



U. Hoff 35
Konv. d. s. s.

DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT
LOVAVDELINGEN

KONTOR: AKERSGT 42 - TLF 22 34 90 90 - TELEX 21 403 J. DEP. N
POSTADRESSE: POSTBOKS 8005 DEP, 0030 OSLO

KOMM.- OG ARB. DEP.

S

30. JAN. 1995

92/470-25

J.E. 17.2.95 NKR

Kommunal- og arbeidsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

LAD

Deres ref.
92/470 S NKR

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
94/1422 E MV/EA/mk

Dato
26 januar 1995

UTREDNING AV KONSEKVENSER FORBUNDET MED EN FRIERE
BUDSJETTMESSIG STILLING FOR SAMETINGET

Vi viser til brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet 18 november 1994, og til telefonsamtale mellom departementsrådene Sand og Killengreen.

1. Vi oppfatter henvendelsen slik at det som ønskes nærmere vurdert er Kommunal- og arbeidsministerens konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget for så vidt gjelder forholdet til Sametingets bruk (herunder fordeling) av bevilgninger.

Innledningsvis finner vi det hensiktsmessig kort å redegjøre for hva konstitusjonelt ansvar innebærer. Det konstitusjonelle ansvaret knytter seg til grunnlovens bestemmelser om riksrett. Etter grunnloven § 86 er riksretten dømmende myndighet i saker som anlegges mot et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett for å ha begått et straffbart forhold i utøvelsen av sine funksjoner. Det konstitusjonelle ansvaret er altså et straffansvar. De materielle straffereglene finnes i lov 5 februar 1932 nr 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett.

Ansvarlighetsloven inneholder ingen bestemmelser som direkte gjelder Regjeringens/statsråders konstitusjonelle ansvar ved delegasjon, men flere bestemmelser kan etter omstendighetene bli aktuelle.

Stateråden	Plan- og adm. avd.	Kriminaloms.avd.	Lovavdelingen	Politiavdelingen	Politivdelingen	Sivilavdelingen	Utbedingsavd.
TF 22 34 51 01	TF 22 34 51 19	TF 22 34 55 11	TF 22 34 53 98	TF 22 34 56 01	TF 22 34 52 19	TF 22 34 54 01	TF 22 34 52 81
Faks 22 34 85 33	Faks 22 34 85 34	Faks 22 34 95 31	Faks 22 34 27 25	Faks 22 34 95 39	Faks 22 34 95 30	Faks 22 34 27 24	Faks 22 34 52 89

Ansvarlighetsloven § 8 bokstav b setter straff for det medlem av Regjeringen som ved handling eller unnlatelse medvirker til at beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning. Videre kan nevnes § 10, som setter straff for medlem av Regjeringen som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt eller bestyrt eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet. Bestemmelsene stiller krav om ansvarlig handlemåte fra statsrådets side, og kan anvendes der statsråden ikke har benyttet seg av den instruksjons- eller kontrollmyndighet han har overfor underordnede i departementet eller andre underordnede organer.

Langt mer praktisk viktig enn det konstitusjonelle ansvaret er det parlamentariske ansvaret. Med parlamentarisk ansvar menes vanligvis Regjeringens eller den enkelte statsråds plikt til å trekke seg tilbake når Stortinget har fattet vedtak om mistillit. Noen definerer begrepet som en plikt til å møte i Stortinget og svare for seg der.

I det følgende er det imidlertid bare det konstitusjonelle ansvar som vil bli behandlet.

I daglig språkbruk blandes ofte begrepene konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Ofte siktes det til begge typer ansvar når uttrykket "konstitusjonelt ansvar" brukes. Det er også en sammenheng mellom de to begrepene: Dersom en statsråd eller Regjeringen ikke bøyer seg for Stortingets mistillit, kan riksrettsansvar bli aktuelt. På den annen side er det ikke slik at vilkårene i ansvarlighetsloven må være oppfylt for at det skal oppstå parlamentarisk ansvar. Politiske hensyn vil ofte kunne være fremtredende i Stortingets vurdering.

2. Sametinget hører budsjettmessig under Kommunal- og arbeidsdepartementets ansvarsområde, og de fleste av Stortingets bevilgninger til Sametinget går over dette departementets budsjett.

Sametinget har for øvrig langt på vei en uavhengig stilling. For det første er organet tillagt avgjørelsesmyndighet direkte etter sameloven på en del områder. Sametinget har videre en uavhengig stilling i sin funksjon som rådgivende, politisk organ, jf sameloven § 2-1 første og

andre ledd. Også Sametingets sammensetning samt bakgrunnen for opprettelsen av det, taler for at det har en uavhengig status.

Det er således ikke riktig - slik det skrives i rapportutkastet punkt 4.2 - at Sametinget er "opprettet som etat under Kommunal- og arbeidsdepartementet" og at det er underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementets instruksjonsmyndighet. Vi viser for øvrig til Justisdepartementets brev til Kommunaldepartementet 16 februar 1990 hvor Sametingets stilling til regjeringen/departementet er nærmere drøftet.

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

(a) Vi er for vår del ikke kjent med at Sametinget ved lov (eller hjemmel i lov) er tillagt oppgaver hvor loven tillegger (eller forutsetter tillagt) regjeringen/departementet instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget.

