

Landbruks- og matdepartementet

[postmottak@lmd.dep.no](mailto:postmottak@lmd.dep.no)

Oslo 07.03.2019

## Høring om utkast til ny fjellov

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansjournalister, som har journalistikk som yrke. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier.

Vi viser til høringsbrev av 29. august, og senere brev av 28. februar hvor vi ble gitt utsatt høringsfrist til torsdag 7. februar.

Våre merknader knytter seg til saksbehandlingsreglene og forholdet til innsynsrett og offentlighet.

### 1. Fjellstyrenes forhold til offentleglova

Vi viser til uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling fra 16. august 1983, gjengitt i departementets høringsnotat. Justisdepartementet konkluderer der med, etter vårt syn meget presist, at fjellstyrene er å betrakte som forvaltningsorganer og dermed underlagt offentleglova, uten særlige avgrensninger eller forbehold. Dette legges også til grunn på side 113 i høringsnotatet: «Offentleglova gjeld også for saksbehandlinga i fjellstyret.» Vi er derfor meget overrasket over at utredningen legger opp til å avgrense dette til kun å gjelde jakt, fangst, felling og fiske. Utredningen slår i punkt 8.2.1.3 uten videre fast at

*«Fjellstyret skal vere eit privatrettsleg rettssubjekt som har både privatrettslege oppgåver og oppgåver av offentlegrettsleg karakter.»*

Etter vårt syn er dette direkte i strid både med gjeldende rett og med hvordan rettsstilstanden bør være. Det vil være meget uheldig og et brudd med viktige prinsipper i norsk forvaltningstradisjon om fjellstyrene blir definert som privatrettslige rettssubjekter.

Vi viser til at styrene:

- Oppnevnes av kommunestyret
- Forvalter bruken av fellesskapets eiendom

- Skal sørge administrering av bruksrettigheter på fellesskapets eiendom
- Skal legge til rette for friluftsliv for allmennhetene

Fjellstyrene har med andre ord oppgaver som ligger tett opp til, for ikke å si er helt like, de oppgaver andre forvaltningsorganer har. Styrene skal behandle og avgjøre en rekke viktige spørsmål av stor allmenn interesse. Slik utvalgets forslag er lagt opp i utkast § 10-1, vil imidlertid allmennheten være avskåret fra innsyn i saker som gjelder blant annet:

- Beite og beiteareal
- Rett til tilleggsjord
- Rett til seter
- Oppføring av bygninger
- Bruksregler for allmenningen
- Store og varige fysiske inngrep i grunnen
- Fastsettelse av skogbruksplaner

Mest oppsiktsvekkende er det at utvalget synes å mene at verken forvaltningslov eller offentleglov skal gjelde for fjellstyrenes rolle som offentligrettslig oppsyn etter utkast til ny fjellov kapittel 9.

Utvalget har ikke fremmet noen begrunnelse for hvorfor disse spørsmålene, som altså skal behandles av et politisk oppnevnt organ, systematisk skal holdes unna allmennhetens kunnskap. Det er da heller ikke lett å se noen slik begrunnelse. Offentleglova inneholder en rekke unntaksbestemmelser som vil gjøre det mulig å unnta opplysninger det er legitim grunn til å unnta, for eksempel om noens personlige forhold eller om forhold av konkurransemessig betydning. Vi mener uansett at det ikke er holdbart dersom innsynet i fjellstyrenes arbeid skal innskrenkes på denne måten, og ber departementet sørge for at offentleglova fortsatt gjelder for *hele* fjellstyrets virksomhet, med de unntaksbestemmelser som offentleglova selv byr på.

Utredningen etterlater da også en rekke spørsmål på dette punkt:

- Hva er begrunnelsen for å endre fjellstyrenes status?
- Er det forhold ved dagens ordning som har skapt problemer? Utvalget har, så vidt vi kan se, ikke påpekt slike.
- Hvordan skal grensen trekkes mellom det offentligrettslige og privatrettslige?
- Hvordan skal loven tilpasses, slik at forutsetningen om at offentleglova «så langt det høver» skal gjelde også utenfor kapittel 5?

Vi viser også til høringsuttalelsene fra blant andre Justis- og beredskapsdepartementet, Advokatforeningen og Kommunens Sentralforbund (KS), som problematiserer noen av de samme spørsmålene. KS skriver blant annet:

*«Det er viktig å peike på at statsallmenningane har ein annan karakter enn andre eigeidommar. Dei er eigde av fellesskapen gjennom staten, og kommunen har også ei viktig rolle. Det er såleis naturleg at det gjeld andre krav til offentleg kontroll, innsyn og forankring enn for reint private eigeidommar. Det gjeld også oppgåver som har privatrettsleg karakter.»*

*Utvalet burde ha drøfta og vurdert om offentleglova burde gjelde for all verksemd i fjellstyra.»*

Utkast § 10-1 henviser ikke til offentleglova § 32. Det vil – utrolig nok – innebære at allmennheten ikke vil gis mulighet til å klage over avslag på innsyn fra fjellstyrene. Den demokratiske klageretten på hemmelighold må naturligvis også etableres i ny fjellov.

På dette grunnlaget ber vi om at departementet ikke følger opp utvalgets forslag om endring i fjellstyrenes status, og hele fjellstyrenes virksomhet fortsatt skal omfattes av offentleglova.

## **2. Fjellstyrenes forhold til møteoffentlighet**

Fjellstyrene har historisk ikke vært underlagt kommunelovens regler om møteoffentlighet i folkevalgte organer i kommunene. Dette fordi styrene har vært betraktet som statlige organer, i og med at de er oppnevnt og regulert i medhold av fjelloven og har som oppgave å forvalte statlig eiendom.

