



Det kongelige kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Uttalelse til høring - Tekniske endringer i Finnmarksloven

Viser til høring av tekniske endringer i Finnmarksloven. Finnmark fylkeskommune har fått utsatt høringsfrist til 15. mars 2019.

I høringsbrevet vises det til at høringssvar skal sendes inn elektronisk. Vi kan ikke finne hvor det skal gjøres. Og sender derfor inn høringssvar pr. epost til departementet. Vi ber om bekreftelse på at svaret er mottatt. Fylkesrådmannens saksfremlegg legges også ved.

Fylkestinget 2015 - 2019 har behandlet saken i møte 13.03.2019 sak 6/19 og fattet følgende vedtak:

Finnmark fylkesting gir følgende høringsuttalelse til forslag til endringer i finnmarksloven:

1. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å videreføre forvaltningsordningen for det samme området hvor loven gjelder i dag.
2. Finnmark fylkesting mener departementets forslag om å fjerne ordet «fylke» fra finnmarksloven § 1 gjør det utydelig hvem som er formålsparagrafens målgruppe. Det må komme tydelig fram at lovens formålsparagraf retter seg mot befolkningen i Finnmark, og *aktivitet i Finnmark*.

Finnmark fylkesting foreslår derfor at ordlyden i finnmarksloven § 1 endres til følgende:

*«Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i **Finnmark** og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv i Finnmark.»*

3. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å presisere lovens virkeområde i § 2 første ledd, slik at Finnmark i denne sammenheng skal forstås som det området som utgjorde Finnmark fylke 1. juli 2016. Forslaget bidrar til at lovens geografiske virkeområde ikke misforstås.

4. Finnmark fylkeskommune mener at Troms og Finnmark fylkesting ikke kan tillegges funksjoner og oppgaver etter finnmarksloven. Finnmark fylkeskommune anser ikke Troms og Finnmark fylkesting som et representativt organ for befolkningen i Finnmark sine interesser i arealforvaltningen og bruk av naturressurser i Finnmark. Det vil derfor være i strid med

finnmarkslovens formål å tillegge Troms og Finnmark fylkesting oppgaver i tråd med departementets forslag.

Finnmark fylkeskommune mener at et organ som er valgt hovedsakelig av den delen av befolkningen som ikke omfattes av grunneierstatusen og de rettigheter finnmarksloven fastsetter, ikke er representative for interessene til Finnmarks befolkning ved utøvelse av myndighet etter finnmarksloven.

Finnmark fylkeskommune mener videre at en løsning i tråd med departementets forslag medfører at det kan stilles spørsmål ved om Troms og Finnmark fylkesting vektlegger utenforliggende hensyn ved ivaretagelsen av oppgavene. Dette kan igjen resultere i svekket tillit til fylkestinget og Finnmarkseiendommens styre.

5. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å videreføre kravet til at medlemmer i Finnmarkseiendommens styre skal være bosatt i Finnmark. Fylkeskommunen mener likevel ikke bosettingskravet reduserer innvendingene mot å tillegge Troms og Finnmark fylkesting myndighet etter finnmarksloven.

6. Finnmark fylkeskommune har følgende innspill til andre løsninger for ivaretagelse av Finnmark fylkestings oppgaver og funksjoner etter dagens regelverk:

- Kommunestyrene i Finnmark tillegges tilsvarende myndighet som dagens Finnmark fylkesting, jf. Ot. prp. nr. 53 (2002-2003), side 123. Dette gjelder valg av styremedlemmer, strategivedtak, og alle andre beslutninger som i dag tilligger Finnmark fylkesting. I tillegg bes departementet å utrede konsekvensene av å bruke kommunemodellen fremfor Finnmarksbenken i det nye fylkestinget.»

Valg gjennomføres som forholdstallsvalg i samsvar med prinsippet i finnmarksloven § 8.

7. Finnmark fylkeskommune mener departementets forslag til hvordan oppgaver som i dag ivaretas av Finnmark fylkeskommune skal løses etter 1. januar 2020 ikke er tilstrekkelig utredet. Departementet har ikke redegjort for hvilke vurderinger som ligger til grunn for sitt forslag. Fylkeskommunen mener at også andre løsninger for ivaretagelse av oppgaver på vegne av interessene til Finnmarks befolkning må utredes nærmere, før det kan tas stilling til hva som best ivaretar finnmarkslovens formål.

Finnmark fylkeskommune ber om at forslag til endringer i finnmarksloven forberedes ytterligere. Finnmark fylkeskommune ønsker å bli involvert i slik nærmere utredning.

8. Finnmark fylkeskommune mener at Troms og Finnmark fylkeskommune ikke skal være mottaker av et eventuelt overskudd i Finnmarkseiendommen, siden organet ikke anses som representativt for Finnmark befolknings interesser i denne sammenheng.

9. Finnmark fylkesting mener at departementets forslag til endring av ordlyden i lovens § 15 åpner for tolkning av hvordan et utbetalt overskudd kan benyttes. Finnmark fylkesting anser det som naturlig og best i tråd med lovens formål at et eventuelt overskudd som utdeles benyttes til tiltak i nåværende Finnmark fylke.

