Miljøverndepartementet

Ot prp nr 30

(1995–96)

Om lov om statlig naturoppsyn

INNHOLD

		Side
1.	**Sammendrag**	3
2.	**Bakgrunnen for lovforslaget**	5
2.1	Innledning	5
2.2	Gjeldende rett	5
2.3	Dagens oppsynsordninger	5
2.3.1	Lakse- og innlandsfisk	6
2.3.2	Vilt/jakt	6
2.3.3	Naturvern	6
2.3.4	Friluftsliv	7
2.3.5	Motorferdsel	7
2.3.6	Kulturminnevern	7
2.4	Andre aktuelle oppsyn	7
2.4.1	Statskog SF	7
2.4.2	Fjellstyrene	7
2.4.3	Fiskeridirektoratet	8
2.4.4	Kommunene	8
2.4.5	Private oppsynsordninger	8
2.5	Miljøkriminalitet	9
2.6	Utfordringer for naturoppsynet	9
3.	**Departementets kommentarer**	11
4.	**Organisering og kompetanse**	12
4.1	Bakgrunn	12
4.2	Organisering	12
4.2.1	Ledelse	12
4.2.2	Oppsynspersonell	12
4.2.3	Kompetanse	13
4.2.4	Kontorsted	13
4.3	Oppsynsoppgaver ved fylkesmannsembetene	14
4.4	Forholdet mellom lokalt og statlig oppsyn	14
4.5	Forholdet mellom naturoppsyn og politi	15
4.5.1	Begrenset politimyndighet	15
4.6	Forholdet til det indre kystoppsyn mv	16
4.7	Samarbeid og evaluering	17
5.	**Departementets merknader til de enkelte forslag**	18
6.	**Administrative og økonomiske konsekvenser**	20
Forslag til lov om statlig naturoppsyn		21

Ot prp nr 30
(1995–96)

Om lov om statlig naturoppsyn

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 1. mars 1996, godkjent i statsråd samme dag.

1. Sammendrag

Regjeringen legger med dette fram forslag til lov om statlig naturoppsyn. Proposisjonen må sees på bakgrunn av regjeringens tidligere forslag til lov om statlig naturoppsyn (Ot.prp. nr. 44 (1994-95)) og behandlingen av denne i Stortinget, jfr. Innst. O. nr. 69 (1994-95). Odelstinget fattet følgende vedtak:

Forslag til lov om statlig naturoppsyn, jf. Ot.prp. nr. 44 for 1994-95 om statlig naturoppsyn m.v., sendes tilbake til Regjeringen.

Stortinget vedtok følgende:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere utredning om forholdet til politi- og lensmannsetaten, forholdet til kystoppsynet og oppsyn i sjøområder, forholdet til eksisterende oppsynsordninger, samt organiseringen av oppsynsordningene, jf. vedtak om tilbakesendelse av forslag til lov om statlig naturoppsyn i Ot.prp. nr. 44 for 1994-95.

I arbeidet med å følge opp Stortingets vedtak har departementet mottatt en rekke nyttige innspill og kommentarer. Det gjelder bl. a. fra en arbeidsgruppe som departementet opprettet med representanter fra Justisdepartementet, Økokrim og politimestrene i spørsmål som gjelder forholdet til politi- og lensmannsetaten. Direktoratet for naturforvaltning har fått gjennomført en spørreundersøkelse angående oppgaver, samarbeidsforhold, organisering m. v. blant det profesjonelle oppsynet innen fjellstyrene og Statskog SF. Departementet har fått nyttige innspill fra Norges Fjellstyresamband som departementet også har hatt møte med. Videre har departementet mottatt eksempler på kommunale oppsynsordninger via Kommunenes Sentralforbund.

I proposisjonen er spørsmålene som framgår av Stortingets vedtak, gitt en bred omtale og samlet i et nytt kapittel 4. I tillegg er det i kapittel 2 gitt en bredere omtale av andre oppsynsordninger enn de som sorterer under Miljøverndepartementet.

Det er over lengre tid igangsatt og utviklet ulike forvaltningsordninger innenfor den statlige miljøvernforvaltningen. Dette skyldes bl a utviklingen av miljøvernlovgivningen og en rekke vedtak fattet i medhold av disse lover for å sikre viktige miljøverdier. Spesielt kan framheves opprettelse av naturvern- og friluftsområder. For å følge opp dette har den statlige miljøvernforvaltningen etablert ulike oppsynsordninger. Med oppsyn menes i denne sammenhengen ikke bare kontrollarbeid som et supplement til politiet. Vel så viktig er arbeidet med informasjon og veiledning som et forebyggende tiltak. I tillegg løser oppsynet ofte oppgaver knyttet til skjøtsel, drift, registrering og dokumentasjon.

