

Vedlegg 1. Forslag til budsjettprosedyrer med kommentarer

§ 1 Formålet med prosedyrene

Formålet med budsjettprosedyrene er å:

- 1. bidra til en praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser*
- 2. søke å oppnå enighet mellom Regjeringen og Sametinget om budsjett for de overordnede økonomiske rammene for Sametingets virksomhet og bevilgninger til samiske formål*
- 3. legge til rette for utvikling av et partnerskapsperspektiv mellom Regjeringen og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn*
- 4. utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklings trekk i samiske samfunn*

Kommentarer til § 1 Formål med prosedyrene

Budsjettprosedyrene skal bidra til en praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser. Ordlyden i formålsbestemmelsen er i stor grad samsvarende med den tilsvarende bestemmelsen i avtalen om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 1. mai 2005, fastsatt ved Kgl. res 1. juli 2005. Det er likevel foretatt enkelte tilpasninger for å synliggjøre at budsjettprosedyrene direkte omhandler budsjett og økonomiske rammer.

I § 1 nr. 2 framgår det at det er budsjettet for de overordnede økonomiske rammene til Sametingets virksomhet samiske formål for øvrig det skal forhandles om.

§ 2 Virkeområde

Budsjettprosedyrene regulerer forhandlinger om og inngåelse av avtale om budsjett for de overordnede økonomiske rammene for Sametingets virksomhet og andre samiske formål.

Kommentarer til § 2 Virkeområde

I bestemmelsen er det presisert at forhandlingene om den økonomiske rammen til Sametinget skal skje på overordnet nivå. Resultatet av forhandlingene må være slik at Sametingets plenum har en reell mulighet til å foreta prioriteringene innenfor de vedtatte økonomiske rammene. Dette innebærer at det i forhandlingsresultatet ikke skal legges detaljerte føringer for bruken av midlene.

At forhandlingene skal skje på overordnet nivå, betyr ikke at en ikke kan bringe inn enkelttemaer i forhandlingene. Det er av betydning for forhandlingene at det foreligger datagrunnlag eller rapporter om hva som er situasjonen og utviklingstrekkene innenfor de ulike områdene i det samiske samfunnet. Slike rapporter vil kunne være sentralt grunnlagsmateriale for å definere områder som må vies særlig oppmerksomhet i de årlige forhandlingene. Et sentralt grunnlagsdokument vil være Faglig analysegruppes årlige rapport om situasjon og utviklingstrekk i samiske samfunn, jf. § 4 nr. 3.

Selv om forhandlingene om de økonomiske rammene til Sametingets virksomhet skal skje på et overordnet nivå, vil forhandlingene også måtte avklare de økonomiske rammene for saksområder som det gjennom konsultasjonsprosedyrene er oppnådd enighet om at Sametinget skal overføres myndighet til å forvalte..

Også budsjettmessige konsekvenser av nasjonale reformer og satsningsområder som har direkte betydning for den samiske befolkningen, for eksempel den kulturelle skolesekken, nasjonal helseplan etc., kan drøftes i budsjettforhandlingene

Samenes rett til påvirkning av de økonomiske forutsetningene begrenses ikke av hvordan budsjettmidlene til samiske formål overføres. Virkeområdet omfattes derfor i tillegg til bevilgninger som overføres til Sametingets budsjett, også av andre bevilgninger til samiske formål som ikke inngår i rammen til Sametinget. Tiltak innenfor Landbruks- og matdepartementets budsjett som er avsatt gjennom reindriftsavtalen, etter gjennomførte forhandlinger mellom NRL og regjeringen, er ikke gjenstand for forhandlinger mellom regjeringen og Sametinget. Heller ikke bevilgninger til virksomhet direkte underlagt statsforvaltningen og regjeringens instruksjonsmyndighet, som for eksempel Reindriftsforvaltningen, omfattes av forhandlingene.

§ 3 Parter

- 1. Parter i forhandlingene er staten på den ene siden og Sametinget på den andre siden.*
- 2. På vegne av staten føres forhandlingene av et eget forhandlingsutvalg med de representanter staten utpeker. På vegne av Sametinget føres forhandlingene av et forhandlingsutvalg med de representanter Sametinget utpeker.*
- 3. Opplysninger om representanter i forhandlingsutvalgene skal gis den annen part innen rimelig tid etter at de utpekes.*
- 4. Partene vil kunne innhente synspunkter fra organisasjoner og andre som vil være særlig berørte av Sametingets budsjettet.*

Kommentarer til § 3

Bestemmelsens nr. 1 slår fast at forhandlingene skal skje mellom staten og Sametinget. Staten er i denne sammenhengen å forstå som regjeringen.

