

**HENNING JAKHELLN**  
professor

Institutt for offentlig rett  
Universitetet i Oslo  
Karl Johansgt. 47 (Domus Bibliotheca)  
Postboks 6706 St. Olavs plass  
0130 Oslo 1

Tlf.: 22 85 94 21  
Fax: 22 85 94 20  
henning.jakhelln@jus.uio.no

29. sept. 2003

Stortinget  
Kontroll- og konstitusjonskomitéen  
0026 Oslo

### **Vedlegg 1**

#### Stortingets adgang til å treffe vedtak om at utbetalinger i forbindelse med erstatningsoppgjøret vedrørende pionerdykkernes forhold i Nordsjøen skal belastes Statens Petroleumsforsikringsfond

1. Det er i forslaget punkt 6 foreslått at Stortinget, som et ledd i erstatningsoppgjøret med dykkerne, treffer vedtak om at den erstatning som utmåles av voldgiftsretten, med renter, blir å belaste Statens Petroleumsforsikringsfond. Tilsvarende gjelder voldgiftsrettens utgifter.

Selvsagt kan Stortinget velge den løsning at disse beløp skal dekkes over statsbudsjettet. I så fall kan punkt 6 i forslaget strykes. Det følgende baserer seg på at Stortinget velger å følge forslaget og legge til grunn den løsning at Statens Petroleumsforsikringsfond belastes for de beløp det her er tale om.

2. Innledningsvis bemerkes at Statens Petroleumsforsikringsfond etter lov av 30. mai 1986 nr. 23 § 1 skal tjene som en reserve for utbetalinger til dekning av skader og ansvar som rammer staten i egenskap av direkte økonomisk deltager i petroleumsvirksomheten. Fondets midler stammer fra bevilgninger over statsbudsjettet, jfr. § 2, og etter § 3 skal utbetalinger fra fondet finne sted i henhold til beslutninger som Kongen treffer innen de rammer fondet skal dekke.

Det er naturligvis overflødig å presisere at uttrykket Kongen i denne sammenheng betyr Kongen i statsråd - altså Regjeringen - og at denne myndighet kan delegeres

i samsvar med vanlige delegasjonsprinsipper. For ordens skyld bemerkes at Olje- og energidepartementet ved kgl. res. 6. sept. 1996 nr. 849 er delegert denne myndighet.

3. Det kan imidlertid ikke antas at disse bestemmelser utgjør noen rettslig skranke for *Stortingets* adgang til å treffe beslutninger om bruken av de midler som er lagt til dette fond. Lovens bestemmelser utgjør en skranke for *Kongens* disposisjonsadgang over disse midler, men det kan ikke av bestemmelsene om en begrenset disposisjonsadgang for *Kongen* legges til grunn at *Stortingets* disposisjonsadgang er tilsvarende begrenset. Det er endog tvilsomt om det - forsåvidt gjelder anvendelsen av statens midler - er konstitusjonell adgang til å begrense Stortingets bevilgningsmyndighet ved lov, jfr. forsåvidt Grunnlovens § 75 d.

Det må derfor antas at Stortinget har full adgang til å treffe vedtak om at de erstatningsbeløp m.v. som det her er tale om skal belastes Statens Petroleumsforsikringsfond, og at slikt vedtak kan treffes av Stortinget i plenum (altså ved plenarvedtak).

Selvsagt kan Stortinget velge å treffe sitt vedtak i lovs form, eventuelt velge å endre loven og deretter treffe sitt bevilgningsvedtak i plenum, men det kan ikke sees at vedtak i lovs form er nødvendig.

4.0 Siden statsråden - i Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 16. juni 2003 (ref. 200300243-71/MSJ) til Stortinget, Kontroll- og konstitusjonskomitéen - konkluderer med "at det ikke vil kunne foretas en utbetaling til pionerdykkerne fra statens petroleumsforsikringsfond" bemerkes i anledning ovenstående ytterligere:

4.1 Det er et grunnleggende utgangspunkt at Statens Petroleumsforsikringsfond ikke er noe eget rettssubjekt. Dette er uttrykkelig uttalt i Ot.prp. nr. 37 (1985-86) s. 3. Dette følger også av lovens § 5, som fastsetter at fondet ikke kan oppta lån eller yte kreditt; at det heller ikke kan ha rettigheter eller plikter, hverken overfor private eller offentlige myndigheter, og at fondet hverken kan saksøke eller saksøkes.

4.2 Det følger av dette at fondets midler egentlig er en del av statens alminnelige midler, satt til side for å kunne brukes i påkommende tilfelle, men uten at denne disposisjon skaper rettigheter eller plikter for noen. Lovens bestemmelse fastsetter dette uttrykkelig, i 5, slik at det ikke er noen private parter som med rettsvirkning vil kunne påberope at deres interesser

vil være tilsidesatt, dersom Stortinget skulle treffe vedtak om hvorledes fondets midler skal anvendes. Statens ansvar må avgjøres, og gjøres opp, etter de ellers gjeldende regler - helt uavhengig av fondet og de midler dette fond måtte ha. Det er forsåvidt tilstrekkelig å vise til lovforarbeidene, jfr. finanskomitéens presisering i Innst. O. nr. 40 (1985-86) s. 4 om at etableringen av dette fond "ikke endrer det forhold at det er staten som står ansvarlig for erstatningskrav. Dekning av krav om erstatninger påhviler staten". Tilsvarende kan merkes departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 37 (1985-86) s. 3.

4.3 Det er videre grunn til å poengtere at fondets midler stammer fra bevilgninger over statsbudsjettet, jfr. lovens § 2.

4.4 Lovens bestemmelse i § 6 om at fondets administrasjon hører under departementet, og dets plasseringer forvaltes av Norges Bank, underbygger det grunnleggende syn at det her er tale om statens midler.

