

REGJERINGSADVOKATEN

Kluge Advokatfirma AS
v/advokat Robert Lund
Postboks 1548 Vika
0117 OSLO

Deres ref

Vår ref
2018-1144 FSE/ISH

Dato
24. januar 2019

SVAR PÅ SØKSMÅLSVARSEL – SAMMENSLÅING AV TROMS OG FINNMARK FYLKESKOMMUNER

Det vises til søksmålsvarsel av 18. desember 2018, som jeg er bedt om å besvare på vegne av staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det fremgår av varselet at Finnmark fylkeskommune vurderer å gå til søksmål mot staten med påstand om at Stortingets vedtak nr. 844 av 8. juni 2017 om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner er ugyldig. Dette er basert på tre nærmere angitte anførsler om at forvaltningens saksbehandling forut for Stortingets vedtak skal ha vært lovstridig mangelfull, og at dette har påvirket utfallet på Stortinget.

Etter statens syn er det ikke grunnlag for noen slik påstand, verken rettslig eller faktisk.

For det første går varselet mye lenger enn det er juridisk grunnlag for i å oppstille forvaltningsrettslige krav til behandlingen av saker som Stortinget skal avgjøre. Det skal også betydelig mer til enn hva det gis uttrykk for i varselet før eventuelle mangler ved den forutgående prosessen vil kunne påvirke gyldigheten av Stortingets plenarvedtak.

For det andre var prosessen som ledet frem til vedtaket av 8. juni 2017 uansett grundig og omfattende og ga Stortinget det nødvendige beslutningsgrunnlag.

Sammenslåingen av Troms og Finnmark ble for øvrig senere nedfelt i lov i juni 2018, og var også oppe til ny omfattende politisk behandling på Stortinget både høsten 2017 og høsten 2018, som bekreftet vedtaket fra juni 2017. Under behandlingen høsten 2018 tok stortingsflertallet også stilling til de fleste av de forhold som er fremhevet i søksmålsvarselet.

På denne bakgrunn er det statens syn at beslutningen om sammenslåing er demokratisk og rettslig fast forankret. Det er departementets håp at alle berørte parter nå vil delta konstruktivt i de videre politiske, administrative og faglige prosessene for å komme frem til et best mulig resultat, uten å måtte bruke tid og ressurser på et slikt juridisk sidespor som et søksmål for domstolene vil være.

REGJERINGSADVOKATEN

I det følgende er anførselene i søksmålsvarslet kort kommentert, og vi har søkt å gi de avklaringer som fylkeskommunen ber om. Dersom det tas ut søksmål, vil vi naturlig nok måtte komme grundigere tilbake til alle sider ved saken.

1 PROSESSUELT

I søksmålsvarselet er det vist til at saken gjelder gyldigheten av et stortingsvedtak og at man derfor har vært usikker på om rett saksøkt skal være staten ved Stortinget eller staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Det er få eksempler på at spørsmål om gyldigheten av Stortingets plenarvedtak har vært bragt inn for domstolene. I saker som gjelder gyldigheten av Stortingets lovgivning (opp mot grunnloven eller internasjonale rettsregler), er det imidlertid fast praksis for at søksmål rettes mot staten ved det ansvarlige fagdepartement, og med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig. Etter vårt syn bør det også gjelde her, og det mest korrekte vil derfor være at søksmål rettes mot staten v/KMD.

Det forhold at et eventuelt søksmål vil gjelde gyldigheten av et plenarvedtak truffet av Stortinget (og ikke et vedtak av forvaltningen), vil imidlertid få betydning for de rettslige rammene og for hvor langt domstolene kan og bør gå i prøvingen.

Videre vil det også kunne ha betydning for fylkeskommunens prosessuelle adgang til å gå til sak. Selv om fylkeskommunen er et eget rettssubjekt, er det ikke dermed gitt at den er i posisjon til å gå til søksmål mot staten i en sak som dette, med krav om at et plenarvedtak truffet av Stortinget etter inndelingsloven § 4 er ugyldig.

