-11 a Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling

Det kan ikke tas utlegg eller arrest i Sametingets eiendeler. Sametinget kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven.

§ 2-12 skal lyde:

§ 2-12 Sametingets administrasjon, organisering og saksbehandling

Sametinget skal ha en egen administrasjon. Personalet ved administrasjonen ansettes av Sametinget.

Sametingets ansatte skal være underlagt ~~den lovgivning som gjelder for statens tjenestemenn så langt det passer~~ reglene i statsansatteloven, med unntak for reglene nevnt i statsansatteloven § 1 fjerde ledd.

~~Sametinget kan opprette de styrever, råd eller utvalg som Sametinget finner hensiktsmessig og, såfremt ikke annet framgår, delegere myndighet til disse.~~

Ny § 2-13 skal lyde:

§ 2-13 Avtaler og pensjon

Sametingets ansatte er omfattet av tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene i staten og er medlemmer av Statens pensjonskasse.

Ny § 2-14 skal lyde:

§ 2-14 Pensjonsordning for folkevalgte

Medlemmer av Sametinget som utøver sitt verv på fulltid, har rett til pensjon etter en egen pensjonsordning. Departementet kan i forskrift bestemme at også andre medlemmer av Sametinget skal ha rett til pensjon.

Departementet gir nærmere forskrift om beregningen av pensjonsrettighetene og om gjennomføringen av pensjonsordningen.

Nytt kapittel 5 Valg av medlemmer til Sametinget

§§ 2-3 til 2-11 og § 1-4 flyttes hit og får nye nummer.

Nytt kapittel 6 skal lyde:

Kapittel 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

§ 6-1 Møteoffentlighet

Alle har rett til å følge plenums- og komitemøter i Sametinget dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen.

Sametinget skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Sametinget kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
- b. Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Sametinget kan vedta at en debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. En avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

§ 6-2 Møtebok

Det skal føres møtebok for plenumsmøter i Sametinget. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- a. tid og sted for møtet
- b. hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- c. hvilke saker som ble behandlet
- d. hvilke vedtak som ble truffet
- e. avstemningsresultat

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av Sametinget er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

§ 6-3 Intern klagebehandling

Enkeltvedtak fattet av styre, råd eller utvalg oppnevnt av Sametinget, kan i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser påklages til Sametinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av Sametinget.

§ 6-4 Internkontroll

Sametinget skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Departementet kan gi forskrift om internkontroll.

§ 6-5 Revisjon

Riksrevisjonen skal revidere Sametingets regnskap.

§ 6-6 Kontrollutvalg

Sametinget velger et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll.

Kontrollutvalget skal ha et sekretariat som i sine kontrollopgaver er uavhengig av Sametingets øvrige administrasjon.

Den som utfører sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget, skal være direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Sametingets øvrige administrasjon skal innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke ha instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet.

Kontrollutvalget skal påse at:

- a. regnskapsrevisjonen er betryggende
- b. økonomiforvaltningen er i tråd med bestemmelser og vedtak
- c. det gjennomføres forvaltningsrevisjon
- d. Sametingets eierinteresser kontrolleres

§ 6-7 Statlig klagebehandling

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av Sametinget, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til Sametingets syn ved prøving av det frie skjønn. Det skal framgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt dette hensynet.

§ 6-8 Statlig kontroll av lovlighet

Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om Sametingets vedtak er lovlig. Dette gjelder ikke vedtak som kan påklages til eller omgjøres av et statlig organ.

Ved lovlighetskontroll kan departementet ta stilling til om vedtaket:

- a. har et lovlig innhold
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c. har blitt til på lovlig måte

Dersom departementet har gjennomført lovlighetskontroll, skal departementet oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig. Departementet kan gi pålegg til Sametinget om å rette forhold som er lovstridige.

§ 6-9 Statlig kontroll med økonomiforvaltningen

Sametingets årsbudsjett må forelegges departementet for godkjenning dersom ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Budsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b. Budsjett eller regnskap viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.

Departementet kan gi forskrifter om statens kontroll med Sametingets virksomhet.

15.2.1 Subsidiære forslag til lov om endringer i sameloven

Hvis Sametinget gis adgang til å ta opp lån, stille garantier og investere i verdipapirer, er det behov for endring og supplering av bestemmelsene foreslått foran om økonomiforvaltning (kapittel 2) og statens kontroll med denne (kapittel 6):

Kapittel 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

Ny § 2-8 skal lyde:

§ 2-8 Sametingets plikter

Sametinget i plenum skal vedta

- a. økonomiplan og årsbudsjett

- b. årsregnskap og årsberetning
- c. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)

Ny § 2-9 skal lyde:

§ 2-9 Lån og garantier

Sametinget kan ta opp lån til investeringer i varige driftsmidler som skal eies av Sametinget.

