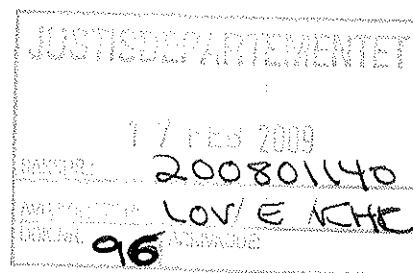


17 FEB 2009

Den Norske Turistforening



Justisdepartementet
postboks 8005 DEP
0030 Oslo.



Vår ref.: 027.09-KKD/AMÅH/OLU Deres ref.: 200801140 EO KHR Dato: 12.02.09

Uttalelse til NOU 2007:13 Den nye sameretten

Innledning

Utredningen fra Samerettsutvalget gjelder store landområder av spesiell viktighet for friluftslivet i Troms og Nordland. En rekke forslag for en ny forvaltning fremmes. Målet er å etablere en forvaltningsordning som ivaretar folkeretten samtidig som andre legitime bruksrettigheter sikres i en form for samforvaltning for utmarksområder.

Den Norske Turistforening legger i denne uttalelsen særlig vekt på temaer tilknyttet allemannsretten, mulighetene for fortsatt utvikling av tilrettelegging for allment friluftsliv, foreningenes muligheter for medvirkning i forvaltningen og regionvis inndeling av områdene. Vi tar også for oss spørsmålet om forvaltningsmodell, i lys av hva som vil kunne tjene friluftslivets og foreningenes interesser best. Grunnlaget for våre uttalelse ligger særlig i det praktiske arbeidet som våre medlemsforeninger utfører i områdene i dag.

1. Forhold av prinsipiell viktighet for DNTs medlemsforeninger som tilretteleggere for allment friluftsliv.

Allemannsretten

Utredningen konkluderer med at allmennhetens rett til fri ferdsel i utmark, slik den er regulert i friluftsløven, ikke blir påvirket av den foreslåtte endringen i grunneierforholdene. Det poengteres dessuten at alle offentlige styringsmidler for disponering av grunn og naturressurser også vil gjelde en evt. Hålogalandsallmenning.

Likevel konstaterer vi at allemannsretten ikke i nevneverdig grad er utredet som tema. Selv om fri ferdsel og andre rettigheter i utgangspunktet er uavhengige av grunneierforhold, vil vi påpeke noen forhold som tilsier at temaet må inn i utredninger videre.

- Allemannsretten er utledet av samfunnsmessige og historisk forhold. Politisk ligger dens styrke særlig i folkelig forankring. Allemannsretten som en felles idé i befolkningen, knyttet til hevd og tradisjon, gir en forventning til at rettighetene og arven skal føres videre. Det er denne arven våre medlemsforeninger på sett og vis forvalter og er avhengig av i vår virksomhet. Uten dette rettsbegrepet, som sikrer allmennheten adgang til utmarka ville friluftsliv ikke vært en aktivitet for alle, men en aktivitet for de få og privilegerte. Hvis man endrer forvaltningsmodell/eierforhold for



store og betydningsfulle utmarksarealer, så endrer det de samfunnsmessige forhold som allemannsretten er utledet av. På sikt kan dette true allemannsrettens posisjon, noe ingen ønsker. Allemannsretten lever ikke i et vakuum, og den må voktes.

- Det som først kan komme til å bli et problem som følge av endringer i eiendomsforhold og forvaltningsmodell er endringer i allemannsrettens faktiske innhold. Allemannsrettens verdi bestemmes av utmarksområdenes kvaliteter, særlig opplevelsen av natur og kultur. Faktorer som kan forringe verdien er eksempelvis naturinngrep, støyende virksomhet m.v.

Siden allemannsretten er knyttet til skillet utmark/innmark, vil utmarksstyrenes disposisjoner kunne endre de materielle forhold rundt allemannsretten. Omgjøring av utmark til innmark eller innmarklignende tilstand vil lokalt kunne redusere opplevelsesverdier, sette en stopper for tilrettelegging eller hindre tilgang til utmarksområder. DNT vil være spesielt opptatt av å hindre evt. ekskludering/privatisering.

Faren for slike inngrep kan bli større hvis man mister nasjonale retningslinjer av syne og hvis forvaltningsregionene blir for små. Lokalbasert forvaltning har positive sider ved seg, men som Riksrevisjonen har påpekt (Dokument nr. 3:11, 2006-2007) viser det seg at helhetlig forvaltning ikke praktiseres i tilstrekkelig grad av lokal myndigheter, og at dette fører til uheldig utvikling i sårbare utmarksområder. Dette skjer både som følge av dispensasjonspraksis og av dårlig samordning regionalt. Jo flere utmarksregioner med egen administrasjon, jo større er faren for byråkratioppbygging med tilhørende behov for finansiering gjennom inngrepsmessig bruk av utmark og, i verste fall, salg av fellesverdier.

I denne sammenhengen påpeker vi at det er viktig at allmennhetens tilgang til molteplukking fastslås.