En stor del av oppsynet gjennomføres av enkeltpersoner etter avtale med statlige miljøvernmyndigheter. Organiseringen varierer med de ulike oppsynsoppgavene og er relativt kompleks. Direktoratet for naturforvaltning har idag som sentralt forvaltningsorgan innen naturforvaltning, det nasjonale ansvaret for gjennomføring av det statlige naturoppsynet. Ansvaret er idag fordelt på flere av direktoratets avdelinger. Oppsynsoppgavene antas å øke betydelig framover, både i omfang og bredde, jf. bl a oppfølgingen av ny landsplan for nasjonalparker (St.meld. nr. 62 for 1991-92). Regjeringen har derfor funnet det riktig å klargjøre departementets ansvar og oppgaver ved å foreslå egen lov om statlig naturoppsyn. I lovforslaget som nå fremmes, er det foretatt en endring i forhold til regjeringens forrige forslag, jf. Ot.prp. nr. 44 for 1994-95. Det gjelder lovens geografiske virkeområde hvor det nå kun henvises til virkeområdet til de aktuelle særlovene på miljøvernområdet. Dette gjøres for å unngå misforståelse mellom virkeområdet til lovforslaget og de aktuelle særlovene, særlig i sjøområder. Oppsyns-

virksomheten kan utøves i sjøområder i henhold til de aktuelle særlover, se kap 5. Endringen må sees på bakgrunn av komiteens innstilling, jf. Innst.O. nr. 69 for 1994-95.

Lovforslagets saklige virkeområde omfatter:

- lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven)
- lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven)
- lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m. v. (lakse- og innlandsfiskeloven)
- lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven)
- lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)
- lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)
- lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) så langt departementet bestemmer.

I tillegg til lovene innen naturforvaltning er kulturminneloven tatt med i lovforslagets saklige virkeområde. Dette skyldes et økende behov for oppsyn med viktige kulturminner og den nære sammenheng det ofte er mellom naturforvaltning og kulturminnevern. Forslaget innebærer også at naturoppsynet kan gis oppsynsansvar for forurensning i medhold av forurensningsloven etter nærmere bestemmelser fra departementet. Eksempler på slik forurensning kan være forsøpling ved utøvelse av friluftsliv eller utslipp fra bobiler. Av de lovene som er tatt med under lovforslagets saklige virkeområde, er det kun lakse- og innlandsfiskeloven som idag har egen hjemmel til å etablere oppsyn (lovens § 42).

Lovforslaget gir Kongen hjemmel til å opprette et statlig naturoppsyn. Dette er tenkt gjennomført i form av en kongelig resolusjon om nyorganisering. For det første mener *departementet* det nå er behov for en sterkere styring og koordinering av oppsynsvirksomheten ved at ansvaret for naturoppsynet samordnes og legges til en ny avdeling i Direktoratet for naturforvaltning. I dag er dette ansvaret fordelt på flere av direktoratets avdelinger.

Departementet mener videre at det er en del oppsynsoppgaver av nasjonal karakter som bør løses av heltidsansatt personell med høy kompetanse. Dette gjelder bl a oppsynet i en del nasjonalparker og andre store verneområder med nasjonal/internasjonal verneverdi. Fordi oppgavene går på tvers av både kommune- og fylkesgrenser bør slikt personell ansettes sentralt, i Direktoratet for naturforvaltning. Det er også viktig at oppsynet har tilstrekkelig kompetanse til selv å vurdere utviklingen i oppsynsområdene uavhengig av lokale og regionale myndigheter. Sentral ansettelse skal likevel ikke være til hinder for at det heltidsansatte oppsynspersonellet har løpende kontakt med fylkesmenn, politiet, kommunene og andre oppsynsordninger. Når det gjelder forvaltningsansvaret for områder vernet i medhold av naturvernloven, vil dette fortsatt som hovedregel ligge hos fylkesmennene. Dette innebærer at det heltidsansatte oppsynspersonellet også må rapportere til de aktuelle fylkesmenn når det gjelder oppsyn med verneområdene.

Selv med en gruppe av heltidsansatt oppsynspersonell vil det fortsatt være behov for å kjøpe oppsynstjenester i betydelig omfang. Dette innebærer at ordningen med deltidsengasjement av et stort antall mennesker i distriktene blir videreført. Styrken ved denne ordningen er lokalkunnskap og nærhet til oppsynsområdene. Det administrative ansvaret for å gjennomføre dette oppsynet vil fortsatt ligge hos fylkesmennene.