Staten tar forbehold om å komme grundig tilbake til dette dersom det reises søksmål, og vil i denne omgang bare bemerke følgende:

Inndelingsloven gir ikke særskilte regler om søksmål. Videre er denne typen saker ikke omfattet av den utvidede søksmålsadgangen for kommuner og fylkeskommuner som nylig ble gitt i tvisteloven § 1-4a, og fylkeskommuner kan heller ikke anses som «offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser» etter tvl. § 1-4 nr. 2.

Man må derfor falle tilbake på den alminnelige regelen om rettslig interesse i tvl. § 1-3. Her har det til nå vært lagt til grunn som en generell hovedregel at et offentlig organ ikke uten videre kan saksøke et annet og overordnet organ om lovligheten av vedtak som berører det. I denne konkrete saken kan det i forlengelsen av dette også reises spørsmål ved om kravet som fremmes er et «rettskrav».

Dertil kommer at vedtaket om sammenslåing ble stadfestet ved lovendring av 22. juni 2018, der inndelingsloven fikk et nytt kapittel VII med overskrift «Fylkesinndeling og fylkesnavn» og en ny § 29, som i nr. 11 slår fast at navnet (på norsk) skal være «Troms og Finnmark». Gyldigheten av lovvedtaket er det neppe grunnlag for å reise søksmål om. Og når lovvedtaket foreligger, har fylkeskommunen uansett ikke lenger aktuell rettslig interesse i å få prøvd gyldigheten av plenarvedtaket om sammenslåing.

Staten vil på dette grunnlag varsle at det – dersom det tas ut søksmål – vil kunne være aktuelt å nedlegge påstand om avvisning, samt be om at dette avklares særskilt før man eventuelt går

REGJERINGSADVOKATEN

videre. For øvrig er spørsmål om søksmålsadgang uansett noe domstolene vil måtte ta stilling til av eget initiativ.

2 RETTSLIGE KRAV TIL PROSESSEN I SAKER DER STORTINGET TREFFER VEDTAK

Dersom søksmål anlegges og saken tillates fremmet for domstolene, vil den reise prinsipielle spørsmål om hvilke rettslige krav som gjelder for vedtaksprosessen i saker som skal avgjøres av Stortinget og hvor langt domstolene kan og bør gå i å etterprøve dette.

På dette punktet er det i søksmålsvarselet anført at «Stortinget er nemlig, når det treffer vedtak om fylkessammenslåing, en *forvaltningsmyndighet*», og at når «Stortinget opptrer som forvaltningsmyndighet, står vedtaket i samme stilling i relasjon til gyldighetsansførsler som om selve vedtaket hadde blitt truffet av den regulære statsforvaltningen».

Staten er grunnleggende uenig i den rettsforståelsen som er skissert i varselet. Stortinget er Stortinget, uansett hvilke typer saker det behandler. Det er ikke underlagt verken forvaltningsloven eller andre regler og prinsipper som gjelder for saksbehandling i den utøvende makt. Stortinget er en politisk folkevalgt institusjon som er sammensatt og organisert på en annen måte enn forvaltningen. Stortinget har sine egne regler for vedtaksprosessene, som følger av grunnlov og forretningsorden. Det opptrer ikke «som forvaltningsmyndighet», og vedtakene er av en annen konstitusjonell og politisk karakter enn forvaltningens vedtak.

Dette gjelder enten Stortingets vedtakskompetanse følger direkte av grunnloven eller (unntaksvis) også er presisert i lov. Staten er i denne forbindelse uenig i at inndelingsloven § 4 første punktum må sees som uttrykk for at Stortinget har «tildelt» seg selv «(forvaltnings)myndigheten» til å vedta sammenslåing. Et konstitusjonelt mer korrekt perspektiv er at Stortinget ved lov i § 4 har presisert at det selv fortsatt skal avgjøre spørsmål om fylkessammenslåing, slik det også tidligere har gjort, siden dette er politisk særlig viktige saker, som forutsetter demokratiske vedtak på Stortinget. Dette fremgår også av forarbeidene til inndelingsloven av 2001. Men det får uansett ikke betydning for kravene til Stortingets vedtaksprosess, slik disse følger av grunnloven og forretningsordenen.