Sametinget kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn Sametinget selv, hvis ikke garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet.

Ny § 2-10 skal lyde:

§ 2-10 Finansreglement - investering i verdipapirer

Sametinget skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Sametinget skal fastsette regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer Sametinget i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak.

Sametingets administrasjon skal etter årets utgang rapportere til Sametinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld, og også utviklingen gjennom året og - status ved utgangen av året.

Før Sametinget inngår avtaler, skal det dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med finansreglementet.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis Sametingets avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrifter om Sametingets finans- og gjeldsforvaltning.

Kapittel 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

Ny § 6-10 skal lyde:

§ 6-10 Godkjenning av låneopptak

Sametingets låneopptak krever godkjenning fra departementet dersom ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Budsjettet er vedtatt med et merforbruk
- b. Økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk
- c. Økonomiplan, budsjett eller regnskap viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto

Ny § 6-11 skal lyde:

§ 6-11 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd

Hvis Sametinget på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter det å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Det skal straks sendes en melding til departementet om et slikt vedtak. Hvis det ikke blir truffet slikt vedtak, kan departementet vedta betalingsinnstilling.

Når det er truffet et vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for Sametinget.

Ny § 6-12 skal lyde:

§ 6-12 Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett

Etter at Sametinget har uttalt seg, skal tilsynsnemnda vedta en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal sendes til departementet for godkjenning. Departementet kan gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis det vurderes som nødvendig av hensyn til Sametingets framtidige økonomi.

15.2.2 Forslag til lov om endring i Finnmarksloven

I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark § 4 gjøres følgende endringer:

Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. ~~Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Departementet prøver om retningslinjene ligger innenfor rammen av første punktum, og om de er utformet på egnet måte.~~

15.2.2 Forslag til lov om endring i opplæringsloven

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

Sametinget gir forskrift om det samiske innhaldet i dei nasjonale læreplanane i fag og om læreplanar for opplæring i samiske språk. Sametinget gir også forskrift om læreplanar i særskilde samiske fag i den vidaregåande opplæringa. ~~Forskrifta skal haldast innanfor dei rammene som departementet har fastsett.~~

~~Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Departementet prøver om retningslinjene ligger innenfor rammen av første punktum, og om de er utformet på egnet måte.~~

15.2.4 Forslag til endringer i Bestemmelser om økonomistyring i staten

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, tas det inn følgende: «For forvaltning av rammetilskudd til Sametinget under statsbudsjettets kapittel 560, post 50 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige meldingene til Stortinget, i stedet for de generelle bestemmelsene i dette kapitlet.»

15.2.5 Mulige endringer i Grunnloven

Dersom det er ønskelig å ta inn bestemmelser om Sametinget i Grunnloven, foreslår utvalget at følgende formuleringer benyttes:

Grunnloven § 100 femte ledd skal lyde:

- Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten, kommunane *og Sametinget* og til å følge forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Nytt andre ledd i § 108:

- *Det samiske folket har rett til å fremja interessene til samane ved eit eige ting valt av og for samane.*

16 Forslag til lovendringer - Sametinget innenfor staten

Arbeidsgruppen har vurdert et alternativ der Sametinget fortsetter innenfor staten som juridisk person. I dette alternativet kommer Sametingets uavhengighet, slik det praktiseres i dag, tydeligere fram i lovverket.

Arbeidsgruppen foreslår endringer i sameloven og annet lov- og regelverk. De viktigste er:

- Sametingets oppgaver skal fortrinnsvis tildeles gjennom lov.
- Sametingets rammetilskudd skal gis samme unntak fra økonomiregelverket som rammetilskuddet til kommunesektoren.
- Det skal legges stor vekt på Sametingets syn ved statlig klagebehandling.

Arbeidsgruppen vil foreslå de samme lovkapitlene som i kapittel 15, og samme struktur i loven.

Arbeidsgruppen kommer ikke med egne forslag til endringer i kulturminneloven, men støtter kulturmiljøutvalgets forslag om å legge oppgaver direkte til Sametinget i loven.

16.1 Merknader til forslaget

16.1.1 Endringer i sameloven

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

Til § 2-1 *Sametingets arbeidsområde*

Det nye tredje leddet slår fast at forvaltningsoppgaver skal legges til Sametinget direkte gjennom lov, og at begrensninger i Sametingets myndighet må ha hjemmel i lov. Sametinget må forholde seg til de rammer som Stortinget setter gjennom budsjettvedtak og lovgivning, og de rammer som folkeretten setter.