Overskuddet skal i sin helhet **anvendes i Finnmark** og komme innbyggerne i Finnmark til gode.

Med hilsen

Jostein Fløgstad

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.



Saksgang
Fylkestinget 2015 - 2019

Møtedato
13.03.2019

Saksnr.
6/19

Høring - Tekniske endringer i finnmarksloven

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmer forslag om endringer i finnmarksloven, som følge av at Troms og Finnmark fylker slås sammen fra 1. januar 2020. Det er derfor behov for å gjøre enkelte endringer i loven.

Fylkesrådmannens innstilling

Finnmark fylkesting gir følgende høringsuttalelse til forslag til endringer i finnmarksloven:

1. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å videreføre forvaltningsordningen for det samme området hvor loven gjelder i dag.
2. Finnmark fylkeskommune mener departementets forslag om å fjerne ordet «fylke» fra finnmarksloven § 1 gjør det utydelig hvem som er formålsparagrafens målgruppe. Det må komme tydelig frem at lovens formålsparagraf retter seg mot befolkningen i Finnmark. Finnmark fylkeskommune foreslår derfor at ordlyden i finnmarksloven § 1 endres til følgende:

«Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.»

3. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å presisere lovens virkeområde i § 2 første ledd, slik at Finnmark i denne sammenheng skal forstås som det området som utgjorde Finnmark fylke 1. juli 2016. Forslaget bidrar til at lovens geografiske virkeområde ikke misforstås.
4. Finnmark fylkeskommune mener at Troms og Finnmark fylkesting ikke kan tillegges funksjoner og oppgaver etter finnmarksloven. Finnmark fylkeskommune anser ikke Troms og Finnmark fylkesting som et representativt organ for befolkningen i Finnmark sine interesser i arealforvaltningen og bruk av naturressurser i Finnmark. Det vil derfor være i strid med finnmarkslovens formål å tillegge Troms og Finnmark fylkesting oppgaver i tråd med departementets forslag.

Finnmark fylkeskommune mener at et organ som er valgt hovedsakelig av den delen av befolkningen som ikke omfattes av grunneierstatusen og de rettigheter finnmarksloven fastsetter, ikke er representative for interessene til Finnmarks befolkning ved utøvelse av myndighet etter finnmarksloven.

Finnmark fylkeskommune mener videre at en løsning i tråd med departementets forslag medfører at det kan stilles spørsmål ved om Troms og Finnmark fylkesting vektlegger

utenforliggende hensyn ved ivaretagelsen av oppgavene. Dette kan igjen resultere i svekket tillit til fylkestinget og Finnmarkseiendommens styre.

5. Finnmark fylkeskommune støtter departementets forslag om å videreføre kravet til at medlemmer i Finnmarkseiendommens styre skal være bosatt i Finnmark.
Fylkeskommunen mener likevel ikke bosettingskravet reduserer innvendingene mot å tillegge Troms og Finnmark fylkesting myndighet etter finnmarksloven.
6. Finnmark fylkeskommune har følgende innspill til andre løsninger for ivaretagelse av Finnmark fylkestings oppgaver og funksjoner etter dagens regelverk:
 - Representanter fra Finnmark i Troms og Finnmark fylkesting tillegges tilsvarende myndighet som dagens Finnmark fylkesting
 - Kommunestyrene i Finnmark tillegges tilsvarende myndighet som dagens Finnmark fylkesting
 - Direkte valg av medlemmer til Finnmarkseiendommens styre
7. Finnmark fylkeskommune mener departementets forslag til hvordan oppgaver som i dag ivaretas av Finnmark fylkeskommune skal løses etter 1. januar 2020 ikke er tilstrekkelig utredet. Departementet har ikke redegjort for hvilke vurderinger som ligger til grunn for sitt forslag.

Fylkeskommunen mener at også andre løsninger for ivaretagelse av oppgaver på vegne av interessene til Finnmarks befolkning må utredes nærmere, før det kan tas stilling til hva som best ivaretar finnmarkslovens formål.

Finnmark fylkeskommune ber om at forslag til endringer i finnmarksloven forberedes ytterligere. Finnmark fylkeskommune ønsker å bli involvert i slik nærmere utredning.

8. Finnmark fylkeskommune mener at Troms og Finnmark fylkeskommune ikke skal være mottaker av et eventuelt overskudd i Finnmarkseiendommen, siden organet ikke anses som representativt for Finnmark befolknings interesser i denne sammenheng.
9. Finnmark fylkeskommune mener at departementets forslag til endring av ordlyden i lovens § 15 åpner for tolkning av hvordan et utbetalt overskudd kan benyttes.