Et annet spørsmål er hvilke krav som må stilles til *forvaltningens* saksforberedelse i saker som skal fremlegges for Stortinget og vedtas der. Dette har i praksis sjelden eller aldri vært problematisert for domstolene, men det har i noen grad vært drøftet i juridisk teori. Her vil det kunne være delte meninger både om hvorvidt det kan stilles slike krav, hvor langt de i så fall rekker og hva konsekvensene vil være dersom de brytes.

Dette vil staten komme grundig tilbake til ved et eventuelt søksmål. I denne omgang vil vi bemerke følgende:

For det første vil det sentrale ved en rettslig prøving måtte være beslutningsprosessen sett under ett, fra den initieres og frem til Stortingets vedtak. Det vil typisk omfatte både administrative og politiske stadier, som alt må sees som ledd i en samlet prosess. Videre må kravene til forvaltningens utredning og forberedelse sees i lys av hva Stortinget selv anser som nødvendig og tilstrekkelig for sin behandling.

For det andre er det ikke gitt at eventuelle feil og mangler ved forvaltningens forutgående utredning vil kunne få betydning for den rettslige gyldigheten av Stortingets vedtak. Det kan ikke trekkes noen analogi fra fvl. § 41, slik det er hevdet i søksmålsvarselet. I den grad feil i

REGJERINGSADVOKATEN

forvaltningen i det hele tatt kan utgjøre ugyldighetsbetingende feil ved Stortingets vedtak, vil terskelen i så fall måtte ligge langt høyere enn det som anføres i varselet.

For det tredje har kravet til innholdet i proposisjoner som regjeringen fremmer for Stortinget siden 2007 vært nedfelt i grl. § 82 første punktum, der det heter at regjeringen «skal meddele alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Etter statens syn er dette en uttømmende regulering av hvilke krav som kan stilles til regjeringens fremleggelse av saker, typisk gjennom proposisjoner. Den kan ikke suppleres med ulovfestede forvaltningsrettslige krav. Hva som anses «nødvendig» for Stortingets behandling, vil avhenge av den politiske konteksten og i siste omgang måtte avgjøres av Stortinget selv, som også vil kunne sende saker tilbake dersom man måtte mene at regjeringens forslag ikke er tilstrekkelig utredet.

Som det fremgår er staten grunnleggende uenig i de rettslige anførsler søksmålsvarslet bygger på. Samtidig får dette etter vårt syn ingen betydning for spørsmålet om vedtakets gyldighet, da alle de krav som eventuelt kan stilles til vedtaksprosessen uansett er oppfylt.

3 KORT OM PROSESSEN SOM LEDET FREM TIL STORTINGETS VEDTAK

I den offentlige debatt som har vært om fylkessammenslåingen har det ikke alltid fremkommet tydelig hvor omfattende utrednings- og beslutningsprosessene rent faktisk har vært, og dette preger også fremstillingen i søksmålsvarselet. Dersom det tas ut søksmål, vil staten måtte komme grundig tilbake til dette. I denne omgang har vi satt opp en foreløpig punktvis oversikt over de viktigste etappene i den prosessen som ledet frem til Stortingets vedtak om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner.

- 18. juni 2014: Stortinget traff et anmodningsvedtak og ba regjeringen om å gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene parallelt med kommunereformen og "*imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015*", jf. Innst. 262 S (2013–2014) og behandlingen av Dok. 8:26 S (2013–2014).
- 18. juni 2014: Stortinget behandlet Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 og vedtar "*Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgavene til kommunane må inkludere oppgavene som skal ligge til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar*", jf. Innst. 300 S (2013–2014).
- 20. mars 2015: Regjeringens forslag til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak ble lagt fram i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- 9. juni 2015: Under behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) slo flertallet fast at "*(n)ye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. (...) Oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå skal gjennomgås og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016*", jf. Innst. 333 S (2014–2015).
- 2. juli 2015: Statsråd Jan Tore Sanner inviterte alle landets fylkeskommuner og Oslo kommune til å innlede prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Fylkeskommunene ble oppfordret til å fatte vedtak om strukturendringer innen 1. desember 2016.