Med rammebevilgning menes i fjerde ledd den fellesposten som går over Kommunal- og distriktsdepartementet (departementet med ansvaret for samepolitikken) sitt budsjett. Dette er bare en del av midlene som går til samiske formål jf. publikasjonen *Løyvingar til samiske føremål i statsbudsjettet*. Noen av midlene forvaltes av andre enn Sametinget. Hvis noen departementer ønsker å la Sametinget forvalte øremerkede tilskudd, må denne oppgaven legges til Sametinget gjennom forskrift. Dagens regel i § 2-1 tredje ledd om at departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning, erstattes med en egen forskriftshjemmel i ny § 2-7.

Til § 2-3 *Forholdet til annet regelverk*

Bestemmelsen slår fast at forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for Sametinget. Dette er en kodifisering av gjeldende rett.

Når Sametinget utøver forvaltningsmyndighet, vil slik myndighetsutøvelse uansett falle innenfor Sivilombudets arbeidsområde. Bestemmelsen slår fast at også øvrige deler av Sametingets virksomhet ligger under Sivilombudets arbeidsområde. Sivilombudsloven § 4 andre ledd angir hva som faller utenfor sivilombudets arbeidsområde. Ifølge bokstav e omfattes ikke avgjørelser som er truffet av kommunestyret eller fylkestinget, som etter lov bare kan treffes av disse organene. Slike avgjørelser kan ombudet likevel ta opp til behandling når det er nødvendig av hensyn til rettssikkerheten eller andre særlige grunner. Dette unntaket er i forarbeidene begrunnet av hensynet til det kommunale selvstyret (*Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*, Dokument 21 (2020–2021) side 83). Arbeidsgruppen mener at hensynet til samisk selvråderett begrunner behovet for en tilsvarende regel her.

Til § 2-4 *Lån og garantier*

Sametinget kan ikke ta opp lån, stille garantier eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. En avtale om slikt lån, garanti eller pantsettelse er ugyldig. Dette er en kodifisering av gjeldende rett. Stortinget er bevilgende myndighet i Norge, hverken Sametinget eller andre deler av staten har anledning til å binde opp framtidige bevilgninger uten hjemmel.

Sametinget har ikke behov for å foreta store lånefinansierte investeringer. Videre vil finansieringen av Sametinget i all hovedsak bestå av overføringer fra Stortinget. Sametinget har ikke andre inntektskilder av betydning. Det vil derfor være staten som må dekke de forpliktelser Sametinget eventuelt ikke kan innfri.

Til § 2-5 *Investeringer i verdipapirer*

Ifølge bestemmelsen har Sametinget begrenset adgang til å gjøre investeringer i aksjer eller andre verdipapirer. Også denne bestemmelsen er ment å ramme inn Sametingets bruk av offentlige midler.

Det er likevel gjort unntak for samiske institusjoner, da flere samiske barnehager, språksentre, kulturhus osv. i dag er organisert som aksjeselskap. Sametinget bør ha mulighet til å bidra med egenkapital til samiske virksomheter, dersom det gjøres på en slik måte at en ikke risikerer mer enn at bidraget går tapt. Næringsvirksomhet eller annen klart kommersiell virksomhet faller utenfor begrepet «samiske institusjoner», også selv om den har en tilknytning til samisk språk og kultur.

Til § 2-12 *Sametingets administrasjon*

Forslaget i andre ledd innebærer at reglene i statsansatteloven, med noen unntak, skal gjelde de ansatte på Sametinget. Ifølge dagens bestemmelse skal reglene i statsansatteloven gjelde «så langt de passer». Dette er en lite konkret henvisning og kan skape tvil om hva som er gjeldende rett. Forslaget sikter ikke på å endre praksis, men heller angi spesifikt hvilke bestemmelser i statsansatteloven som ikke gjelder de ansatte på Sametinget.

Det følger allerede av statsansatteloven § 1 at enkelte bestemmelser ikke gjelder for Sametinget. Bestemmelsene i statsansatteloven som omhandler embetsmenn vil ikke gjelde Sametinget, da Sametinget ikke har embetsmenn. De øvrige bestemmelser i dagens § 2-12 er flyttet til andre paragrafer.