Vi tillater oss likevel å stille spørsmål om ikke møteoffentlighetsprinsippet burde innføres også for fjellstyrene. For alle praktiske formål fungerer fjellstyrene som lokale, folkevalgte organer. De forvalter lokale verdier og de oppnevnes av kommunestyrene. Saksbehandlingen og de spørsmål fjellstyrene skal behandle ligner til forveksling oppgaver og organisering som preger kommunale nemnder og utvalg, altså de som i henhold til kommuneloven § 29 omfattes av lovens saksbehandlingsregler.

Etter flere endringer i kommuneloven etter at den ble vedtatt første gang i 1992, omfatter saksbehandlingsreglene, herunder prinsippet om møteoffentlighet, i praksis alle kommunale folkevalgte organer som oppnevnes av kommunestyret og som har jevnlig møter. I forhold til fjellstyrene får vi da den paradoksale situasjon at kommunale nemnder, med langt mindre og gjennomgripende saksområder avholder sine møter for åpne dører. Mens fjellstyrene, som forvalter og har tilsyn med store verdier og rettigheter av stor betydning for enkeltpersoner og for allmennheten, ikke har den samme åpenheten.

Vi minner om bakgrunnen for reglene om møteoffentlighet i kommunale organer, slik disse er formulert blant annet i Prop 152 L (2009-2010) punkt 2.2.1:

*«Reglane om møteoffentlegheit skal leggje til rette for demokratisk deltaking og kontroll. Møteoffentlegheit skal også medverke til å skape større innsikt og forståing for kva som skjer i kommunal forvaltning, noko som blir viktigare jo fleire og meir kompliserte oppgåver kommunesektoren blir pålagd. Openheit kan redusere avstanden mellom dei som styrer og dei som blir styrte, og auke forståinga og interessa for kommunal politikk.»*

Og videre, samme sted, om hvilke organ som er omfattet av reglene punkt 2.2.2:

*«Det er lagt til grunn at til dømes mellombelse utgreiingsorgan og ulike ad hoc-utval som er sette saman av medlemmer frå både administrasjonen og eit folkevalt organ, også kan utgjere eit folkevalt organ. Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har.»*

Etter vårt syn utgjør fjellstyrene reelt sett en del av det lokale selvstyret, selv om de formelt kan betraktes som statlige organer. Gitt begrunnelsene for reglene om møteoffentlighet i kommunale organer og hvilke organer som omfattes, mener vi det er naturlig at også fjellstyrenes møter som utgangspunkt holdes for åpne dører. Ser en hen til hvem som har utpekt organet, hvem som sitter i det og hvilke oppgaver det har, så ville utvilsomt fjellstyrene vært omfattet av saksbehandlingsreglene i kommuneloven – om de også formelt hadde vært kommunale. Den begrunnelsen som er sitert ovenfor om bakgrunnen for møteoffentlighetsreglene, passer utmerket på fjellstyrenes virksomhet.

Med dette som bakteppe mener vi at alle reelle argumenter taler for å innføre møteoffentlighetsprinsippet for fjellstyrenes møter. Vi kan ikke se hvilke argumenter som skulle tale mot en slik løsning. I likhet med folkevalgte organer i kommunene vil selvsagt også fjellstyrene være forpliktet til å lukke møtene under behandling av opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, og også ha mulighet for å lukke møtene dersom andre tungtveiende hensyn tilsier det, slik det er formulert i kommunelovens § 31.

Etter inspirasjon av kommunelov, foreslår vi at tilsvarende regel innføres i den nye fjelloven, for eksempel som § 10-4, med tilsvarende forskyvning av de etterfølgende paragrafer:

#### *§ 10-4. Møteoffentlighet*

- 1. Enhver har rett til å overvære møtene i fjellstyret.*
- 2. Fjellstyret skal vedta å lukke møtet når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.*
- 3. Fjellstyret kan vedta å lukke møtet når hensynet til personvern krever det.*
- 4. Fjellstyret kan vedta å lukke møtet når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.*

Vi minner om at det i utvalgets mandat er lagt vekt på tilknytningen til det lokale folkestyret, jfr punkt 2.1.5, hvor det heter:

*«Utvalget skal legge vekt på betydningen av det lokale selvstyret og at lokal kompetanse i fjellbygdene er avgjørende for god lokal forvaltning.»*

Vi viser også til Statskogs høringsuttalelse hvor de under punkt 5.5 skriver at:

*«Fjellstyrets medlemmer velges hvert fjerde år av kommunestyret. Dette gir en sterk kobling til lokaldemokratiets viktigste institusjon. Etter valget har kommunestyret ingen instruksjons- eller kontrollmulighet overfor fjellstyret, heller ikke når det gjelder bruken av midlene i fjellkassen. Statskog er underlagt streng kontroll og kan til enhver tid instrueres av politiske*

*myndigheter gjennom foretaksmøtet. Dette representerer en viktig mulighet for løpende demokratisk styring i statsallmenningene. «*

Statskog konkluderer med at man ikke kan *«se at flertallets forslag til ny fjellov representerer et styrket lokalt selvstyre eller økt mulighet for demokratisk styring og kontroll.»*

Vi støtter Statskog fullt ut på dette punkt, og mener at innføring av møteoffentlighetsprinsippet i fjellstyrene vil være et viktig bidrag til å styrke det lokale selvstyret og ikke minst muligheten for demokratisk styring og kontroll.

Med hilsen

Norsk redaktørforening



Arne Jensen  
generalsekretær

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud  
advokat

Norsk Presseforbund



Kristine Foss  
jurist