§ 3 nr. 2 klargjør at forhandlingene skjer mellom to forhandlingsutvalg, og at partene skal opplyse hverandre om hvem som er representanter i forhandlingsutvalget innen rimelig tid etter utvelgelsen. Av hensyn til at forhandlingene skal være konstruktive og løsningsorienterte og ha foretrukket framdrift, vil det være naturlig at utvalgene ikke er representert med for mange personer, samtidig vil forhandlingene spenne over et svært vidt faglig felt. Forhandlingsutvalgene bør derfor ikke overskride fem personer, og bør helst begrenses til tre personer. I tillegg til forhandlingsutvalgene vil partene kunne benytte annen rådgivning som kan bidra med faglige vurderinger og innspill etter ønske fra partene underveis i forhandlingene.

Formuleringen "innen rimelig tid" i bestemmelsens nr. 3 må ses i forhold til muligheten til å komme raskt i gang med forhandlingene etter at krav og tilbud er fremmet jf. § 4 nr.1. Forhandlingsutvalgene bør være klare når Sametinget fremmer krav etter § 4 nr.1.

Bestemmelsens nr. 4 relaterer seg til forhandlingene av budsjettet til samiske formål, dvs. de deler av budsjettet som ikke inngår i de overordnede økonomiske rammene til Sametinget. I 2007 berører disse budsjettpostene områder som driftstøtte til samiske kultur-, utdannings-, forsknings-, kompetanse- og ressursinstitusjoner, samiske frivillige organisasjoner, samiske aviser og helsetjenester. Flere av disse postene vil være av direkte interesse for samiske institusjoner og interesseorganisasjoner som partene vil kunne ha nytte og interesse av å innhente synspunkter fra. Denne bestemmelsen vil også kunne styrke og formalisere samhandlingen mellom samiske organisasjoner og institusjoner som ikke tildeles budsjettmidler fra Sametinget.

§ 4 Framgangsmåte og tidsrammer for forhandlinger

1. Sametinget fremmer sitt budsjettkrav senest i uke 47 i det aktuelle forhandlingsår og staten fremmer sitt tilbud seinest tre uker etter dette. Krav og tilbud skal foreligge for gjensidig orientering ved det halvårlege konsultasjonsmøte mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten (jf. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, pkt. 5). Partene kan på dette konsultasjonsmøte søke enighet om samfunnsområder som skal vies særlig oppmerksomhet i forhandlingene.
2. Forhandlingene er normalt basert på arbeidsdokumentene om tilbud og krav og revisjon av disse. Forhandlingene skal konsentrere seg om de overordnede økonomiske rammene.
3. Årlig rapport fra Faglig analysegruppe, jf. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, pkt. 8, skal være et grunnlagsmateriale for forhandlingene. Faglig analysegruppe kan bistå partene med utdypende vurderinger og eventuelt nærmere bearbeidelse av materiale om en av partene ønsker det.
4. For å søke mulighet for forhandlingsløsninger, kan partene ta initiativ til sonderinger. Det som legges fram under slike sonderinger anses ikke som framlagt eller som bindende for noen av partene, så fremt ikke annet avtales særskilt.
5. Det føres protokoll over partenes endelige standpunkter og hva det er oppnådd enighet om mellom forhandlingsutvalgene. Når forhandlingsutvalgene anser forhandlingene som slutført skal det avholdes et siste møte mellom ansvarlig statsråd og sametingspresidenten hvor endelig protokoll underskrives.
6. Forhandlingene skal slutføres innen rimelig tid før avslutningen av Stortingets vårsesjon slik at Stortinget kan få seg forelagt forhandlingsresultatet.

Kommentarer til § 4

Bestemmelsen i nr. 1 klargjør at Sametinget legger de første premisene for forhandlingene ved at Sametinget først fremmer sitt budsjettkrav. Ved at regjeringens tilbud kommer som en form for mottilbud vil også behandlingen i regjeringen effektiviseres i forhold til om krav og tilbud ble fremmet samtidig. Dette fordi en dermed kan unngå to behandlinger i regjeringen både i forhold til tilbud og nærmere respons på Sametingets krav.