REGJERINGSADVOKATEN

- **5. april 2016:** Regjeringen la frem forslag til regionreform i Meld. St. 22 (2015–2016). *"Regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Da vil funksjonelle områder kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.*
- **8. juni 2016:** Stortinget behandlet Meld. St. 22 (2015–2016) og flertallet *"ber regjeringen foreta en balansert og samlet vurdering av ny regionstruktur i lys av målene med reformen og kriteriene for ny struktur, etter at fylkeskommunene har fattet sine vedtak, og legge frem forslag for Stortinget til inndeling av det nye regionale folkevalgte nivået på om lag ti regioner"*, jf. Innst. S 333 (2015–2016).
- **Våren og høsten 2016:** Statsråd Sanner hadde flere politiske møter med fylkeskommunene med det formål å få fram vurderinger og dilemmaer ved endringer i fylkesstrukturen. Fylkesordføreren i Finnmark fylkeskommune deltok i møter 12. januar 2016, 5. september 2016 og 9. november 2016.
- **7. desember 2016:** Finnmark fylkesting behandlet spørsmålet om fylkessammenslåing. Fylkestinget tok stilling til tre alternativer: Finnmark som egen region, Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms som egen region, Finnmark og Troms som egen region. Flertallet i fylkestinget vedtok ønske om at Finnmark fylkeskommune skulle være en egen region.
- **9. januar 2017** KMD ba i brev Sametinget om å gi sitt syn på om den geografiske inndelingen av fylker og om endringer i fylkesinndelingen kunne få konsekvenser for samiske interesser. I svarbrev datert 26. januar 2017 viste Sametinget til at de ikke så noen tydelige samepolitiske sider ved endringer av de administrative regionsgrensene.
- **5. april 2017:** Regjeringen fremmet forslag til ny fylkesinndeling der det foreslås at Nord-Norge blir delt inn i ett eller to fylker, jf. Prop. 84 S (2016–2017). Forslaget bygget på en avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre og KrF inngått 22. februar. Regjeringen varslet at spørsmålet om fylkesstrukturen i nord ville vurderes nærmere før det kom forslag om ny inndeling. KMD la opp til å fremme en proposisjon om saken senest våren 2018. Det ble også varslet at KMD *"vil i dialog med fylkeskommunene vurdere korleis arbeidet med framlegg om samanslåinger til eitt eller to fylke i Nord-Noreg skal organiserast"*.
- **19. april 2017:** Statsråd Sanner møtte fylkesordførerne i de tre nordligste fylkene med det formål å diskutere og komme til enighet om hvordan en utredning av ny fylkesinndeling på ett eller to fylker i Nord-Norge kunne legges opp. De tre fylkeskommunene uttrykte et klart ønske om en avklaring samtidig med beslutning av ny inndeling for resten av landet.
- **24. april 2017:** Flertallet i Troms fylkesting stemte for sammenslåing av de tre nordnorske fylkeskommunene. Subsidiært stemte flertallet for sammenslåing med Finnmark. Finnmark fylkesting behandlet ikke inndelingsspørsmålet på nytt etter at Prop. 84 S (2016–2017) ble lagt fram.
- **2. mai 2017:** Stortingets kommunal- og forvaltningskomite avholdt åpen høring om forslagene i Prop. 84 S (2016–2017). Bl.a. deltok KS, Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune. Fylkesordfører i Finnmark fylkeskommune

REGJERINGSADVOKATEN

presiserte der at Finnmark fylkeskommune opprettholdt sitt opprinnelige standpunkt om at Finnmark fylkeskommune skulle bestå.