Finnmark fylkeskommune anser det som naturlig og best i tråd med lovens formål at et eventuelt overskudd som utdeles benyttes til tiltak i nåværende Finnmark fylke, og at dette tydeliggjøres i bestemmelsens ordlyd på følgende måte:

*«Overskudd som deles ut til....., skal **anvendes i Finnmark** og komme Finnmarks innbyggere til gode.»*

10. Finnmark fylkeskommune har ingen innvendinger til departementets øvrige forslag

Vadsø 26.02.2019

Øystein Ruud
fylkesrådmann

Tore Gundersen
Kultur- og miljøsjef

Vedlegg

1. Høringsbrev – tekniske endringer i finnmarksloven KMD
2. Høringsnotat – endringer i finnmarksloven KMD
3. Finnmarksloven

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmer forslag om endringer i finnmarksloven. Som følge av Stortingets vedtak av 8. juni 2017 om regionreformen skal Troms og Finnmark fylker slås sammen fra 1. januar 2020. Dette gjør det nødvendig å foreta endringer for å tilpasse finnmarksloven den nye fylkesinndelingen.

Saken legges fram for fylkestinget for å gi uttalelse i saken.

Beskrivelse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår å videreføre forvaltningsordningen for det samme området hvor loven gjelder i dag. Sammenslåingen av fylkene krever enkelte justeringer i loven. Departementet foreslår å endre loven slik at det vises til det geografiske området Finnmark der det i dag står Finnmark fylke. Videre har finnmarksloven regler om valg av styremedlemmer til Finnmarkseiendommen, samt om utdeling av overskudd fra Finnmarkseiendommen. Disse bestemmelsene er i dagens lovgivning knyttet til Finnmark fylkesting og Finnmark fylkeskommune. Departementet forslår i høringsnotatet at disse oppgavene og funksjonene skal ivaretas av Troms og Finnmark fylkesting. Departementet ber om synspunkter på forslaget, eventuelt andre innspill til løsninger for valg av medlemmer til Finnmarkseiendommens styre.

Departementet vil konsultere med Sametinget og fylkestingene i Finnmark og Troms om lovendringene før proposisjonen sendes til Stortinget.

For nærmere beskrivelse vises det til vedlagt høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Høringsfristen er satt til 4. mars 2019, men er etter anmodning utsatt slik at fylkestinget får behandlet saken i sitt møte 13.-14. mars 2019.

Vurdering

Fylkesrådmannen har tatt utgangspunkt i dagens rettslige situasjon, mulige konsekvenser ved endringene, samt finnmarkslovens formål i saksfremlegget. Fylkesrådmannen vil kommentere følgende:

Etter mange års usikkerhet og utredning omkring rettsforholdene til grunn og naturressurser i Finnmark ble finnmarksloven vedtatt av Stortinget i 2005. Loven ble vedtatt etter konsultasjoner med og anbefaling fra Finnmark fylkesting og Sametinget. Loven regulerer en særegen rettstilstand for fylket og det geografiske området Finnmark, der innbyggerne i fylket gis kontroll over arealforvaltningen gjennom grunneierorganet Finnmarkseiendommen. Loven bygger på et prinsipp om at innbyggerne i området sammen skal ha kontroll over arealforvaltningen, uten at det skiller individuelt på grunnlag av etnisk tilhørighet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i høringsnotatet til at Stortingets vedtak om at Finnmark og Troms fylkeskommuner skal sammenslås fra 1. januar 2020 gjør det nødvendig

å foreta endringer for å tilpasse finnmarksloven til den nye fylkesinndelingen. Departementet foreslår likevel å videreføre forvaltningsordningen for det samme området hvor loven gjelder i dag. Dette forstår fylkesrådmannen slik at departementet i sitt forslag ikke går inn for en endring av den rettsstilstanden som finnmarksloven fastsetter. Denne vurderingen støtter fylkesrådmannen.

Fra 1. januar 2020 vil finnmarksloven fastsette særrettigheter som kun tilligger deler av befolkningen i en større region. Det anses ikke som unaturlig at dette kan medføre interessemotsetninger internt i regionen. Fylkesrådmannen vurderer det derfor som viktig at det i forslag til endringer av finnmarksloven tas høyde for dette, slik at endringene bidrar til å opprettholde de prinsipp og formål som ligger til grunn for særreguleringen av en eier- og forvaltningsordning i det geografiske området Finnmark.

I det følgende gjøres vurderinger av de enkelte endringene departementet har foreslått i høringsnotatet.

Til § 1 (Lovens formål)

Departementet foreslår at ordet «fylke» tas ut slik at ordlyden blir:

«Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.»

Finnmarkslovens formålsparagraf var blant bestemmelsene som ble justert etter høring- og konsultasjonsrunden ved vedtakelse av gjeldende lov. I Ot. prp. nr.53 (2002-2003) ble det foreslått en formålsparagraf der også hensynet til allmennheten for øvrig var tatt inn, da det ble lagt til grunn at også den øvrige befolkningen i landet i rimelig utstrekning bør ha rett til å utnytte naturressursene i Finnmark.

I høringsrunden foreslo både Finnmark fylkeskommune og Sametinget at henvisningen til allmenheten ble tatt ut i lovutkastets § 1. Ved justiskomiteens behandling av lovforslaget i Innst.O.nr.80 (2004-2005) la flertallet til grunn at allmennhetens adgang til utnytting av fornybare ressurser i Finnmark var tilstrekkelig ivaretatt gjennom andre bestemmelser i lovutkastet, og at det ville gi størst klarhet at lovens formålsparagraf avgrenses til å ha fylkets innbyggere som målgruppe. Dette standpunktet ble bekreftet da Stortinget vedtok gjeldende lov.