Allemannsretten må derfor befestes og beskyttes i denne sammenhengen, f.eks. i Kartleggingslovens kap 4 om Fellesregler ved å vise til og innskjerpe friluftslovens bestemmelser om allmennhetens rett til fri ferdsel og opphold i utmark uten hensyn til hvilket resultat utredning av andre bruks- og eierrettighetene måtte føre til. Også i ny lov om rettsforhold må det lovfestes at allemannsrett i utmark er en "bestående rettighet", for eksempel i §4, som en nyorganisering av utmarksforvaltningen må ta hensyn til.

Allemannsretten må ikke bare betraktes som en brukerinteresse som det skal tas hensyn til, men en rettighet som altså må beskyttes og presiseres i aktuelle lover. Friluftsfolket/foreningene er rettighetshavere, ikke bare interessenter, og dette må fortsatt sikres uansett fremtidig eiermodell.

Fortsatt tilrettelegging for allment friluftsliv

Basert på allemannsretten driver DNTs medlemsforeninger aktiv tilrettelegging for allment friluftsliv, åpent for alle. Arbeidet består i hovedsak av merking av ruter og drift/bygging av hytter, i tråd med omforente planer. Betraktet som en åpenbart samfunnsnyttig virksomhet, forventer vi fortsatt gode muligheter for videreføring og utvikling av dette arbeidet. Bruk av norsk utmark til friluftsliv bidrar til sunn livsførsel, øker forståelsen for natur- og kulturminnevern og vil kunne bidra betydelig i positiv retning i klimasammenheng. Vi minner i denne sammenhengen om det tradisjonelle friluftslivets ikke-konsumerende karakter.

Lover og forvaltningsmodell må tilpasses dette, slik at det ikke etableres ordninger som utilsiktet svekker friluftslivets stilling.

Jakt og fiske er en viktig del av det allmenne friluftslivet i de aktuelle områdene. I tråd med tradisjonene må disse aktivitetene fortsatt være allment tilgjengelige og myndigheter/utmarksstyrene bør bidra til at priser for jakt og fiske ikke virker ekskluderende.

2. Forhold av organisatorisk og praktisk betydning for DNTs virksomhet.

Statens grunn i Troms og Nordland som friluftslivsområde: Inndeling i regioner.

Områdene er sentrale og viktige for utøvelse av friluftsliv i landsdelen. DNTs medlemsforeninger opererer i store utmarksområder med hytter og stier/løyper.

- I Helgelandsområdet er det særlig Rana Turistforening, Hemnes Turistforening og Brurskanken Turlag som har virksomhet på statens grunn, mens Saltfjellet/Svartisen Nasjonalpark ligger i Rana Turistforenings primærområde. Foreningene Bodø og Omegns Turistforening, Nord-Salten Turlag og Sulitjelma og Omegn Turistforening dekker sammen området fra Tysfjord i nord til deler av Saltfjellet-Svartisen-området i sør.
- Vesterålen Turlag påpeker at regionene Sør-Troms, Ofoten, Lofoten og Vesterålen samlet utgjør en naturlig enhet ("midtre Hålogaland") når det gjelder bruk av utmarksområdene. Selv om bare små arealer i eksempelvis Vesterålen og Lofoten vil omfattes av en evt. Hålogalandsallmenning, så er befolkningen flittige brukere av arealene lenger øst, også nord for fylkesgrensa.
- Troms Turlag disponerer 11 hyttetun på statens grunn i grenseområdene mot Sverige og Finland.

En inndeling i regioner med utmarksstyrer må derfor skje med tanke på regionenes funksjon som store friluftslivsområder. DNT mener at en inndeling i tre regioner kan være fornuftig: Helgeland/Salten, "midtre Hålogaland" og Troms nord for Ofoten. Dette er imidlertid noe vi ønsker å komme tilbake til i den videre prosessen.

I DNTs medlemsforeninger er det stor skepsis til etablering av flere mindre regioner. Grunnen til denne skepsis er at dette kan føre til ulike forvaltning i deler av det som vi oppfatter som naturlige friluftslivsområder, at utmarksstyrene kan bli dyre i drift og at de dermed blir tvunget til aktiviteter og naturinngrep for å øke inntekstgrunnlaget. Allmennhetens, naturvernets og reindriftas interesser blir ofte den tapende part ved lokal forvaltning. Det er derfor nødvendig med en viss avstand mellom bruker og beslutningstaker ved forvaltning av felles ressurser. I tillegg tviler vi på at det ved oppsplitting er mulig å sikre tilstrekkelig faglig kompetanse i forvaltning/oppsyn i alle regioner. Resultatet kan bli en ineffektiv forvaltning.

Friluftslivets representasjon i styrende organer

I tråd med det vi hevder ovenfor vedr. sikring av allemannsretten og mulighetene for fortsatt utvikling av friluftsliv og friluftslivsanlegg, mener vi friluftslivet må være godt representert i styrende organer.