Oppsynet skal informere, veilede og føre kontroll med at de aktuelle bestemmelsene blir overholdt. Videre kan oppsynet pålegges andre oppgaver som skjøtsel og drift, registrering og dokumentasjon, samt andre oppgaver etter instruks fra departementet. Dette kan også gjelde oppsynsoppgaver i medhold av annet lovverk enn de som er nevnt under forslagets saklige virkeområde. Eksempler på dette kan være brannvernloven eller plan- og bygningsloven i form av ulovlig bålbrenning eller byggevirksomhet innenfor de aktuelle oppsynsområdene.

Politiet og et statlig naturoppsyn vil ha felles oppgaver når det gjelder kontrollarbeid. Lovforslaget inneholder derfor en egen bestemmelse om forholdet mellom de to etater, samt spørsmålet om å gi oppsynspersonell begrenset politimyndighet. Et statlig naturoppsyn er ikke en konkurrent til det ordinære politiet, men et viktig supplement. Hoveddelen av naturoppsynets arbeid vil være oppgaver som ikke er av politimessig karakter. Det er regjeringens mål å utvikle effektive samarbeidsrutiner mellom det lokalbaserte oppsynet, politiet og det statlige naturoppsynet. Dette er spesielt viktig når statlig oppsynspersonell med begrenset politimyndighet brukes til forsterket oppsyn i områder hvor alvorlig miljøkriminalitet er utbredt. Videre vil dette være viktig i mer aksjonsrettet innsats mot konkrete mistenkte eller forventede lovbrudd. I slike situasjoner vil naturoppsynet være underlagt politiets ledelse. Forslaget inneholder også bestemmelser om taushetsplikt slik at opplysninger som oppsynspersonell får kjennskap til under arbeidet om sårbar(e) natur eller kulturminner, ikke skal bli misbrukt.

Miljøverndepartementet sendte 5.10.1994 et høringsnotat om bakgrunnen for og innholdet i forslaget til lov om statlig naturoppsyn på bred høring. Innholdet i høringsnotatet samt et sammendrag av innkomne uttalelser er omtalt i regjeringens forrige forslag til lov om statlig naturoppsyn (Ot.prp. nr. 44 for 1994-95) og blir ikke gjentatt i denne proposisjonen. Samtlige høringsuttalelser er tidligere oversendt Stortinget.

2. Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 INNLEDNING

Miljøverndepartementet er tillagt det overordnede ansvaret for naturforvaltningen og kulturminnevernet generelt for hele landet samt oppsyn og forvaltning av etablerte naturvern- og friluftsområder. En viktig oppgave er å skape forståelse og respekt for det regelverket som finnes på dette området. Derfor er det opprettet ulike statlige naturoppsynsordninger som supplerer politiet når det gjelder kontrolloppgaver. I tillegg har det statlige naturoppsynet en rekke andre oppgaver.

Ser en naturoppsyn i sammenheng med resultatområdene på departementets budsjett, drives det i dag oppsyn innen områdeforvaltning, artsforvaltning og friluftsliv, med spesiell fokus på lakse- og innlandsfiske, motorferdsel i utmark og vassdrag, naturvern og vilt. Oppgavene kan forenklet grupperes i:

- informasjon/veiledning
- skjøtsel,drift og vedlikehold
- politimessig oppsyn
- registreringer/dokumentasjon

I nasjonalparkforvaltningen har en eksempler på at oppsynspersonell også behandler søknader om dispensasjoner, bruksspørsmål m. v. Midlene som bevilges over departementets budsjett til naturoppsyn, utgjorde i 1995 ca. 25 mill. kr. Disse brukes av den statlige miljøvernforvaltningen, det stilles midler til disposisjon for politiet, det kjøpes oppsynstjenester fra f. eks. Statskog SF, samtidig som det gis tilskudd til kommuner og andre etater, organisasjoner m. v. En rekke oppsynsoppgaver, særlig knyttet til vernete områder, utføres av enkeltpersoner basert på avtale med fylkesmennenes miljøvernavdelinger.

Årsaken til at de statlige midlene spres utover mange aktører skyldes bl. a. at en har lagt vekt på å ha oppsynspersonell bosatt i nærheten av det enkelte oppsynsområdet. For noen av oppsynsoppgavene har det også vist seg at de vel så effektivt kan løses av andre gjennom kjøp av tjenester.