Nytt kapittel 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

Til § 6-1 *Møteoffentlighet*

Regelen er basert på kommuneloven § 11-5. Sametinget har regler om møteoffentlighet i *Sametingets forretningsorden og grunnregler*. Arbeidsgruppen mener at det er riktig at disse reglene løftes opp fra Sametingets eget regelverk til lovs nivå.

Andre ledd gjelder de tilfeller hvor møtet skal lukkes. Første setning omfatter «arbeidstakers tjenstlige forhold». Det må gjelde vedkommende arbeidstakers egne forhold. Andre setning omfatter opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Bestemmelsen regulerer kun møtene i plenum og i komiteene. Sametinget velger selv hvordan de skal organisere sin virksomhet, foruten det som reguleres i sameloven. Bestemmelsen regulerer ikke om møter i sametingsrådet skal være åpne eller ikke, dette bestemmer Sametinget selv.

Til § 6-2 *Møtebok*

Bestemmelsen er basert på kommuneloven § 11-4.

I *første ledd* er det tatt inn krav om hvilke opplysninger som skal framgå av møteboken. Dette er en liste over det som minimum skal framgå. Det kan også tas inn andre opplysninger, og Sametinget kan fastsette reglement om ytterligere opplysninger som skal være med.

Etter *andre ledd* skal møteboken inneholde en konkret henvisning til korrekt hjemmel for inhabilitet og lukking. Henvisningen skal være så spesifikk at man angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler inhabiliteten eller lukkingen, for eksempel inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav d, eller at møtet er lukket med hjemmel i sameloven § 6-1 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom lukkingshjemmelen er § 6-1 tredje ledd bokstav b, må det også spesifikt vises til den aktuelle bestemmelsen i offentlighetsloven.

Til § 6-3 *Intern klagebehandling*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens femte ledd i §2-12.

Til § 6-4 *Kontrollutvalg*

Bestemmelsen er basert på reglene om kontrollutvalg i kommuneloven kapittel 23. Bestemmelsen er tilpasset forholdene på Sametinget. Det er ikke arbeidsoppgaver nok til å rettferdiggjøre det å etablere et uavhengig sekretariat ved siden av Sametingets alminnelige administrasjon, slik kommuneloven legger opp til. Men det er viktig at det er en avstand mellom den øvrige administrasjonen og kontrollutvalgets arbeid. Derfor sier bestemmelsen at Sametinget skal ha et kontrollutvalg med et sekretariat som ikke kan instrueres av Sametingets øvrige administrasjon på kontrollutvalgets ansvarsområder.

Til § 6-5 *Statlig klagebehandling*

Bestemmelsen er en tilpasning av forvaltningsloven § 34, andre ledd, andre setning, til Sametinget. I de tilfeller hvor et statlig organ er klageinstans og prøver skjønnet for et vedtak som Sametinget har truffet, skal det legges *stor* vekt på Sametingets syn. Regelen innebærer at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, også det frie skjønnet til Sametinget. Regelen i tredje punktum innebærer ingen rettslige avgrensninger i kompetansen til klageinstansen, men legger føringer på hvordan klageinstansen skal vekte Sametingets syn ved prøving av det frie skjønnet.

16.1.2 Endringer i annet regelverk

Til endringer i bestemmelser om økonomistyring i staten

Sametinget vil i hovedsak være finansiert gjennom et rammetilskudd, på tilsvarende måte som kommunesektoren. Da det er, og bør være, mindre detaljerte regler for rammetilskudd enn for øremerkede tilskudd, er det gitt et unntak for kommunesektorens rammetilskudd fra de generelle reglene om tilskuddsforvaltning i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Den foreslåtte tilføyselsen til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* gir en tilsvarende unntaksbestemmelse for rammetilskuddet til Sametinget.

16.1.3 Mulige endringer i Grunnloven

Til mulig endring av femte ledd i Grunnloven § 100

Grunnloven har en bestemmelse som gjelder innsyn i statens og kommunenes dokumenter, og retten til å følge forhandlinger i rettsmøter og folkevalgte organ. Formuleringen innebærer at en presisering av at også Sametingets dokumenter og møter som hovedregel skal være åpne for allmennheten. Dette er allerede praksis i dag. Dette innebærer at allmennhetens rett til

innsyn i Sametingets arbeid, får samme grunnlovsværn som for den kommunale og statlige forvaltningen.

Til mulig nytt andre ledd i Grunnloven § 108:

Bestemmelsen innebærer at Sametinget blir eksplisitt nevnt i sameparagrafen i Grunnloven. Den slår fast at Sametinget er et organ valgt av og for samene.