For tidsrammene i forhandlingene er det viktig at forutsetningene for forhandlingsstart er avklart før jul. Forhandlingsprosedyrene legger opp til behandling i Sametinget før regjeringen fremmer en stortingsproposisjon, og behandling i Stortinget i løpet av vårsesjonen, jf. §§ 6 og 7. Tidsrammene for forhandlingene har konsekvenser for behandlingstid i regjeringen og tidspunkter for Sametinget plenum jf. § 6. Tidsramme innebærer at forhandlingene bør være igangsatt tidlig i januar og normalt slutført seinest primo mars. Ved at krav og tilbud foreligger i forkant av det halvårlege konsultasjonsmøte mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten gis partene mulighet til å gi hverandre en generell orientering om hhv. krav og tilbud og oppklare eventuelle uklarheter eller mulige misforståelser. Det halvårlege konsultasjonsmøte avholdes vanligvis i midten av desember.

Nr. 1 siste punktum må ses i relasjon til formålsbestemmelsen § 1 nr.1. Denne bestemmelsen løfter fram at partene kan søke å vie særskilt oppmerksomhet for avklaring av Sametingets helhetlige budsjettansvar innenfor nærmere definerte samfunnsområder som for eksempel innenfor forskning og utdanning, kultur (med språk og informasjon), næringsutvikling mv. Bestemmelsen legger dermed også til rette for at det kan skje en gradvis innfasing av Sametingets praktiske budsjettansvar. Dette bør også vurderes i sammenheng med egne konsultasjonsprosesser knyttet til Sametingets lovforvaltningsmyndighet.

Bestemmelsens nr. 2 er en klargjøring av at forhandlingsformen innebærer at partene som hovedregel baserer seg på skriftlige dokumenter og revisjoner av disse. Dette for å oppnå en nødvendig klarhet i forhandlingssituasjonen. Nr. 2 andre punktum er samtidig en presisering av hva som også framkommer i § 2 og kommentarene til denne.

Bestemmelsens nr. 3 er en oppfølging av konsultasjonsprosedyrenes pkt. 8 om nedsettelse av en Faglig analysegruppe som blant annet på bakgrunn av samisk statistikk årlig skal avlegge en rapport om situasjon og utviklingstrekk i samiske samfunn. Denne rapporten vil også være et viktig grunnlagsmateriale for forhandlinger om budsjettet og overordnede økonomiske rammer. Videre legger bestemmelsen opp til at Faglig analysegruppe kan bistå i forhandlingen om nærmere vurderinger som er direkte relevant for problemstillinger i forhandlingene. For at partene ikke skal kunne obstruere hverandre i å få gjort slike vurderinger vil det derfor holde at en av partene ber om det. Det forutsettes likevel at partene søker enighet om slik bruk av Faglig analysegruppe.

Bestemmelsen nr. 4 legger til rette for muligheter for smidighet i forhandlingsprosessen, slik at en kan komme videre om forhandlingssituasjonen er fastkjørt. Det er likevel viktig at begge parter har en gjensidig forståelse av hva som er sonderinger og hva som er forhandlinger.

Bestemmelsens nr. 5 fastslår at det skal skrives sluttprotokoll fra forhandlingene. Her må partenes standpunkter og hva en har oppnådd enighet om klart framkomme. Hvordan protokollen utformes må også ses i relasjon til § 2 og kommentarene til denne hva gjelder Sametingets budsjettmessige frihet. Den endelige protokollen ferdigstilles og underskrives i et avsluttende møte mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten.

Bestemmelsen nr. 6 er delvis omtalt i kommentarene i denne paragrafs nr. 1. Forhandlingene bør normalt være avsluttet primo mars, slik at det foreligger nødvendig tid til behandling i Sametinget og utarbeiding av Stortingsproposisjon som fremmes overfor Stortinget på våren.