- 3. mai 2017: Avtale om ny fylkesinndeling i Nord-Norge, der det er enighet om at Troms og Finnmark fylkeskommuner slås sammen, ble inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, KrF og Venstre.
- 11. mai 2017: Regjeringen fremmet forslag til ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå i Nord-Norge, herunder sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Begrunnelse for forslaget mv. fremkommer på s. 27-29.
- 1. juni 2017: Kommunal- og forvaltningskomiteen la fram Innst. 385 S (2016–2017) til Prop. 84 S (2016–2017) og komiteflertallet tok, på bakgrunn av Kommuneproposisjonen 2018, inn forslag om å slå sammen Troms og Finnmark fylkeskommuner i sin behandling av proposisjonen. *"Flertallet mener at med to regioner i nord med om lag 240 000 innbyggere hver, får vi en god balanse mellom fylkene. Flertallet mener at de to nye regionene er godt rustet for å kunne motta flere statlige arbeidsplasser. Flertallet viser for øvrig til Kommuneproposisjonen 2018 hvor inndelingen av Nord-Norge behandles"*, Innst. 385 S (2016–2017).
- 8. juni 2017: Stortinget behandlet Prop. 84 S (2016–2017). Samtidig ble forslag om sammenslåing av Finnmark og Troms i Kommuneproposisjonen 2018 stemt over som et "løst forslag". Saksordfører Helge André Njåstad (FrP) presiserte at *"me legg inn eit laust forslag på vegner av dei fire partia slik at fylkesinndelinga i Nord-Noreg også blir teken i dag. Det låg opphaveleg i innstillinga til kommuneproposisjonen, men det ryddigaste er å ta heile regionreforma i dag. Det er bakgrunnen for at det ligg eit laust forslag på bordet i dag"*, jf. referat fra stortingsbehandlingen. Forslaget lød: *"Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune slås sammen fra 1. januar 2020"* og ble bifalt med 96 mot 73 stemmer.

Etter at vedtaket om sammenslåing ble truffet den 8. juni 2017 har prosessen som kjent gått videre, også på Stortinget, med flere nye runder om saken.

- Høsten 2017: Flere representantforslag om omgjøring av Stortingets vedtak 8. juni 2017 om sammenslåing av fylkeskommuner ble fremmet, jf. Dokument 8:4 S (2017–2018), Dokument 8:5 S (2017–2018), Dokument 8:6 S (2017–2018), Dokument 8:13 S (2017–2018), Dokument 8:38 S (2017–2018), Dokument 8:39 S (2017–2018), Dokument 8:40 S (2017–2018).
- 7. november 2017: Kommunal- og forvaltningskomiteen avholdt felles høring om representantforslagene. Troms og Finnmark fylkeskommuner samt foreningen "Vi som vil ha Finnmark som egen region" deltok.
- 7. desember 2017: Stortinget behandlet representantforslagene. Ingen av forslagene ble vedtatt, slik at vedtakene om sammenslåing av fylkeskommuner av 8. juni 2017 ble stående.
- 11. juni 2018: Stortinget fattet lovvedtak om nye fylkesnavn, jf. lov 22. juni 2018 nr. 84 om endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn) § 29. Fylkesinndelingen ble dermed stadfestet av Stortinget. Loven trer i kraft 1. januar 2020.
- Høsten 2018: Flere representantforslag om omgjøring av Stortingets vedtak 8. juni 2017 om sammenslåing av fylkeskommuner ble fremmet, Dokument 8:3 S (2018–2019),

REGJERINGSADVOKATEN

Dokument 8:4 S (2018–2019), Dokument 8:25 S (2018–2019), Dokument 8:29 S (2018–2019).

- **6. november 2018:** Kommunal- og forvaltningskomiteen avholdt felles høring om representantforslagene. Finnmark fylkeskommune, Sametinget, foreningen "For Finnmark" og "Troms-aksjonen mot tvangssammenslåing" deltok i høringen.
- **6. desember 2018:** Stortinget behandlet representantforslagene og spørsmålet om lovligheten av vedtaket om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommune ble debattert. Ingen av representantforslagene ble vedtatt, slik at vedtakene om sammenslåing av fylkeskommuner av 8. juni 2017 ble stående.