16.2 Forslag til lovendringer

16.2.1 Forslag til lov om endringer i sameloven

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

Kap. 1 Allmenne bestemmelser

§ 1-4 flyttes til nytt kapittel 5 om valg.

Kap. 2 Sametingets arbeidsområde, økonomiforvaltning og administrasjon

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1 *Sametingets arbeidsområde*

Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v.

~~Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd.~~

~~Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Sametinget har beslutningsmyndighet når det følger av andre bestemmelser i loven eller er fastsatt på annen måte. Forvaltningsoppgaver skal legges til Sametinget direkte gjennom lov. Begrensninger i Sametingets myndighet må ha hjemmel i lov.~~

Sametinget forvalter den rammebevilgningen som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hvilke øvrige bevilgninger Sametinget skal forvalte. Sametinget kan gi forskrift om fordeling og bruk av tilskudd.

§§ 2-3 – 2-11 flyttes til nytt kapittel 5 om valg til Sametinget.

Ny § 2-3 skal lyde:

§ 2-3 *Forholdet til annet regelverk*

Forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven gjelder for Sametinget.

Sametingets virksomhet faller inn under sivilombudets arbeidsområde, jf. lov om sivilombudet § 4. Unntaket i sivilombudsloven § 4 andre ledd bokstav e gjelder tilsvarende for de avgjørelser som etter lov kun kan treffes av Sametingets plenum.

Ny § 2-4 skal lyde:

§ 2-4 Lån og garantier

Sametinget kan ikke ta opp lån, stille garantier eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. En avtale om slikt lån, garanti eller pantsettelse er ugyldig.

Ny § 2-5 skal lyde:

§ 2-5 Investeringer i eierandeler og verdipapirer

Sametinget kan ikke investere i aksjer eller andre eierandeler eller verdipapirer, med mindre det gjelder samiske institusjoner.

§ 2-12 andre ledd skal lyde:

Sametingets ansatte skal være underlagt ~~den lovgivning som gjelder for statens tjenestemenn så langt det passer~~ reglene i statsansatteloven, med unntak for reglene nevnt i statsansatteloven § 1 fjerde ledd.

Kap. 5 Valg til Sametinget

§§ 2-3 til 2-11 og § 1-4 flyttes hit og får nye nummer.

Nytt kapittel 6 skal lyde:

Kap. 6 Kontroll med Sametingets virksomhet

§ 6-1 Møteoffentlighet

Alle har rett til å følge plenums- og komitemøter i Sametinget dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen.

Sametinget skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Sametinget kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
- b. Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Sametinget kan vedta at en debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. En avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

§ 6-2 Møtebok

Det skal føres møtebok for plenumsmøter i Sametinget. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- a. tid og sted for møtet
- b. hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- c. hvilke saker som ble behandlet
- d. hvilke vedtak som ble truffet
- e. avstemningsresultat

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av Sametinget er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

§ 6-3 Intern klagebehandling

Enkeltvedtak fattet av styre, råd eller utvalg oppnevnt av Sametinget, kan i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser påklages til Sametinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av Sametinget.

§ 6-4 Kontrollutvalg

Sametinget velger et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll.

Kontrollutvalget skal ha et sekretariat som i sine kontrolloppgaver er uavhengig av Sametingets øvrige administrasjon.

Den som utfører sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget, skal være direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Sametingets øvrige administrasjon skal innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke ha instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet.

Kontrollutvalget skal påse at:

- a. regnskapsrevisjonen er betryggende
- b. økonomiforvaltningen er i tråd med bestemmelser og vedtak
- c. det gjennomføres forvaltningsrevisjon
- d. Sametingets eierinteresser kontrolleres

§ 6-5 Statlig klagebehandling.

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av Sametinget, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til Sametingets syn ved prøving av det frie skjønn. Det skal framgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt dette hensynet.

16.2.2 Forslag til endringer i Bestemmelser om økonomistyring i staten

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, tas det inn følgende: «For forvaltning av rammetilskudd til Sametinget under statsbudsjettets kapittel 560, post 50 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige meldingene til Stortinget, i stedet for de generelle bestemmelsene i dette kapitlet.»

16.2.3 Mulige endringer i Grunnloven

Dersom det er ønskelig å ta inn bestemmelser om Sametinget i Grunnloven, foreslår utvalget at følgende formuleringer benyttes:

Grunnloven § 100 femte ledd skal lyde:

- Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten, ~~og~~ kommunane og Sametinget og til å følge forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Nytt andre ledd i § 108:

- *Det samiske folket har rett til å fremja interessene til samane ved eit eige ting valt av og for samane.*