Informasjon og veiledning

Miljøvernmyndighetene har lagt stor vekt på informasjon og veiledning som et viktig, forebyggende tiltak. Innenfor de oppsynsordningene som statlige miljøvernmyndigheter har igangsatt, er trolig dette den viktigste oppgaven. I tillegg driver alle nivåer innenfor den statlige miljøvernforvaltningen aktivt med informasjon og veiledning. Et viktig ledd i dette arbeidet er etableringen av informasjonssentra, ofte lokalisert nær områder med store miljøverdier.

Skjøtsel, drift og vedlikehold

Innenfor flere av verneområdene drives det skjøtsel for å ivareta, evnt videreutvikle verneverdiene. Dette gjelder særlig de kulturpåvirkede områdene hvor verneverdiene bl. a. er avhengig av fortsatt bruk. Eksempel på skjøtsel kan være slått, hogst, brenning og beiting. I enkelte områder vil det være aktuelt med restaurering. I oppsynsområder med stort besøk vil det være behov for å løse driftsoppgaver. Dette kan f. eks. være tilrettelegging for bruk, vedlikehold og renovasjon.

Registrering og dokumentasjon

I mange av oppsynsområdene er det behov for å følge utviklingen ved registrering av natur- og kulturforhold. Her vil oppsynspersonell med nødvendig kompetanse foreta registreringer, f. eks. av truede og sjeldne arter. I tillegg er det aktuelt for oppsynet å bistå fylkesmennene ved å samle dokumentasjon, f. eks. ved rovdyrskader på husdyr. Dette er nødvendig for å fastslå skadeårsak og for å kunne vurdere et evnt. erstatningsspørsmål.

2.2 GJELDENDE RETT

Oppsyn i forbindelse med lakse- og innlandsfiske er omtalt i lakse- og innlandsfiskelovens § 42 der det heter at departementet skal påse at nødvendig oppsyn blir etablert.

Hverken friluftsloven, kulturminneloven, motorferdselloven, naturvernloven eller viltloven har bestemmelser om oppsyn. Oppsynsordningene som er etablert, er derfor ikke hjemlet direkte i disse lovene. Oppsynsoppgaver som informasjon, veiledning m. v. hjemles i arbeidskontrakt mellom miljøvernmyndighetene og oppsynspersonellet. Dette er bakgrunnen for departementets forslag om å klargjøre hjemmels-grunnlaget for dagens oppsynsordninger. For å kunne drive politimessig kontroll med bestemmelsene i de aktuelle lovene er oppsynspersonellet avhengig av å få begrenset politimyndighet, se forøvrig kapittel 4.5.1. I lovgivningen som regulerer primærnæringer som jordbruk, skogbruk og saltvannsfiske, er det egne bestemmelser om oppsyn. Det samme gjelder for statsallmenningene.

2.3 DAGENS OPPSYNSORDNINGER

Det finnes idag en rekke ordninger med naturoppsyn. Når det gjelder den delen som omfatter kontroll med at lover og regler overholdes på området naturforvaltning, har politiet en helt sentral rolle i kraft av sin politimyndighet. I tillegg gis det begrenset politi-

myndighet til enkeltpersoner, særlig innen jakt- og fiskeoppsyn. Over 1600 personer fikk i 1994 begrenset politimyndighet, jfr. kap. 4.5.1. Det forhold at så mange organiserer naturoppsyn i tillegg til politiet, er ikke nødvendigvis et uttrykk for at politiet ikke prioriterer naturoppsyn høyt nok. Oppsynsordningene utenom politiet kombinerer ofte flere oppgaver slik at kontrollarbeidet kun er ett av flere formål.

Behovet som statlige miljøvernmyndigheter har for oppsyn, er av offentligrettslig karakter for å ivareta viktige miljøverdier. Andre vil ha behov for oppsyn utfra privatrettslige interesser. Dette vil være tilfelle for grunneiere, enten dette er privatpersoner eller det offentlige. Selv om det statlige naturoppsynet skal bidra til å løse de offentligrettslige oppgavene som er tillagt miljøvernmyndighetene, skal de samtidig ha et aktivt og nært forhold til andre oppsynsordninger. Imidlertid kan skillet mellom oppsyn som ivaretar offentligrettslige og privatrettslige interesser av og til være uklart. F.eks. har det offentlige grunneierinteresser og organiserer oppsyn med sine eiendommer samtidig som dette oppsynet også løser offentligrettslige oppgaver. Det er også eksempler på at lag og foreninger organiserer oppsyn på oppfordring fra og med økonomisk tilskudd fra det offentlige for å løse offentligrettslige oppgaver.

