



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Jegernes Interesseorganisasjon
v/ Ronny Wollert Andreassen

Deres ref

Vår ref

Dato

23/426-7

13. april 2023

Avgjørelse av klage over avslag på innsyn i prosess for revidering av jakttidsforskriften

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Jegernes Interesseorganisasjon av 27. januar 2023 på Miljødirektoratets prosess, og avslag på innsyn i denne prosessen, forut for vedtakelsen av forskrift 21. januar 2022 nr. 128 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra og med 1. april 2022 til og med 31. mars 2028 («jakttidsforskriften»).

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets avslag på innsyn i saksbehandlingen av forhåndsinnspill til jakttidsforskriften. Det eksisterer ikke noe dokument om direktoratets saksbehandling av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Klageren kan derfor ikke kreve innsyn i vurderingene av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet etter offentleglova, jf. offentleglova §§ 3 og 4 første ledd.

Etter departementets syn er informasjonen heller ikke omfattet av retten til miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven, jf. miljøinformasjonsloven § 10 første ledd. Informasjonen om saksbehandlingen av forhåndsinnspill foreligger ikke hos Miljødirektoratet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Hvordan direktoratet har vurdert konkrete forhåndsinnspill til et forskriftsarbeid omfattes etter departementets syn heller ikke av direktoratets kunnskapsplikt etter miljøinformasjonen §§ 8 eller 9.

Det er ikke klageadgang over forskrifter, jf. motsetningsvis forvaltningsloven § 28 første ledd. Departementet vil derfor ikke avgjøre den delen av klagen som retter seg mot selve jakttidsforskriften og prosessen forut for denne. Departementet vil likevel

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Tiril Charlotte
Sandbekk
22 24 57 34

vise til at det av begrunnelsen for avgjørelsen i regelverksarbeidet skal framgå hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert, jf. miljøinformasjonsloven § 20 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 175. Departementet viser til at Miljødirektoratet sier at de vil jobbe for bedre å synliggjøre sine vurderinger.

Saksgang

I brev av 4. februar 2022 ba Jegernes Interesseorganisasjon Miljødirektoratet blant annet om deres begrunnelse for at forhåndsinnspill ikke ble tatt videre til høring av ny forskrift. De ber også om begrunnelse for at deres innspill gitt ved tidligere høringer ikke ble tatt inn i denne revisjonen. Miljødirektoratet besvarte henvendelsen i brev 17. mars 2022, hvor de forklarte hvordan direktoratet gjennomgår innspill som mottas i forkant av selve høringen, og ga vurderinger rundt et utvalg av arter og tema som klager hadde kommet med innspill på.

Jegernes Interesseorganisasjon sendte 15. desember 2022 et brev hvor de etterspurte dokumentene som viser saksbehandling og vurdering av de innkomne høringsuttalelsene. Miljødirektoratet svarte i brev av 24. januar 2023 at vurderingene finnes i høringsdokumentet og i nyhetssaken som ble publisert i forbindelse med fastsettelsen av den nye forskriften. De skriver at de ikke har en tilsvarende oppsummering av vurderinger av jakttid for arter som ikke var på høring. Disse hadde imidlertid vært tema for muntlig diskusjon i faggrupper.

Klagen av 27. januar 2023 over prosessen og avslag på innsyn i prosessen ble sendt til Klima- og miljødepartementet, men skulle egentlig vært sendt til Miljødirektoratet for saksforberedelse og eventuell oversendelse, jf. fvl. § 32 første ledd bokstav a og § 33. Departementet oversendte klagen til direktoratet i e-post av 3. mars 2023. Klager etterspurte svar på klagen i e-post av 21. februar 2023. Departementet svarte i e-post av 6. mars 2023 at klagen var oversendt til Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet mente det ikke foreligger et dokument det kan kreves innsyn i etter offentleglova, eller at høringsprosessen ikke tilfredsstillte kravene i miljøinformasjonsloven, og sendte saken til Klima- og miljødepartementet for behandling i brev av 28. mars 2023.

Departementet viser ellers til klagens vedlegg med en samling av dokumenter fra saksgangen.

Klagers anførsler

Klager skriver at de har bedt om innsyn i prosessen som Miljødirektoratet har gjennomført i forkant av ny forskrift om jakt- og fangsttider. De skriver at det har vært en langdryg affære å få svar fra Miljødirektoratet. Klager har kontaktet Sivilombudet, som i brev av 25. januar 2023 har formidlet at avslag kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. Offentlighetslova § 32 første ledd.