4 KORT TIL DE TRE ANFØRSLERNE I PROSESSVARSELET

4.1 Innledning

I søksmålsvarselet gjøres det gjeldende tre anførsler om «konkrete feil» ved departementets saksutredning, som hver for seg og til sammen anføres å ha påvirket Stortingets vedtak. Staten er uenig på alle de tre punktene, både når det gjelder de rettslige premissene og til dels den faktiske fremstillingen.

4.2 Til anførselen om mangler ved proposisjonen

Staten er ikke enig i at det er mangler ved regjeringens fremleggelse av saken for Stortinget, og i alle fall ikke mangler som kan få betydning for gyldigheten av Stortingets vedtak.

Som utgangspunkt vil vi påpeke at man, som nevnt, må se den samlede prosessen under ett og ikke den enkelte proposisjon isolert. Det overordnede spørsmålet er om regjeringen har gitt Stortinget et slikt beslutningsgrunnlag som Stortinget selv anser som nødvendig og forsvarlig for å fatte vedtak. Det er grunn til å understreke at det allerede før man kom til våren 2017 hadde vært en lang prosess, som beskrevet i punkt 3 ovenfor. Stortinget hadde ved flere tidligere anledninger fått relevant informasjon og drøftet spørsmålet om færre og større fylkeskommuner.

Videre må Prop. 84 S (2016-2017) fra april 2017 sees i sammenheng med Prop. 128 S (2016-2017) av 5. mai 2017, der det er gitt en begrunnelse over tre sider (s. 27-29) for sammenslåingen av Troms og Finnmark. Staten bemerker at denne begrunnelsen er vel så omfattende som begrunnelsene som ble gitt for de andre fylkessammenslåingene. Komiteen avholdt videre høring om saken den 2. mai 2017, der representanter fra Finnmark og Troms ble gitt anledning til å uttale seg og var tidlig på talerlisten.

Etter statens syn var begrunnelsen på s. 27-29 i Prop. 128 S, sett i lys av prosessen for øvrig og de krav som normalt stilles til regjeringens fremleggelse av saker for Stortinget, åpenbart innenfor hva som kreves etter grl. § 82 og parlamentarisk praksis. Det er riktig at det opprinnelig i Prop. 84 S var lagt opp til en videre utredning spesielt for Troms og Finnmark. Dette ga imidlertid ikke grunnlag for noe rettslig krav som igjen kan få betydning for gyldigheten av det endelige vedtaket. Når prosessen ble endret, hadde det dessuten også sammenheng med at aktørene selv ønsket det, slik det fremgår i Prop. 128 S (2016-2017) s. 27:

REGJERINGSADVOKATEN

Etter framleggelsen av proposisjonen er det avholdt møter med Finnmark, Troms og Nordland fylkeskommuner for å innhente fylkeskommunenes synspunkter og diskutere det videre arbeidet i reformen. Fylkene har uttrykt ønske om en avklaring samtidig med beslutning av ny inndeling for resten av landet.

I søksmålsvarselet er det stilt spørsmål ved betydningen av den politiske avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Staten vil her påpeke at slike politiske avtaler er et viktig demokratisk instrument som i mange saker vil være en naturlig og integrert del av den politiske beslutningsprosessen. Hvorvidt det foreligger politiske avtaler i saker Stortinget skal behandle, vil legitimt kunne ha betydning for beslutningsprosessen, den politiske konteksten og for hvilke opplysninger Stortinget selv anser som nødvendige i saken.

Selv om det var uenighet om vedtaket om sammenslåing under komitebehandlingen og debatten våren 2017, og enkelte representanter tok til orde for at behovet for strukturendring ikke var godtgjort, var det etter hva departementet kunne registrere ingen av representantene på Stortinget som anførte at *beslutningsgrunnlaget* var mangelfullt. Det var heller ingen som fremsatte forslag om utsettelse i påvente av videre utredning, slik det ville vært adgang til.