§ 5 Opplysninger om forhandlinger

- 1. Forhandlingene og dokumenter som inngår i forhandlingene er fortrolige med mindre forhandlingsutvalget blir enig om annet, jf. offentleglova § 19.*
- 2. Under forhandlingene kan partene ikke offentliggjøre andre opplysninger enn de som forhandlingsutvalget er blitt enig om å offentliggjøre.*
- 3. Etter at forhandlingene er slutført, kan regjeringen/staten og Sametinget offentliggjøre:*
 - a. Protokoll fra forhandlingene*
 - b. Arbeidsdokumenter fra forhandlingene*
 - c. Vurderinger og bearbeidelser til forhandlingspartene fra Faglig analysegruppe.*

Kommentarer til § 5

Bestemmelsene i § 5 er en klargjøring av at forhandlingene skal kunne skje i fortrolighet og ut fra hensynet til å kunne nå gjensidige akseptable løsninger. Dokumenter som inngår i forhandlingene kan unntas offentlighet, jf. offentleglova § 19 Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.¹ Når forhandlingene er slutført vil hovedregelen være at dokumentene fra forhandlingsprosessen er offentlige, men dette vurderes selvstendig av den enkelte part.

¹ Bestemmelsen lyder: "Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak."

§ 6 Sametingets behandling

Endelig protokoll mellom ansvarlig statsråd og sametingspresidenten, danner grunnlag for sak Sametingsrådet fremmer for Sametingets plenum. Sametingets plenumsvedtak om forhandlingsresultatet foreligger før Regjeringen fremmer egen proposisjon til Stortinget om budsjett for de overordnede økonomiske rammene for Sametinget virksomhet og til samiske formål for øvrig.

Kommentarer til § 6

Sametinget skal ha mulighet til å ta stilling til forhandlingsresultatet. Endelig protokoll fra forhandlingene vil derfor danne grunnlag for sak som Sametingsrådet fremmer overfor Sametingets plenum. Regjeringen må avvente Sametingets plenumsvedtak i saken før den fremmer proposisjon til Stortinget. Dette for at Sametinget vedtak kan innarbeides og/eller legges ved stortingsproposisjonen. Det er betydningsfullt at Sametingets syn framkommer i proposisjonen regjeringen fremmer til Stortinget.

Om den situasjon skulle oppstå at Sametingets plenum ikke godkjenner det forhandlingsresultatet Sametingsrådet har anbefalt overfor Sametingets plenum, vil ikke regjeringen være pliktig til å foreta en ny forhandlings- eller avklaringsrunde med Sametinget. Det er grunn til å mene at regjeringen da har gjennomført en prosess den er forpliktet til etter folkeretten. Regjeringen kan imidlertid gjøre dette dersom den av andre grunner ser det som ønskelig.

I den grad regjeringen legger opp til en omtale med prioriteringer og tiltak i stortingsproposisjonen som går ut over det som har vært gjenstand for forhandlinger i henhold til forhandlingsprosedyrene, forutsettes det at dette har vært konsultert om i henhold til konsultasjonsprosedyrene.

§ 7 Framlegging av forhandlingsresultat

- 1. Forhandlingsresultatet med forslag til nødvendige bevilgninger legges fram for Stortinget.*
- 2. Overføringer fra staten som måtte være avtalt er betinget av bevilgninger fra Stortinget. Forhandlingsresultatet står for øvrig tilbake for Stortingets vedtak i saken.*
- 3. Stortingets vedtak om budsjett for de overordnede økonomiske rammene til Sametingets virksomhet og samiske formål for øvrig gjelder for påfølgende år*

Kommentarer til § 7

Nr. 1 fastslår at forhandlingsresultatet legges fram som egen proposisjon for Stortinget. Stortinget får da i en egen sak ta stilling til budsjettet til samiske formål og de overordnede rammene for Sametingets virksomhet for påfølgende år. Det legges slik til rette for en framoverskuende debatt om utviklingen av samepolitikken. Dette vil ivareta en viktig intensjon med samelovens bestemmelse i § 1-3 om at Sametinget årsmelding oversendes regjeringen. En egen Stortingsproposisjon vil kunne erstatte dagens praksis med en årlig stortingsmelding om Sametingets virksomhet.

Nr. 2 er en klarlegging av at det er Stortinget som er bevilgende myndighet, og at Stortinget er suveren til å fatte det vedtak det måtte ønske. Stortinget har i henhold til ILO-konvensjonen nr. 169 ingen plikt til å konsultere eller forhandle med Sametinget. Dette forhindrer imidlertid ikke at Stortinget i gitte situasjoner, også i budsjettssammenheng, kan se det som naturlig.

Nr. 3 fastslår at budsjettet til samiske formål og rammene til Sametinget følger det ordinære budsjettåret. Stortingsvedtaket vil slik bli innarbeidet i regjeringens budsjettproposisjon som fremmes om høsten.