Fylkesrådmannen støtter flertallet i justiskomiteens betraktninger slik de fremkommer i Innst.O.nr.80 (2004-2005), og vurderer derfor at å fjerne ordet «fylke» fra bestemmelsen medfører at formålsparagrafen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar nevnte hensyn. Fylkesrådmannen mener derfor at ny § 1 må presisere at det er innbyggerne i Finnmark som er formålsparagrafens målgruppe. Fylkesrådmannen vurderer at ordlyden i finnmarksloven § 1 bør endres til følgende:

*«Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i **Finnmark** og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.»*

Til § 2 (Virkeområde)

Departementet foreslår at det tas inn en presisering i første ledd om at Finnmark skal forstås som det området som utgjorde Finnmark fylke 1. juli 2006.

Fylkesrådmannen anser dette som en hensiktsmessig endring, da det tydeliggjør lovens virkeområde på en slik måte at det ikke kan misforstås.

Til § 7 andre ledd, § 7 sjette ledd, § 10 tredje ledd, § 10 sjette ledd, § 16 første ledd, § 16 femte ledd og § 31 andre ledd

Departementet viser i høringsnotatet til at oppgaver og funksjoner er knyttet opp til Finnmark fylkesting i dagens lov. Departementet foreslår at disse funksjonene legges til det nye fylkestinget, noe som ifølge høringsnotatet vil medføre en viss endring sammenlignet med dagens situasjon.

Gjeldende finnmarkslov § 7 annet ledd fastsetter at tre av medlemmene i Finnmarkseiendommens styre velges av Finnmark fylkesting. I de tilfellene ingen av medlemmene oppnår flertall i styret i valg til vervet som leder og nestleder, skal Finnmark fylkesting i oddetallsår fastsette hvem av de seks medlemmene som skal inneha verv som leder og nestleder etter finnmarksloven § 7 sjette ledd.

Etter finnmarksloven § 16 første ledd skal også Finnmark fylkesting oppnevne ett medlem med personlig varamedlem til kontrollkomiteen. I følge finnmarksloven § 16 sjette ledd skal godtgjøring av medlemmer og personlige varamedlemmer i kontrollkomiteen dekkes av det organ som har oppnevnt vedkommende.

Finnmarksloven § 10 fastsetter saksbehandlingsregler for Finnmarkseiendommens behandling av saker om endret bruk av utmark og avhending av fast eiendom. Enkelte av saksbehandlingsreglene i bestemmelsene gjelder også for Finnmarkseiendommens behandling av Finnmarkskommisjonens rapporter. § 10 tredje ledd fastsetter særlige stemmereglene i saker om endret bruk av utmark, der styremedlem valgt av Finnmark fylkesting i enkelte saker ikke skal delta i styrets behandling. Etter § 10 sjette ledd må vedtak av avhendelse av fast eiendom som er truffet med tilslutning fra mindre enn fire av medlemmene i Finnmarkseiendommens styre, godkjennes av Finnmark fylkesting og Sametinget. Det samme gjelder ved Finnmarkseiendommens behandling av Finnmarkskommisjonens rapporter, der styrets vedtak går ut på å godta konklusjoner fra kommisjonen om at andre har rettigheter, jf. finnmarksloven § 34 første ledd.

Etter gjeldende finnmarkslov § 31 skal Finnmarkskommisjonen kunngjøre utredningsarbeid som skal oppstartes innenfor fastsatte felt, med en oppfordring om at mulige rettighetshavere skal melde seg. Etter bestemmelsens annet ledd skal blant annet Finnmark fylkesting varsles særskilt om slikt utredningsarbeid.

I departementets høringsnotat er det ikke redegjort nærmere for hvilke vurderinger som ligger til grunn for å overføre myndigheten som vises til over til Troms og Finnmark fylkesting. Når det gjelder den foreslåtte endring i finnmarksloven § 7 annet ledd (oppnevning av styremedlemmer), fremkommer følgende av høringsnotatet:

«Når det gjelder § 7 andre ledd, vil det innebære at hele det nye fylkestinget er med på å velge representantene til styret til Finnmarkseiendommen. Dette innebærer at også representanter fra tidligere Troms fylke vil være med på å bestemme hvem som skal sitte i Finnmarkseiendommens styre. Styremedlemmene må fortsatt være bosatt i Finnmark.»

I det følgende vil fylkesrådmannen gi en fremstilling av hva som ligger til grunn for at Finnmark fylkesting er tillagt myndighet etter gjeldende regelverk, samt er vurdering av om nye Troms og Finnmark fylkesting bør ivareta tilsvarende oppgaver slik departementet foreslår i sitt høringsnotat.

Hvorfor er Finnmark fylkesting tillagt myndighet etter gjeldende finnmarkslov?