Klager skriver at høringsnotatet som ble fremlagt med den nye forskriften kun omhandlet de momenter som Miljødirektoratet hadde sendt ut på høring. Klager reagerer på at Miljødirektoratet skriver at innspill på tema og jakttider som ikke var på høring blir vurdert ved neste høring, når direktoratet uttalte det samme ved forrige høring, uten at klager kan finne noe om tidligere forhold i høringsnotatet.

Klager har bedt om innsyn i saksbehandlingen av forhåndsinnspill gitt forut for høringen. Forhåndsinnspill har vært tema for muntlige diskusjoner i faggrupper og ingen referater fra disse gruppemøter er vedlagt. Klager mener Miljødirektoratet bedriver en form for sensur i saksbehandlingen til en høring, og at det blir et demokratisk dilemma at saksbehandling med vurdering unndras offentlig innsyn. Klager mener Miljødirektoratet selv har valgt hva som skal på høring uten å begrunne hvorfor og ser på dette som en mangel i plikten til å få saken så godt opplyst som mulig.

Klager ber Klima- og miljødepartementet vurdere prosessen opp mot forvaltningslovens bestemmelser om høringer og om hele eller deler av høringsprosessen må gjøres på nytt før utløp av gjeldene forskrift i 2028.

Vi viser ellers til klagen i sin helhet.

Miljødirektoratets vurdering

I oversendelsen av klagen skriver Miljødirektoratet at henvendelsen er todelt. Det fremstår som en klage over avslag på innsyn i prosessen som foregikk i Miljødirektoratet i forkant av ny jakttingsforskrift, og en klage på selve prosessen og innholdet i forskriften. Miljødirektoratet skriver at klagen er mottatt flere måneder etter at forskriften ble fastsatt, og siden den sistnevnte delen av klagen ikke gjelder et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, behandles ikke denne delen som en ordinær klagesak. Miljødirektoratet knytter likevel noen kommentarer til dette.

Miljødirektoratets vurdering av klagen på prosessen og innholdet i forskriften

Miljødirektoratet viser spesielt til at den informasjonen som klageren ber om innsyn i, knyttet til behandling av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet, ikke er nedtegnet eller på annen måte finnes i direktoratet. Forhåndsinnspillene er kun diskutert muntlig i ulike faggrupper i forbindelse med forskriftsarbeidet og uten at det er laget en egen oppsummering av dette, noe som har vært vanlig praksis og har vært ansett som tilfredsstillende ved revidering av denne forskriften.

Miljødirektoratet viser til at prosessen med revidering av jakttingsforskriften er svært omfattende og krevende. Direktoratet mener at reglene og prinsippene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter og Utredningsinstruksens regler om høringer er ivaretatt under hele prosessen. Dette ved at de relevante aktørene er invitert til å komme med sine innspill i forkant av høringen, i tillegg til at det er gjennomført en bred ordinær høring av forslagene til endringer i forskriften.

Miljødirektoratets vurdering av klagen over avslag på innsyn i prosessen

Miljødirektoratet skriver at hovedregelen i offentleglova § 3 er at det kan kreves innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register til et organ. Offentleglova § 4 sier hva som kan defineres som et dokument og et saksdokument. Miljødirektoratet mener det må foreligge et dokument for at det skal kunne kreves innsyn etter offentleglova, noe det ikke gjør i denne saken.

Etter miljøinformasjonsloven har man rett til å få informasjon, ikke til å se et dokument. Miljøinformasjonsloven § 20 inneholder regler om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til blant annet utforming av regelverk, og sier i annet ledd at det skal gjennomføres en offentlig høring hvor det skal redegjøres for forslagetets virkninger for miljøet. Direktoratet mener at høring i denne saken er gjennomført på en måte som tilfredsstillende kravene i miljøinformasjonsloven § 20.

Miljødirektoratet kan ikke se at det foreligger et slikt dokument som det kan kreves innsyn i etter offentleglova, eller at høringsprosessen ikke tilfredsstillende kravene i miljøinformasjonsloven. Miljødirektoratet har ikke noe ytterligere å tilføye, og sender derfor saken til Klima- og miljødepartementet for behandling.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Klima- og miljødepartementet forstår også klagen slik at den delvis gjelder avslag på innsyn, men også delvis retter seg mot selve jakttidforskriften og prosessen forut for denne.

Etter offentleglova § 3 er saksdokument, journaler og lignende register for organet som hovedregel åpent for innsyn. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register til organet hos vedkommende organ. Det er her ikke tale om innsyn i journal eller register. Med «dokument» menes en «logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentleglova § 4 første ledd.