For å få en bedre oversikt over oppgaver, samarbeidsforhold, organisering m m knyttet til det profesjonelle naturoppsynet med basis i fjellstyrene og Statskog SF, har Direktoratet for naturforvaltning fått gjennomført en undersøkelse i regi av Agenda utredning & utvikling. Med grunnlag i svar fra 66 personer viser undersøkelsen følgende når det gjelder fordeling av arbeidstiden på ulike oppgaver:

16% kontrollvirksomhet
12% generelt tilsyn
18% skjøtselsoppgaver
8% feltarbeid/registreringer
11% informasjon og veiledning
6% forvaltning/planlegging
11% saksbehandling
2% næringsutvikling
12% administrasjon
5% andre oppgaver

Fordelingen på de ulike oppgavetyper er imidlertid svært ulik, bl. a. ut fra geografiske forhold og plassering i organisasjonen. Gjennomsnittstallene ovenfor gjenspeiler variasjoner fra 0 til 40-50% av arbeidstiden.

Det vil i det følgende bli gitt en oversikt over aktuelle oppsynsordninger. Først gis en tematisk oversikt over oppsyn som sorterer under Miljøverndepartementet. Deretter gis i kapittel 2.4 en oversikt over naturoppsyn som drives av andre, både private og offentlige. Når det gjelder opplysningene om bevilgninger til oppsyn, er disse i en del tilfeller basert på anslag fordi oppsynet ofte kombineres med andre oppgaver.

Generelt har fylkesmennene en sentral rolle i utøvelsen av statlig naturforvaltning, herunder oppsyn. Det skyldes at fylkesmennene har god lokalkunnskap og bred kompetanse innen naturforvaltning, noe som er nødvendig for å kunne vurdere behovet for oppsyn.

2.3.1 Lakse- og innlandsfisk

Oppsyn med laksefiske i sjøen koordineres av Direktoratet for naturforvaltning og organiseres fra politikamrene i samarbeid med fylkesmennene. Direktoratet har i mange år hatt egen politikompetanse til å bistå i dette arbeidet. Bevilgningen til lakseoppsyn over departementets budsjett utgjorde 7,8 mill.kr. i 1995. I enkelte lakseelver foregår det et samarbeid mellom politiet og rettighetshavere om oppsyn. På privat grunn utfører rettighetshavere/grunneiere et visst oppsyn. Dette utføres ofte ved dugnad og med inntekt fra lokale fiskekortordninger. Årlige tilskudd over departementets budsjett til innlandsfiskeoppsyn ligger på ca 0,15 mill. kr og er av stimulerende karakter. De fleste lokale ordninger mottar ikke statlig tilskudd overhodet. Når det gjelder innlandsfiskeoppsyn i statsallmenningene, vises til kap 2.4.2.

2.3.2 Vilt/jakt

Innenfor jaktoppsyn finnes mange forskjellige oppsynsordninger som mottar midler fra ulike myndigheter. Enkelte kommuner driver selv oppsynsvirksomhet, og rapporterer til politiet om uregelmessigheter som blir oppdaget.

Statskog SF, Fjelltjenesten, rettighetshavere, villreinnemnder og ulike lag og foreninger driver oppsynsvirksomhet innenfor sine ansvarsområder. Direktoratet for naturforvaltning har i 1995 bevilget 0,7 mill. kr. til villreinområdene, mens fylkesmennene har fordelt ca. 0,7 mill. kr. i 1995 til kommunene fra Viltfondet. I tillegg finansieres noe av oppsynsvirksomheten på dette feltet av Statsskog SF og av rettighetshavere ved lokale jaktkortordninger. Når det gjelder jaktoppsyn i statsallmenningene, vises til kap 2.4.2.

2.3.3 Naturvern

Fylkesmennene har i dag ansvaret for planlegging og gjennomføring av oppsyn i områder vernet etter naturvernloven. Som oftest engasjerer fylkesmennene enkeltpersoner til dette arbeidet. I noen fylker har fylkesmennene også utviklet regionale oppsynsordninger hvor en godt kvalifisert person har oppsyn med samtlige verneområder i flere kommuner og i tillegg utfører annet feltmessig arbeid for fylkesmannen, f. eks. lakseoppsyn eller den feltmessige delen av arbeidet innen rovviltforvaltningen. Det alt vesentligste av arbeidet foregår i sommerhalvåret. I nasjonalparkene og en del andre verneområder kjøper fylkesmennene oppsynstjenester av Statskog SF

og Fjelltjenesten (i Nord-Norge). Som forsøksordning kjøpes tjenester også av enkelte kommuner, i spesielle tilfeller også av interkommunale friluftsråd, fiskerioppsyn i sjø samt lag og foreninger. I 1995 ble ca. 5,9 mill. kr. brukt til naturvernoppsyn. I tillegg bevilges det årlig midler fra budsjettene til Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene til ulike forvaltningsoppgaver for å opprettholde verneformålene.