Gjennom vedtakelsen av finnmarksloven ble det fastsatt en nyordning for grunnforvaltningen i Finnmark, der grunneierrettigheten ble overført til befolkningen i fylket og man har søkt å sikre innbyggernes rett til utmarksressurser. Slik det fremkommer av lovens forarbeider har spørsmålet om rettigheter til grunn og ressurser i Finnmark vært preget av sterk uenighet. Gjennom etableringen av finnmarksloven ønsket man derfor å finne frem til balanserte løsninger som på en samlende måte kunne gi grunnlag for en god utvikling av fylket, og det var ønskelig med en større grad av lokal og samisk kontroll med bruk av grunn og naturressurser i fylket.

Fra Ot. prp. nr.53 (2002-2003), punkt 6.2.7 siteres:

«Det er etter departementets syn i denne sammenheng avgjørende at representanter for samene og lokalbefolkningen får reell innflytelse over grunnen. Grunnbokshjemmel til statens grunn i Finnmark må derfor overføres fra Statskog til det nye finnmarksorganet. På denne måten gjøres det nye organet entydig til et grunneierorgan, og ikke i utgangspunktet et forvaltningsorgan. Eierrådigheten legges med dette til finnmarkingene. Den tidligere uklarheten om dette ryddes av veien.»

Finnmarkseiendommen ble som en følge av dette opprettet som et eget rettssubjekt, som fikk overført hjemmelen til grunnen i Finnmark. Lovgiver vurderte det som sentralt at folkegruppene i fylket ble sikret en balansert og reell innflytelse over arealdisponeringen, nettopp gjennom lik representasjon i Finnmarkseiendommens styrende organer.

Fylkesrådmannen anser det som utvilsomt at Finnmark fylkesting er tillagt myndighet etter loven for å ivareta innbyggerne i fylkets interesser. I denne sammenheng vises det videre til følgende uttalelse i Ot. prp. nr.53 (2002-2003), punkt 2.7:

«I arbeidet med å finne en god og stabil løsning for rettsforhold, forvaltning og vern av samisk kultur i Finnmark står Sametinget og Finnmark fylkesting i en særstilling. Begge organer er tiltenkt sentrale roller i nyordningen. Sametinget må få en reell innflytelse over arealdisponeringen for vern av kulturgrunnlaget, og fylkets folkevalgte må få en posisjon i den fremtidige forvaltningen som representant for flertallets legitime interesser.»

Også i samerettsutvalgets vurderinger i NOU 1997:4 ble det lagt til grunn at grunneierorganets styre måtte oppnevnes av organer som anses som representative for både den samiske og øvrige befolkningen i Finnmark. Samerettsutvalget drøfter hvilke organer som kan tillegges slik myndighet i NOU 1997:4. Fra punkt 4.3.4.2.2 siteres:

«Når det ovenfor er lagt opp til at Sametinget skal oppnevne den samiske «delen» av grunnforvaltningsstyret, bl.a fordi dette er det eneste representative folkevalgte organ for samene i fylket, er det naturlig å bygge på et tilsvarende prinsipp for det organ eller de organer

som skal oppnevne resten av styret. I så fall finnes det to alternativer: Fylkestinget eller fylkets 19 kommunestyre.

Utvalget finner det lite praktisk at kommunene gis direkte rett til å oppnevne styremedlemmer. Selv om det finnes fora hvor representanter for kommunene i fylket møtes og kunne komme til enighet om hvilke kommuner som til enhver tid skal være representert i grunnforvaltningsstyret, vil det være klart enklere å legge myndigheten til et fylkeskommunalt organ. Videre tilligger myndigheten til å oppnevne tre av medlemmene i dagens jordsalgsstyre Finnmark fylkeskommune ved fylkesutvalget. Det synes derfor mest naturlig at et fylkeskommunalt organ også i fremtiden har myndighet til å oppnevne en del av det organ som skal forvalte grunnen i fylket

Av aktuelle fylkeskommunale organer peker fylkestinget som folkevalgt og representativt organ for fylkets innbyggere seg ut. Dette er valgt av hele befolkningen i Finnmark og fremstår dermed som det organ som mest naturlig vil kunne ivareta interessene til alle i fylket.»

Departementet har i høringsnotatet foreslått at forvaltningsordningen slik den er fastsatt i gjeldende finnmarkslov skal fortsette. De hensyn og vurderinger som ligger bak gjeldende regelverk er relevante i vurderingen av om de foreslåtte endringene er hensiktsmessige og bidrar til å oppfylle lovens formål. Fylkesrådmannen støtter de gjengitte betraktningene gjort av Samerettsutvalget og departementet i finnmarkslovens forarbeider.

For å sikre at grunn og naturressurser forvaltes til beste for innbyggerne i det geografiske området Finnmark, må oppnevning av styremedlemmer og annen myndighetsutøvelse på vegne av befolkningen i Finnmark ivaretas av et organ som er representativt for denne, og som mest naturlig vil kunne ivareta særinteressene til Finnmarks befolkning i denne sammenheng.

Kan Troms og Finnmark fylkesting tillegges myndighet etter finnmarksloven som et representativt organ for Finnmarks befolkning?