Departementet forstår klager slik at de ønsker innsyn i saksbehandlingen av forhåndsinnspill gitt forut for høringen av forskriften. Miljødirektoratet oppgir at denne informasjonen ikke er nedtegnet eller på annen måte finnes i direktoratet. Forhåndsinnspillene ble kun diskutert muntlig i ulike faggrupper i forbindelse med forskriftsarbeidet og uten at det ble laget noen egen oppsummering av dette. Det eksisterer dermed ikke noe dokument om direktoratets vurdering av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Klageren kan derfor ikke kreve innsyn i vurderingene av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet etter offentleglova.

Etter miljøinformasjonsloven § 10 første ledd har enhver rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9.

Som det fremgår ovenfor finnes ikke informasjonen om saksbehandlingen av forhåndsinns spill i Miljødirektoratet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Spørsmålet er derfor om informasjonen omfattes av direktoratets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9.

Kunnskapsplikten etter miljøinformasjonen § 9 gjelder forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, altså hvordan virksomheten selv påvirker miljøet. Hvordan direktoratet har vurdert et innspill til et forskriftsarbeid omfattes etter departementets syn ikke av denne kunnskapsplikten.

Etter miljøinformasjonsloven § 8 skal forvaltningsorganet på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner. Det fremgår av lovens forarbeider at kunnskapsplikten omfatter blant annet fakta om konsekvenser av vedtak og politikk, og at med miljøinformasjon på et «overordnet nivå» menes samlet informasjon om miljøforholdene eller miljøtilstanden, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 153-154. Departementet vurderer at «overordnet nivå» innebærer at kunnskapsplikten ikke omfatter direktoratets vurdering av konkrete forhåndsinns spill til et forskriftsarbeid.

Etter departementets syn er informasjonen derfor ikke omfattet av retten til miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven.

Det er ikke klageadgang over forskrifter, jf. motsetningsvis forvaltningsloven § 28 første ledd. Departementet vil derfor ikke avgjøre den delen av klagen som retter seg mot selve jaktidsforskriften og prosessen forut for denne.

Departementet vil likevel vise til at det av begrunnelsen for avgjørelsen i regelverksarbeidet skal framgå hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert, jf. miljøinformasjonsloven § 20 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 175. I tillegg står det i veilederen fra Justisdepartementets lovavdeling «*Lovteknikk og lovforberedelse*» på side 205: «*Internt i det enkelte organ bør man arkivere materiale fra forskriftsarbeid (høringsutkast, høringsuttalelser, interne redegjørelser) på en slik måte at det er lett å finne frem til det i ettertid*».

Departementet viser til at Miljødirektoratet sier at de vil jobbe for bedre å synliggjøre sine vurderinger, både innspill som mottas før høringen og i forbindelse med høringen, og at de vil evaluere prosessen med fastsetting av nye jakt- og fangsttider forut for neste revisjon.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets avslag på innsyn i saksbehandlingen av forhåndsinns spill til jaktidsforskriften. Det eksisterer ikke noe dokument om direktoratets saksbehandling av forhåndsinns spill til forskriftsarbeidet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Klageren kan derfor ikke kreve innsyn i

vurderingene av forhåndsinnspill til forskriftsarbeidet etter offentleglova, jf. offentleglova §§ 3 og 4 første ledd.

Etter departementets syn er informasjonen heller ikke omfattet av retten til miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven, jf. miljøinformasjonsloven § 10 første ledd. Informasjonen om saksbehandlingen av forhåndsinnspill foreligger ikke hos Miljødirektoratet, utover den informasjonen direktoratet allerede har oppgitt. Hvordan direktoratet har vurdert konkrete forhåndsinnspill til et forskriftsarbeid omfattes etter departementets syn heller ikke av direktoratets kunnskapsplikt etter miljøinformasjonen §§ 8 eller 9.

Det er ikke klageadgang over forskrifter, jf. motsetningsvis forvaltningsloven § 28 første ledd. Departementet vil derfor ikke avgjøre den delen av klagen som retter seg mot selve jaktidsforskriften og prosessen forut for denne. Departementet vil likevel vise til at det av begrunnelsen for avgjørelsen i regelverksarbeidet skal framgå hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert, jf. miljøinformasjonsloven § 20 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 175. Departementet viser til at Miljødirektoratet sier at de vil jobbe for bedre å synliggjøre sine vurderinger.

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tiril Charlotte Sandbekk
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Miljødirektoratet