2.3.4 Friluftsliv

Når det gjelder friluftsområdene og annen kontroll med overtredelse av friluftslovens bestemmelser, drives det idag lite organisert politimessig oppsyn. I områder som omfatter spesielle verneverdige kvaliteter eller som utsettes for spesielt omfattende bruk av allmennheten, utøves likevel en viss form for politimessig oppsyn. Dette utføres vanligvis av personer med andre oppgaver i området og blir organisert av kommunen, interkommunalt friluftsråd eller fylkesmannen. Fylkesmannen bevilger årlig statlige friluftsmidler til drift og vedlikehold av disse områdene.

Oslofjordprosjektet som ble startet av Miljøverndepartementet i 1991, har bidratt til en miljømessig forsvarlig forvaltning av Oslofjorden. Geografisk gjelder dette områdene fra svenskegrensen til og med Kragerø. For å bevare og styrke driften av friluftsområdene langs fjorden er det etablert en skjærgårdstjeneste. I tillegg til skjøtsel og drift av friluftsområdene langs fjorden har enkelte av enhetene i skjærgårdstjenesten også oppsynsoppgaver med sjøfuglreservatene.

Det ble brukt ca. 5 mill. kr. til friluftslivsoppsyn i 1995 hvor både forvaltningen av skjærgårdsparken og skjærgårdstjenesten inngår.

2.3.5 Motorferdsel i utmark og vassdrag

Kontrollen med motorferdsel i utmark og vassdrag utføres av politiet. Videre driver Fjelltjenesten slik kontroll i de nordligste fylkene samtidig som også Reinpolitiet har arbeidet med disse spørsmålene. I mange statsallmenninger driver fjellstyrene kontroll med motorferdsel med hjemmel i begrenset politimyndighet. Miljøverndepartementet har gjennom fylkesmennene stilt midler til disposisjon for politiet til disse oppgavene. Justisdepartementet har i rundskriv pålagt politi- og lensmannsetaten å øke innsatsen mot motorisert ferdsel i utmark.

2.3.6 Kulturminnevern

Oppsyn med kulturminner drives av Riksantikvaren, fylkeskommunene, landsdelsmuseene, Fortidsminneforeningen, frivillig oppsyn samt politiet. Det finnes også avtaler med enkeltpersoner om å føre tilsyn med stavkirker, helleristninger og andre automatisk fredete kulturminner uten at staten bidrar økonomisk.

2.4 ANDRE AKTUELLE OPPSYN

Det vil her bli gitt en omtale av aktuelle, offentlige naturoppsyn som ligger utenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde og dessuten omtale av en privat oppsynsordning.

2.4.1 Statskog SF

Statskog SF er organisert som et statsforetak med et hovedkontor og 14 distriktskontorer. Når det gjelder Statskog SF sitt naturoppsyn, er det et organisatorisk skille mellom Sør- og Nord-Norge. I Nordland, Troms og Finnmark har Statskog SF etablert Fjelltjenesten som er et feltapparat. Fjelltjenesten består av 28 heltidsansatte og 22 personer med deltidsoppgaver. De ansatte er i hovedsak skog- og utmarksteknikere som utfører oppsynsoppgaver for bl. a. miljøvernmyndighetene på statsgrunn i fjellområdene. I Sør-Norge har Statskog SF lagt forvaltningen av i alt 7 nasjonalparker med unntak av Hardangervidda til Statskog-Oppland for å få samlet kompetansen innenfor forvaltning og oppsyn. For Jotunheimen og Jostedalsbreen nasjonalparker er det i samarbeid med fylkesmennene etablert nasjonalparktjeneste med egne nasjonalparkforvaltere i full stilling. Arbeidsoppgavene til nasjonalparkforvalterne kombinerer forvaltning og oppsyn. Statskog-Oppland har i tillegg oppsynsoppgaver i de aller fleste av de andre verneområdene i fylket. Forvaltningen av Hardangervidda nasjonalpark ligger til Statskog Sør- og Vestlandet som også er sterkt involvert i organisering av oppsynet.

I tillegg organiserer Statskog SF i Sør-Norge oppsyn med jakt, fiske og øvrige grunneierinteresser på rene statseiendommer. Oppsynet i statsallmenningene blir omtalt under fjellstyrene.