Representantene i Troms og Finnmark fylkesting vil representere hele befolkningen i det nye fylket i saker som faller innenfor fylkeskommunens myndighetsområde. Også hvis det tas høyde for ulik valgdeltagelse i de to nåværende fylkene, vil høyst sannsynlig flertallet av velgermassen ved fylkestingsvalg i det nye fylket komme fra det geografiske området Troms. Det er heller ikke usannsynlig at en overvekt av representantene i det nye fylkestinget vil være fra det geografiske området Troms. Fylkesrådmannen stiller spørsmål ved om et organ valgt hovedsakelig av den delen av befolkningen som ikke omfattes av den grunneierstatus og de særrettigheter finnmarksloven fastsetter, er representativt for interessene til Finnmarks befolkning ved utøvelse av myndighet etter finnmarksloven.

Til sammenligning er Sametinget tillagt tilsvarende myndighet etter gjeldende finnmarkslov som fylkestinget, da som representanter for den samiske befolkningen i Finnmark sine interesser. Alle samer i Norge som er registrert i Sametingets valgmanntall har stemmerett ved Sametingsvalget. I NOU 1997:4, punkt 4.3.4.2.1 vurderer samerettsutvalget hvorvidt Sametinget er egnet til å oppnevne styremedlemmer:

«For den samiske befolkning peker Sametinget som representativt folkevalgt organ for samene i Norge, seg ut som det naturlige oppnevningsorgan. En mulig innvending kan nok være at Sametinget er et nasjonalt organ, der et mindretall av representantene er valgt fra Finnmark, og at representanter for samer som ikke bor i Finnmark ikke bør ha innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark. Det finnes imidlertid ingen andre samiske folkevalgte organer, slik at det ikke finnes andre alternativer hvis først samene ved sine folkevalgte representanter skal gis innflytelse på denne forvaltningen.

Til tross for at Sametinget har representanter fra alle samiske områder i Norge, vil dessuten mange av dets oppgaver være særlig knyttet til Finnmark, både fordi et flertall av samene bor i fylket og fordi man her finner landets mest utpregede samiske bosettingsområder. Det kan derfor hevdes at forvaltningen av grunnen i Finnmark ikke bare er viktig for samene i dette fylket, men også for landets samiske befolkning som helhet. Innvendingene mot Sametinget som oppnevningorgan kan videre reduseres ytterligere ved regler om at de som oppnevnes til styret, må være bosatt i Finnmark, jf. pkt 4.3.4.5.

Utvalget foreslår således at Sametinget skal oppnevne de samiske representantene til grunnforvaltningsstyret. I tillegg til de alt anførte argumenter, kan dette også begrunnes med at det vil gi reell samisk medinnflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark og dessuten være i samsvar med tingets egne ønskemål. Se f. eks Sametingsplanen for 1994-97, s. 44, hvor det bl.a uttales at ved etablering av organer for forvaltningen av grunnen i samiske områder, må «Sametinget som den øverste politiske myndighet spille en avgjørende rolle.»

Slik fylkesrådmannen ser det kan ikke betraktningene som legges til grunn over anføres tilsvarende i vurderingen av om nye Troms og Finnmark fylkesting er et representativt organ for Finnmarks befolkning i denne sammenheng.

Ved iverksettelsen av den nye fylkesinndelingen vil departementets forslag føre til at representantene i fylkestinget skal ivareta oppgaver på vegne av særinteressene til kun deler av befolkningen i det nye fylket. Dette kan medføre interessekonflikter internt i den nye regionen, og potensielt også blant de folkevalgte representantene i fylkestinget. Fylkesrådmannen er kjent med at det er fremsatt konkrete forslag om at befolkningen i Troms skal få tilsvarende rettigheter til utnytting av naturressurser i Finnmark som befolkningen i dagens Finnmark fylke, etter at sammenslåingen er iverksatt.

Selv om det ikke foreligger konkrete holdepunkter for at det nye fylkestinget ville la seg farge av en slik interessemotsetning i sin ivaretagelse av oppgaver etter finnmarksloven, er det fylkesrådmannens vurdering at det vil være uheldig å innføre en ordning som gjør at det kan stilles spørsmål ved om utenforliggende hensyn tas. Slik fylkesrådmannen ser det kan departementets forslag føre til at den befolkningen finnmarksloven har som formål å ivareta interessene til ikke har tillitt til Finnmarkseiendommens styrende organ.

På bakgrunn av dette er det fylkesrådmannens vurdering at Troms og Finnmark fylkesting ikke er et organ som er representativt for og kan ivareta befolkningen i Finnmark sine legitime interesser i arealforvaltningen og bruk av naturressurser i det geografiske området Finnmark, og at det nye fylkestinget derfor heller ikke bør tillegges slike oppgaver og funksjoner som departementet foreslår i høringsnotatet. En slik løsning vil etter fylkesrådmannens syn være i strid med finnmarkslovens formål.

Fylkesrådmannen finner departementets forslag om at styremedlemmene i Finnmarkseiendommen må være bosatt i Finnmark naturlig og hensiktsmessig. I gjeldende finnmarkslovs forarbeider, NOU 1997:4, punkt 4.3.4.5, vises det til at styret for grunneierorganet i mange sammenhenger kan anses som et lokal- og samepolitisk organ. Derfor er det naturlig at det gis en tilsvarende valgbarhetsregel (bosettingskrav) som følger av kommuneloven ved valg til ulike kommunale og fylkeskommunale organer. Et slikt krav vil også markere styrets rolle som et organ «av og for» finnmarkinger, og bidra til økt lokal oppslutning om grunneierorganet. Fylkesrådmannen støtter disse betraktningene.