På denne bakgrunn er staten ikke enig i at det var mangler ved Stortingets beslutningsgrunnlag våren 2017.

Vi vil videre vise til at saken uansett kom opp på nytt høsten 2017 og høsten 2018 og ble undergitt en omfattende ny behandling. Stortinget fikk i 2018 seg forelagt og tok stilling til de fleste av de innvendinger mot sammenslåingsvedtaket som er fremholdt i søksmålsvarselet, slik det fremgår i Innst. 84 S (2018–2019), særlig s. 2-4 under overskriften «Juridiske spørsmål». Resultatet av voteringen ble imidlertid det samme.

4.3 Til anførselen om at fylkestinget i Finnmark ikke har fått uttalt seg på rett steg i prosessen, i strid med inndelingsloven § 9

Staten er ikke enig i at det foreligger brudd på inndelingsloven § 9 fjerde ledd.

For det første er det diskutabelt i hvilken grad § 9 i det hele tatt kommer til anvendelse i de saker som Stortinget selv fortsatt skal avgjøre etter § 4 første punktum. Bestemmelsen vil for eksempel neppe gjelde dersom Stortinget på eget initiativ (etter representantforslag) beslutter å treffe vedtak om fylkessammenslåing.

I den grad fylkestinget kan sies å ha en forventning om å uttale seg etter § 9 fjerde ledd i saker der Stortinget selv skal treffe vedtak, gir verken loven eller forarbeidene holdepunkter for å oppstille noe krav knyttet til tidspunktet for uttalen, så lenge den kommer «før det blir gjort vedtak». Det er ikke grunnlag for å hevde at saken skal være ferdig utredet fra regjeringens side før fylkestinget uttaler seg. Tvert imot vil innspill fra de berørte kommuner eller fylkeskommuner typisk komme på et tidligere stadium og være en del av regjeringens grunnlag når den utarbeider sitt forslag til Stortinget. Lovens krav vil da åpenbart være oppfylt.

Finnmark fylkeskommune behandlet spørsmålet om fylkessammenslåing i fylkestingets møte 7. desember 2016 og tok da stilling til tre ulike alternativer for Finnmark. Flertallet vedtok som kjent ønske om at Finnmark skulle være egen fylkeskommune. Som grunnlag for vedtaket lå bl.a. Rapport fra nabosamtalen med Troms og saksframlegg med vurdering av ulike alternativer for Finnmark. Vedtaket med tilhørende materiale ble oversendt til departementet i brev av 19.

REGJERINGSADVOKATEN

desember 2016. Finnmark har videre, både før og etter dette, gitt innspill til prosessen på andre måter, herunder som nevnt i møter med statsråd Sanner og i høringen på Stortinget som ledd i komiteens behandling i mai 2017.

Staten bemerker for øvrig at Troms fylkeskommune avholdt ekstraordinært fylkesting om inndelingsspørsmålet i april 2017. Finnmark på sin side valgte å ikke behandle inndelingsspørsmålet på nytt etter at Prop. 84 S ble fremmet i april 2017.

Selv om deler av prosessen for Troms og Finnmark ble noe annerledes enn for de andre fylkene, gitt at sammenslåingen ble foreslått i Prop. 128 S (2016–2017), har prosessen vært lik for alle fylker når det gjelder lokal medvirkning. Det ble ikke lagt opp til at noen av fylkeskommunene skulle uttale seg etter at regjeringen hadde fremmet sine forslag. Likevel er det ingen andre fylkeskommuner som har hevdet at de ikke har blitt hørt «på rett steg i prosessen».

Staten er altså uenig i det som gjøres gjeldende i søksmålsvarselets punkt 2.3, herunder tolkingen av inndelingsloven § 9 fjerde ledd. Det er utvilsomt at Finnmark både har hatt anledning til og faktisk har uttalt seg før vedtaket ble truffet, og kravet i § 9 fjerde ledd er derfor oppfylt.

4.4 Til anførselen om at departementet har unnlatt å konsultere Sametinget

Endelig vil staten bestride at unnlatsen av å konsultere Sametinget utgjør en saksbehandlingsfeil.