(b) Når det gjelder spørsmålet om særskilt kontroll- eller instruksjonsmyndighet med grunnlag i Stortingets plenarvedtak, kan det først være grunn til å nevne bevilgningsreglementets § 17 (Stortingets bevilgningsreglement 19 november 1959) om forbehold om kontroll. Denne gjelder forholdet til bl a offentlige organer som ikke er underlagt departementets kontroll, og lyder:

"Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes overfor mottakeren tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskudd, og for

Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene".

I denne forbindelse viser vi også til Reglement for økonomi- forvaltningen i departementene med normalinstrukser (inntatt i Norsk Lovtidend 2 Avdeling 1970 s 846 flg) § 4 om bevilgningskontroll. Bestemmelsen lyder:

- "1. Departementet skal føre kontroll med at bevilgningene blir brukt formålstjenlig og økonomisk i samsvar med Bevilgningsreglementet og forutsetningene i stortingsvedtakene.
2. Det skal føres nødvendig kontroll med budsjettforbruket for å hindre at bevilgningene blir overskredet."

I og med Sametingets uavhengige stilling, antar vi at bevilgningsreglementets § 17 også vil gjelde i de tilfeller der det bevilges midler til Sametinget. Vi vil videre anta 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/departementet får instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget for så vidt gjelder anvendelsen (fordelingen) av de bevilgede midler. Hvor langt denne myndigheten går vil måtte bero på en tolking av vedkommende bevilgningsvedtak. Vi antar at Kommunal- og arbeidsdepartementet er nærmere enn oss til å vurdere de konkrete bevilgningsvedtakene, og vi går ikke nærmere inn på dette her. Om tolking av bevilgningsvedtak generelt, viser vi til Finansdepartementets Veiledning i statlig budsjettarbeid (1994) s 17-19.

(c) Som nevnt ovenfor kan det tenkes at instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget på avgrensede områder også kan etableres på annet grunnlag enn ved lov eller stortingsvedtak. Ett slikt grunnlag kan være delegasjon fra regjeringen/departementet til Sametinget.

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 delegere myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her. Vi vil

imidlertid anbefale at man for fremtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget. Om regjeringens/departementets adgangen til å delegere myndighet til uavhengige organer generelt, se Eckhoff, Forvaltningsrett, 5 utg ved Eivind Smith, s 222-226, med henvisninger.

Under forutsetning av at man anser delegasjon (uten særskilt hjemmel i lov) fra regjeringen/departementet til Sametinget som lovlig, kan det reises spørsmål om hvilket ansvar det delegerende organ har for Same-tingets utøvelse av den tildelte myndigheten (og bruk av de tildelte midlene). Ansvarer henger nøye sammen med hvilke kontrollmidler det delegerende organ har til rådighet. Det delegerende organ har i utgangspunktet muligheter for kontroll i kraft av delegasjonsvedtaket på det området myndighetstildelingen gjelder. I Frihagen, Forvalt-ningsrett del 1, 1991, s 242 heter det:

"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 hvor-ledes en konkret sak skal avgjøres. Dette må nok som utgangspunkt gjelde selv om det organ det delegeres til, ikke ellers er i noe under-ordningsforhold til det organ som har delegert."

Det delegerende organet kan altså i utgangspunktet gi generelle instruksjer, retningslinjer om saksbehandlingen, lovanvendelse og skjønnsutøvelse, og anvisninger i den enkelte sak. Organet vil også ha omgjøringkompetanse. Det delegerende organet kan i utgangspunktet selv vurdere hvilke kontrollmidler det ønsker å beholde på sin hånd.

Det delegerende organ må antas å ha et ansvar for å føre kontroll med virksomheten i Sametinget og gripe inn dersom det oppdages kritikk-verdige forhold ved bruken av delegert myndighet. Det vil etter omstendighetene kunne lede til ansvar hvis de kontrollmidlene det delegerende organ i det konkrete tilfellet har, ikke tas i bruk i en slik situasjon.

3. Dersom Sametinget gis en friere budsjettmessig stilling enn det som er situasjonen i dag (ved at bevilgningene samles i én post), vil dette ikke innebære noen prinsipiell endring i forhold til statsrådets kon-

stitusjonelle ansvar for Sametingets bruk av bevilgningene. Det vil igjen måtte bero på en tolking av vedkommende bevilgningsvedtak (samt bevilgningsreglementets bestemmelser), hvor langt statsrådets kontroll- og instruksjonsmyndighet (og derved det konstitusjonelle ansvar) skal rekke. Ved en eventuell omlegging av Sametingets budsjettmessige stilling, bør man imidlertid i forbindelse med bevilgningsvedtaket avklare i forhold til Stortinget hva slags rolle regjeringen/departementet skal ha for Sametingets bruk av bevilgningene.

4. Vi har ved gjennomlesning av rapportutkastet ikke vurdert de deler som ikke direkte har betydning for det spørsmål som er forelagt oss. Vi har imidlertid merket oss at det kan virke som det gis motstridende opplysninger om i hvilken grad departementet er klageinstans. På side 8 nederst går det fram at fagdepartementet er klageinstans for alle tilskuddsordningene unntatt Samisk utviklingsfond. Øverst på side 44 står det at Sametingets forvaltning av ordningene enten skal være unntatt fra klage, eller at klageadgangen skal begrenses til Sametinget eller Sametingsrådet.



Inge Lorange Bæcker
ekspedisjonssjef



Eirik Akerlie
lovrådgiver