Fylkesrådmannen anser imidlertid ikke at et bosettingskrav for styremedlemmene minsker vekten av innvendingene mot at Troms og Finnmark fylkesting skal tillegges myndighet til å oppnevne styremedlemmer, og ivareta øvrige oppgaver på vegne av befolkningen i Finnmark.

Til sammenligning ble det i NOU 1997:4 lagt til grunn at et bosettingskrav bidrar til å redusere innvendingene mot at Sametinget oppnevner medlemmer til grunneierorganets styre. Samerettsutvalget viser samtidig til flere vektige momenter som taler for at Sametinget skal tillegges slik myndighet, blant annet at Sametinget er det eneste representative folkevalgte organet for samene i Finnmark. Slik det også henvises til over kan ikke tilsvarende argumenter anføres for at Troms og Finnmark fylkesting skal tillegges myndighet etter finnmarksloven.

Alternative løsninger

I høringsbrevet ber departementet om innspill til andre løsninger for valg av medlemmer til Finnmarkseiendommens styre. I det følgende vil fylkesrådmannen skissere mulige alternativ til de forslag som fremmes av departementet.

Alternativ 1 - Finnmarksbenken

Et alternativ er at representantene fra Finnmark i Troms og Finnmark fylkesting tillegges den myndighet som i dag er lagt til Finnmark fylkesting.

Et slikt alternativ vil ikke kunne møtes med tilsvarende innvendinger knyttet til representativitet og interessemotsetninger slik det er redegjort for over. I tillegg vil praktiske oppgaver knyttet til sekretariatsfunksjoner og saksforberedelse kunne løses av den fylkeskommunale administrasjon.

En innvending mot dette alternativet er at det ikke tar høyde for at antallet representanter fra Finnmark i fylkestinget vil bli redusert sammenlignet med dagens fylkesting, og at antall representanter kan variere fra valgperiode til valgperiode. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt en slik forsamling vil være representativ for Finnmarks befolkning.

Alternativ 2 - Kommunene i Finnmark

Det er videre et alternativ at kommunestyrene i de kommunene som omfattes av finnmarksloven gis myndighet til å ivareta Finnmarks befolkning sine interesser etter finnmarksloven.

Løsningen ble lansert som et mulig alternativ i gjeldene finnmarkslovs forarbeider. Fra Ot. prop. nr.53 (2002-2003), side 123 siteres:

«Dersom fylkeskommunen på sikt skulle forsvinne som forvaltningsnivå, må loven endres slik at valget av de medlemmer som Finnmark fylkesting etter loven skal velge gjennomføres på annen måte. En mulig løsning kan f.eks. være at ordførerne i fylket velger medlemmene i samlet møte.»

Fylkesrådmannen anser kommunestyrene i fylkets kommuner som representative folkevalgte organ for befolkningen i fylket.

Fylkesrådmannen ser at det finnes flere alternativer for hvordan dette kan løses. Det kan være gjennom et samlet ordførermøte, jf. departementets forslag i ot. prp. nr. 53. Det kan også være aktuelt at kommunene oppnevner en delegasjon til et råd/ organ som får oppgavene som i dag er tillagt fylkestinget.

Et alternativ der kommunestyrene, eventuelt representanter fra kommunestyrene, tillegges myndighet tilsvarende Finnmark fylkesting krever ytterligere utredninger av hvordan det kan løses i praksis. Det vil blant annet være nødvendig å avklare hvordan kommunestyrene/representanter fra kommunestyrene skal organiseres ved ivaretagelsen av

oppgavene, hvordan sekretariatsfunksjoner skal ivaretas og hvem som skal dekke godtgjørelse til medlem i kontrollkomiteen, jf. finnmarksloven § 16 sjette ledd.

At slike praktiske løsninger ikke «lå på bordet» synes å være utslagsgivende for samerettsutvalgets konklusjon om at et fylkeskommunalt organ burde oppnevne grunneierorganets styre (NOU 1997:4, punkt 4.3.4.2.2):

«Utvalget finner det lite praktisk at kommunene gis direkte rett til å oppnevne styremedlemmer. Selv om det finnes fora hvor representanter for kommunene i fylket møtes og kunne komme til enighet om hvilke kommuner som til enhver tid skal være representert i grunnforvaltningsstyret, vil det være klart enklere å legge myndigheten til et fylkeskommunalt organ.»

Etter fylkesrådmannens vurdering synes det klart at samerettsutvalget så bort ifra kommunene som oppnevningmyndighet som et reelt alternativ, ettersom et fylkeskommunalt organ da ble sett på som et klart bedre løsning.

Fylkesrådmannen anser en løsning der kommunestyrene tillegges myndighet etter finnmarksloven som et reelt alternativ. En slik løsning vil imidlertid kreve ytterligere utredning.