2.4.2 Fjellstyrene

Fjelloven setter rammer for forvaltningen av statsallmenningene. Den sier bl. a. at det i hver kommune hvor det er statsallmenning, skal være fjellstyre (§ 3). Fjellstyrene står i en rettslig særstilling ved at de bl. a. kan anlegge sak for domstolene mot staten. Likevel er den statlige tilknytningen mest markert i vurderingen av om dette er statlige eller kommunale nemnder, jfr Ot.prp. nr. 39 for 1986-87. Statsallmenningene ligger i Sør- og Midt-Norge og utgjør 26,6 mill. da. Forvaltningen av statsallmenningene er fordelt mellom flere organ. Fjellstyrene forvalter bruksrettigheter som jakt, fiske, beiting og setring, mens Statskog SF forvalter grunneierretten. Der hvor bruksretter omfatter skog, administreres disse av allmenningsstyrer i samarbeid med Statskog SF. Etter fjellovens § 36 kan fjellstyrene ansette oppsyn til å

føre tilsyn med statsallmenningene. Fjellstyrene søker Statskog SF om å få godkjent en oppsynsordning. Godkjente oppsynsordninger har krav på 50% refusjon av statskassen. Fjellstyrenes oppsyn utgjør idag 35 heltidsansatte og ca 15 personer som er ansatt på deltid. Enkelte av oppsynsstillingene er opprettet i samarbeid med private grunneiere, kommuner og Statskog SF. Det faste oppsynet blir forsterket med sesongoppsyn som til sammen utgjør ca. 15 årsverk. I følge opplysninger fra Norges Fjellstyresamband bruker fjellstyrene årlig i overkant av 10 mill. kr. til dette formålet hvorav ca 4,5 mill. kr. dekkes ved bevilgning over Landbruksdepartementets budsjett i samsvar med fjellovens § 36. I tillegg til oppgaver for fjellstyret fører oppsynet tilsyn med grunneiersaker i statsallmenningene for Statskog SF. Oppsynet har ofte begrenset politimyndighet innen aktuelt lovverk.

De fleste av de helårsansatte personene i oppsynet har utdannelse på utmarksteknikernivå. I tillegg har de fleste gjennomført 1-2 ukers oppsynskurs. Oppsynspersonellet fungerer som daglige ledere av sine respektive fjellstyrer. Dette gjør at de veksler mellom ute- og innearbeid med omtrent halvparten på hvert felt. Det er liten utskifting i fjelloppsynsstillingene, og personellet har lang erfaring i profesjonelt naturoppsyn i statsallmenningene.

2.4.3 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratets hovedansvarsområde er forvaltning av næringsvirksomhet knyttet til fiskeri, havbruk og tang- og tarehøsting. I forbindelse med dette utfører direktoratets to underliggende etater (Kontrollverket og Rettledningstjenesten) en rekke oppgaver knyttet til oppsyn, kontroll og veiledning. Rettledningstjenesten har et eget kystoppsyn som på deler av Skagerakkysten gjennomfører oppsyn med enkelte av bestemmelsene i bl. a. lakse- og innlandsfiskeloven, viltloven og naturvernloven på oppdrag fra fylkesmennene.

2.4.4 Kommunene

I senere år har flere kommuner engasjert seg sterkere i spørsmål angående lokalt naturoppsyn. Bl.a. er kommunene mer aktive når det gjelder å gå inn i samarbeid lokalt om naturoppsyn mellom grunneiere, lag og organisasjoner, politiet m fl. Det ser ut til at økt miljøvernkompetanse i kommunene (MIK-reformen) gjør kommunene til mer interessante samarbeidspartnere. Enkelte kommuner har også etablert egne ordninger med naturoppsyn. Som eksempel følger omtale av noen kommunale oppsynsordninger.

Dyrøy, Sørreisa og Tranøy i Troms har etablert et interkommunalt oppsyn som er sammenfallende med lensmannsdistriktet. Oppsynet er et samarbeid mellom kommunene, lensmannen og frivillige. Det er kjøpt inn noe basisutstyr med økonomisk støtte fra Fylkesmannen i Troms, mens oppsynet i stor grad baserer seg på frivillig innsats. I tillegg til oppsyn for å forebygge/avdekke overtredelser drives det også registreringer av arter og lokaliteter for å supplere og oppdatere viltområdekartene.

Steinkjer i Nord-Trøndelag hvor viltnemnda har engasjert 4 personer til feltoppgaver. Her inngår også oppsyn med kontrollvirksomhet. En av personene har begrenset politimyndighet.