4.5 Formålet med å sette til side midler i dette fond er å ivareta forsikringstankegangen (mindre beløp avsettes for å dekke et eventuelt større tap hvis og når dette måtte komme) kombinert med prinsippet om staten som selvassurandør.

Ordningen skal sikre at staten har økonomisk dekning når det oppstår betydelige tap i forbindelse med petroleumsvirksomheten, idet slike tap ellers ville kunne influere på og ha konsekvenser for den økonomiske politikken. I Ot. prp. nr. 37 (1985-86) s. 2 argumenteres det således, til fordel for en selvassuranseordning for staten, med at staten - selv om tapene ved enkelte ulykker kan bli store, vil være i stand til å dekke dem. "Det betyr at staten kan lide slike tap som kunne vært dekket ved forsikring uten uhåndterlige konsekvenser for den økonomiske politikken".

I lovforarbeidene bemerkes det forøvrig i denne forbindelse at man ikke vil kunne forsikre seg mot konsekvensene av et produksjonsavbrudd for statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det angis også at slike konsekvenstap "kan bli langt mer alvorlige for Norges økonomiske situasjon" enn de direkte materielle tap ved ulykker.

Det fremgår også utvetydig av lovforarbeidene at loven er bygget på selvassuranseprinsippet, jfr. Ot. prp. nr. 37 (1985-86) s. 1 flg. Innledningsvis er det i proposisjonen sammesteds også angitt at lovforslaget om et eget

forsikringsfond "har sin bakgrunn i at Regjeringen har besluttet å gå inn for at staten skal følge det alminnelige prinsipp om statlig selvassurans også for den risiko staten er utsatt for som følge av sitt direkte engasjement i petroleumsvirksomheten. På grunn av de spesielle forhold som gjør seg gjeldende i denne virksomheten, mener Regjeringen at det er hensiktsmessig å møte denne risiko ved oppbygging av et forsikringsfond."

5. Sett i sammenheng må de forhold som er nevnt ovenfor under 4.1-4.4 - at det ikke er tale om noe eget rettssubjekt, at ingen private eller andre parter kan gjøre noen rettigheter gjeldende direkte mot fondet, at ansvaret påhviler staten, at fondet er dannet ved bevilgninger over statsbudsjettet, og at det forvaltes av vedkommende departement - medføre at fondets midler i relasjon til Stortingets bevilgningsmyndighet må ansees som en del av statens ordinære midler, og kan disponeres av Stortinget slik Stortinget måtte finne det hensiktsmessig.

6. Lovens § 3, som fastsetter at utbetalinger fra fondet skal finne sted i henhold til beslutninger som Kongen treffer innen de rammer fondet skal dekke, angir en ramme for hvilke beslutninger *Kongen* kan treffe. Bestemmelsen gir ingen holdepunkter for at Stortingets myndighet avskjæres eller begrenses. Ordlyden trekker ikke i en slik retning, og forholdet til Stortinget kan overhodet ikke sees problematisert eller omtalt i lovforarbeidene, og forøvrig heller ikke i statsrådets brev av 16. juni 2003 til Stortinget, Kontroll- og konstitusjonskomitéen. Det kan heller ikke være tvilsomt at det må ha formodningen mot seg at det skulle ha vært Stortingets mening at Stortingets myndighet her skulle være begrenset. Noen holdepunkter som skulle avsvække en slik formodning kan ikke sees å foreligge.

Siden det konstitusjonelt kan reises spørsmål om det er konstitusjonell adgang til å begrense Stortingets bevilgningsmyndighet ved lov forsåvidt gjelder anvendelsen av statens midler, jfr. Grunnlovens § 75 d, synes det iallfall å måtte kreves klare holdepunkter for i det hele tatt å kunne anta at en slik formodning skulle være avsvækket.

7. Sammenfatningsvis vil Stortinget på denne bakgrunn ha adgang til å treffe vedtak om at den erstatning og andre beløp som det er tale om etter forslaget punkt 6 belastes Statens Petroleumsforsikringsfond, uavhengig av om dette erstatningsoppgjør kan sies å utgjøre utbetalinger til dekning av

skader og ansvar som rammer staten i egenskap av direkte økonomisk deltager i petroleumsvirksomheten.

Det er derfor i denne sammenheng ikke nødvendig å gå nærmere inn på forståelsen av lovens § 2 om "skader og ansvar som rammer staten i egenskap av direkte økonomisk deltager i petroleumsvirksomheten". Her skal bare bemerkes at disse uttrykk må forstås ut fra situasjonen den gang loven ble gitt, og ikke nødvendigvis slik uttrykket er blitt brukt i bl.a. lov om petroleumsvirksomhet av 29. nov. 1996 nr. 72 kap. 11 Forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement. Det får også være tilstrekkelig å bemerke at staten er involvert i petroleumsvirksomhet på mange plan og i mange sammenhenger, bl.a. slik at Statoil er forutsatt å kunne være forretningsfører for statens direkte andeler (Ot. prp. nr. 37 (1985-86) s. 3).

8. I tillegg til de ovenstående rettslige betraktninger påpekes endelig, at det er nær sammenheng mellom den petroleumsvirksomhet som har funnet sted i Nordsjøen og de skader som dykkerne og deres etterlatte er blitt påført og statens forhold, og det er tale om akkumulerte skader. Det er således under enhver omstendighet en nær sammenheng mellom dykkerne og deres etterlattes krav, og det formål å sikre statens ansvar som selvassurandør ved fondsavsetningen. Et vedtak av Stortinget om å gjøre bruk av fondets midler må derfor være på linje med det formål som oppbygningen av dette fond skulle tilgodese.

\*\*\*\*\*