Alternativ 3 – Direkte valgt styre

Direkte valg av styre er et tredje alternativ til departementets forslag. Direkte valg innebærer at styret velges direkte av befolkningen i Finnmark. En slik løsning er også drøftet i NOU 1997:4, punkt 4.3.4.1:

«Styrets vedtak vil kunne få stor betydning for allmennheten i Finnmark, og et direkte valgt styre vil være den ordning som vil gi befolkningen i fylket størst innflytelse på hvem som skal sitte i styret.»

Det er imidlertid uvanlig at forvaltningsorganer av den type det her er tale om, sammensettes ved direkte valg. Styret skal etter forslaget ikke utøve alle, men en del av de viktigste grunneieroppgavene i Finnmark, og det vil også gjelde en del begrensninger på dets myndighetsutøvelse, jf nedenfor i pkt 4.3.5. Sett i forhold til denne begrensede myndigheten, synes det tungvint å operere med et direkte valgt styre. For å sikre samisk styrerepresentasjon ville det trolig også være nødvendig med et eget valg for den samiske befolkning, ved siden av det «ordinære» styrevalget der alle i fylket kan stemme.»

Utvalget anser det upraktisk å gjennomføre et slikt valgopplegg, og foreslår derfor at styret for Finnmark grunnforvaltning skal oppnevnes etter nærmere regler.»

Fylkesrådmannen støtter samerettsutvalgets vurdering av at direkte valg er den ordningen som vil gi Finnmarks befolkning størst innflytelse på sammensetningen av styret. Samtidig anser også fylkesrådmannen det som upraktisk å gjennomføre et slikt valgopplegg, og det kan stilles spørsmål ved hvem som skal ha ansvar for den praktiske gjennomføringen av valget.

En løsning med direkte valg av styre berører heller ikke hvordan de øvrige funksjoner som i dag ligger til Finnmark fylkesting skal ivaretas.

Til § 15 (Utdeling av overskudd)

Departementet foreslår at bestemmelsen endres slik at: «.....kan styret beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Troms og Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller

allmennyttige formål. Overskudd som deles ut til fylkeskommunen eller allmennyttige formål, skal komme Finnmarks innbyggere til gode.»

I tråd med vurderingene i punktet over anser fylkesrådmannen det som unaturlig at et eventuelt overskudd fra Finnmarkseiendommen skal tilfalle Troms og Finnmark fylkeskommune. Det vurderes at ordlyden i § 15 bør justeres i tråd med dette.

Slik ordlyden i forslag til endring er formulert, mener fylkesrådmannen videre at bestemmelsen åpner for tolkning. En naturlig forståelse av «skal komme Finnmarks innbyggere til gode» er ikke nødvendigvis ensbetydende med at overskuddet skal utdeles til tiltak eller allmennyttige formål i det geografiske området Finnmark.

Finnmarkseiendommens overskudd vil stamme fra forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark. Fylkesrådmannen anser det derfor som naturlig og best i tråd med lovens formål at et eventuelt overskudd som utdeles benyttes til tiltak i det geografiske området Finnmark, og at dette tydeliggjøres i bestemmelsens ordlyd på følgende måte:

*«Overskudd som deles ut til, skal **anvendes i Finnmark** og komme Finnmarks innbyggere til gode.»*

Til § 18 andre ledd og § 46 første ledd

Forslaget innebærer at det nye fylkesmannsembetet vil bli klageorgan for avslag på krav om innsyn i Finnmarkseiendommens saksdokumenter, jf. § 18 andre ledd, og Finnmarkskommisjonens saksdokumenter, jf. § 46 første ledd.

Fylkesrådmannen har ingen innvendinger til forslaget.

Til § 22 første ledd, § 23 første ledd, § 25 andre ledd og 29 andre ledd

Departementet foreslår at i disse bestemmelsene skal uttrykket "Finnmark fylke" endres til "Finnmark". I § 25 endres det fra «fylke» til «Finnmark».

Fylkesrådmannen har ingen innvendinger til dette, siden virkeområdet er tydelig presisert gjennom § 2 (virkeområde). Dette vil ikke medføre endringer i forhold til dagens situasjon.

Avsluttende merknader

Departementet har i høringsnotatet foreslått at forvaltningsordningen som finnmarksloven fastsetter skal videreføres for det samme området som loven gjelder i dag. Slik fylkesrådmannen vurderer det medfører imidlertid enkelte av departementets forslag store endringer i dagens ordning, som kan ha betydning for hvordan grunn og naturressurser forvaltes i Finnmark.

Fylkesrådmannen viser til flere alternative løsninger til departementets forslag om å overføre oppgaver og funksjoner til Troms og Finnmark fylkesting. Felles for forslagene er at de krever ytterligere utredning før det kan tas endelig stilling til hvilket alternativ som best bidrar til å oppfylle finnmarkslovens formål. Fylkesrådmannen forutsetter at departementet i tråd med sitt utredningsansvar følger dette opp. Fylkesrådmannen legger også til grunn at Finnmark fylkesting vil involveres i det videre arbeidet før lovforslaget sendes til Stortinget, slik departementet selv viser til i høringsnotatet.