Etter statens syn er vedtak om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner ikke et vedtak som i seg selv utløser konsultasjonsplikt. ILO-konvensjonens konsultasjonsplikt gjelder i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Det er i utgangspunktet ikke konsultasjonsplikt i saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet.

Sammenslåingen av fylkene i seg selv berører ikke samiske interesser direkte. Både Finnmark og Troms er fylkeskommuner i forvaltningsområdet for samisk språk og har de samme språkforpliktelsene overfor innbyggerne. En sammenslåing av Troms og Finnmark vil i all hovedsak samle det nordsamiske språkområdet i én fylkeskommune.

En annen sak er at det ved *gjennomføringen* av sammenslåingen vil kunne oppstå konsultasjonsplikt i tilknytning til konkrete forhold, og dette vil departementet følge opp i tråd med forpliktelsene etter ILO-konvensjonen og Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Blant annet vil KMD konsultere med Sametinget om forslag til endringer i finnmarksloven som er nødvendig på bakgrunn av fylkessammenslåingen, før lovforslaget sendes til Stortinget. Det ble gjennomført konsultasjoner om nye oppgaver og ansvar for fylkeskommunene i regionreformen våren 2017 (møter 20. februar og 6. mars). Det vil også kunne oppstå konsultasjonsplikt i forbindelse med arbeidet med lovforslag om overføring av oppgaver til fylkeskommunene, dersom oppgaveoverføringene kan påvirke samiske interesser direkte.

Selv om det ikke er konsultasjonsplikt knyttet til sammenslåingsvedtaket, har det rent faktisk vært kontakt med Sametinget i forbindelse med departementets forberedelse av saken for Stortinget, slik det også fremgår i Innst. 385 S på side 45. Sametinget ble i brev datert 9. januar 2017 bedt om å gi sitt syn på den geografiske inndelingen av fylker og om endringer i fylkesinndelingen kunne få konsekvenser for samiske interesser. I svarbrev datert 26. januar 2017 viste Sametinget til at de ikke så noen tydelige samepolitiske sider ved endringer av de

REGJERINGSADVOKATEN

administrative regionsgrensene, men at det hadde vært hensiktsmessig at regionsgrensene i større grad fulgte språkområdene til samiske språk.

Det har også vært dialog mellom KMDs og Sametingets politiske ledelse om spørsmålet i 2016 og 2017. Saken ble blant annet drøftet i halvårlig politisk møte mellom Sametinget og KMD 11. januar 2017, jf. sak 5 i protokollen fra møtet. I møtet viste Sametinget til at det for deres del i utgangspunktet hadde vært lettere å forholde seg til én region, men at sametingspresidenten samtidig så utfordringene i at det er store kulturelle og fysiske avstander i og mellom de nordligste fylkene. Det var enighet om at det skulle legges opp til en administrativ prosess mellom departementet og Sametinget i saken.

Det foreligger dermed ingen saksbehandlingsfeil i form av unnlatt konsultasjon med Sametinget.

4.5 Avsluttende merknader

På dette grunnlag er det statens syn at Finnmark fylkeskommune hverken prosessuelt eller materielt har noe rettslig krav på at Stortingets vedtak skal kjennes ugyldig.

Det bør avslutningsvis bemerkes at dersom det anlegges søksmål, vil en slik rettsprosess potensielt kunne bli svært ressurskrevende for alle parter, og vil kunne strekke seg over flere år i rettsapparatet. Samtidig vil et søksmål ikke ha oppsettende virkning for de pågående politiske og administrative prosessene, som vil måtte gå videre parallelt. Et søksmål vil heller ikke endre tidspunktet for når fylkessammenslåingen trer i kraft, som er den 1. januar 2020.

For sin del vil departementet fortsette den demokratisk forankrede prosessen, og ser i den forbindelse frem til et konstruktivt samarbeid med alle berørte parter.

Med hilsen

REGJERINGSADVOKATEN



Fredrik Sejersted
Regjeringsadvokat