Utmarksstyrer vil kunne bli felles møte- og avgjørelsesarenaer. Allmenningsprinsippet betyr at det er områder som er definert som felles for alle de som bruker området og dets naturressurser. Det er derfor DNTs krav alle gruppene av utmarksbrukere er representert på like vilkår i styringsorganene for slike allmenninger. Slik lovforslagene foreligger i utredningen, tilfredsstiller imidlertid verken flertallets eller mindretallets forslag til utforming av regionale utmarkstyre dette kravet.

En anerkjennelse av urfolks- og lokale rettigheter til utmark må gjenspeiles i den konkrete medvirknings- og styringsordning som etableres for disse områdene. DNT mener at friluftslivsorganisasjonene er å betrakte som likeverdig rettighetshaver i de spørsmål som behandles av samerettsutvalget, da de gjennom sin åpne medlemsadgang og demokratiske organisasjonsform representerer allmennheten. Det er derfor avgjørende for oss at organisasjonene sikres en bedre representasjon i utmarksstyrene, og at de får foreslå sine representanter selv.

I henhold til flertallsforlaget i innstillingen skal kommunene oppnevne utmarksstyrene. Styrene skal ha minst en representant fra hver kommune. Av styrets medlemmer skal de reindriftsberettigede og jordbruksberettigede ha minst to representanter hver og disse skal alltid til sammen ha flertall i styret. I følge flertallsforlaget skal for øvrig også jakt-, fiske- og friluftsjakteressene være representert i utmarksstyret.

Etter vårt syn bør de rettigheter som knytter seg til naturbruk og friluftsliv være representert i utmarksstyrene på linje med rettighetshavere knyttet til jordbruk og reindrift.

Vårt forslag er derfor at friluftslivsorganisasjonene skal ha minst to av medlemmene i utmarksstyrene, og at disse oppnevnes etter forslag fra organisasjonene selv.

Framtidig eiermodell

Utvalgets flertall foreslår å overføre statsgrunnen i Nordland og Troms til et regionalt eierskap ved "Hålogalandsallmenningen". Bruk av allmenningsbetegnelsen kan være egnet til å forvirre, i og med at det faktisk er tenkt opprettet en eiendom utenfor staten. En viss karakter av allmenning et imidlertid foreslått sikret gjennom å begrense eierrådigheten, slik at den blir mer begrenset enn tilfellet er hos andre grunneiere.

DNT anser at en form for statsallmenning er å foretrekke, sett i lys av allmenningen som historisk institusjon i Norge og hvordan bruksrettigheter forvaltes i slike. Det er erfaring i Norge for at allmenningsmodellen i utmarksforvaltning har sørget for god og langsiktig forvaltning av fellesressursene, noe våre medlemsforeninger har satt pris på. I modellen ligger det mulighet for omforente prinsipper generelt og løsninger i daglig forvaltning, og en sikring mot oppstyking/salg av store utmarksområder. Det er positivt og nødvendig at det i utmarksstyre legges opp til brukermedvirkning og representasjon, slik at dette organet kan fungere godt som møte- og avgjørelsesarena.

Våre medlemsforeninger har generelt gode erfaringer med Statskogs forvaltning. Vi oppfatter Statskogs forslag (i høringsuttalelse fra Statskog SF i denne sak) som konstruktivt og at det vil kunne bøte på flere av ulempene i flertallsforslagets løsning:

- En mer enhetlig og nasjonal styring for de aktuelle områdene i landsdelen
- Utmarksstyrene blir integrert i en helhetlig, samarbeidende forvaltning og kan bruke Statskogs administrative apparat
- Administrasjonen blir mindre og mer kostnadseffektiv.
- Prisene på tjenestene/tilbudene til allmennheten kan holdes lave og blir like for alle.
- Fjelltjenesten kan videreføres som i dag.
- DNTs medlemsforeninger kan forholde seg til en enhetlig forvaltning i stedet for flere ulike organer.

Vi forutsetter at denne løsningen, som de andre mulige løsningene, gir brukerne, samiske og lokal interesser medbestemmelse og at de folkerettslige krav Norge har etter ILO-konvensjonen innfris.

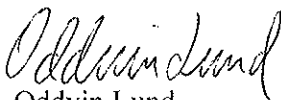
Dersom det blir etablert en Hålogalandsallmenning etter utvalgsflertallets innstilling vil DNT arbeide aktivt og konstruktivt i etableringsfasen. Uansett hvilken modell man konkluderer med er det maktpåliggende for oss at vi får delta i utviklingen og særlig få fremme våre interesser i forbindelse med langsiktig sikring av allemannsretten, fortsatt tilrettelegging for friluftsliv, friluftslivets representasjon i utmarksstyrer og en hensiktsmessig regioninndeling.

Arbeidet videre

DNT ønsker å bli involvert i de politiske avklaringane rundt valg av grunneierstruktur og vil komme tilbake til de mer praktiske og detaljerte spørsmål knyttet til utformingen av en funksjonsdyktig utmarksforvaltning i Nordland og Troms.

Med vennlig hilsen

(sign.)
Kristin Krohn Devold
generalsekretær


Oddvin Lund
fagsjef naturforvaltning