Melhus i Sør-Trøndelag deltar i et samarbeid med lensmannen og grunneierlagene om naturoppsyn. Kommunen har ansatt 2 personer på heltid for perioden mai-november til å drive oppsyn. Oppsynspersonellet er faglig underlagt en styringsgruppe som består av grunneiere, folkevalgte og lensmannen. Kommunens miljøvernrådgiver er sekretær for styringsgruppa. I perioden 1993-95 har en fått sysselsettingsmidler til å prøve ut denne modellen. Selv om det er for tidlig å trekke konklusjoner om effekten av ordningen, mener kommunen at ordningen har stor, forebyggende effekt.

Sør-Fron og Nord-Fron i Oppland hvor det er etablert et ulønna, uniformert oppsyn. Kommunene har felles lensmann som tok initiativet til å etablere naturoppsynet i samarbeid med kommunene og grunneierorganisasjonene. Organisasjonene stiller med personell og får opplæring av lensmannen. Deltakerne i oppsynet får kjøregodtgjørelse som dekkes i hovedsak av organisasjonene med kommunal støtte. Oppsynspersonellet har ikke begrenset politimyndighet og legger hovedvekten av arbeidet på informasjon, veiledning og nærvær.

Drangedal i Telemark har besluttet å trekke de praktiske oppgavene ut av viltnemnda og legge disse oppgavene til et vilt- og naturoppsyn. Det gjelder arbeid med fallvilt, skadet vilt, felling av skadedyr mm. Videre skal oppsynet melde fra om krypskyting og annen faunakriminalitet, samt melde inn rovviltregistreringer. Kommunen tar sikte på å etablere et oppsyn med 10 personer.

2.4.5 Private oppsynsordninger

Hvis en vurderer omfanget av naturoppsyn i Norge, er trolig grunneiernes privatrettslige oppsyn med egen eiendom det mest omfattende. Dette utføres som oftest av grunneieren selv mens enkelte grunneiere med større eiendommer kjøper oppsynstjenester. Også lag og organisasjoner er aktive i forhold til spørsmålet om naturoppsyn og er en del steder selv ansvarlig for gjennomføringen. Fiskeadministrasjonene i Trondheim og Oslo som arbeider med innlandsfiske i de bynære områdene, har etablert egne oppsynsordninger. Et fellestrekk ved de private oppsynsordningene er at de som oftest har kontroll som hovedoppgave.

Bamle jeger- og fiskerforening i Telemark driver oppsyn med laks- og sjøørret i Herreelva og Grenlandsfjorden etter forespørsel fra fylkesmannen. To-

talt er det ca 25 personer som på deltid/fritid deltar i oppsynet hvorav ca halvparten er gitt begrenset politimyndighet. Noen av personene med begrenset politimyndighet utfører også jaktoppsyn. Oppsynet rapporterer fortløpende til Bamle lensmannskontor og har ellers kontakt til fylkesmannens miljøvernavdeling. Foreningen har mottatt økonomisk støtte fra fylkesmannen, spesielt til innkjøp av utstyr. I tillegg mottar foreningen årlig mellom kr. 6 000 og 12 000 fra statlige midler som bevilges til lakseoppsyn.

2.5 MILJØKRIMINALITET

Miljøkriminalitet innen naturforvaltning og kulturminnevern skjer særlig ved overtredelse av bestemmelsene i eller i medhold av kulturminneloven, lakse- og innlandsfiskeloven, motorferdselloven, naturvernloven og viltloven. Det forekommer også brudd på bestemmelsene i friluftsloven. Alle brudd på disse bestemmelsene er ikke like alvorlige når en vurderer konsekvensene av slik kriminalitet, men følgende områder peker seg ut som spesielt alvorlige:

- ulovlig fangst og omsetning av rovfugler, andre sårbare eller trua fuglearter samt egg fra disse
- ulovlig jakt på sårbare og trua arter
- ulovlig fiske på sårbare og trua arter eller bestander, herunder laks
- ulovlig og omfattende motorferdsel i utmark og vassdrag i sårbare områder
- brudd på bestemmelsene om human jakt
- organisert ulovlig jakt på hjortevilt (krypskyting på elg m.v.)
- ulovlige og irreversible inngrep i områder fredet etter naturvernloven
- ulovlig inngrep i kulturminner av nasjonal og internasjonal betydning, herunder automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner.

Motivene for slik kriminalitet er trolig mange. Når det gjelder faunakriminalitet som f. eks. ulovlig jakt og fiske, er motivet ofte økonomisk vinning. I en del tilfeller skyldes overtredelsene manglende kjennskap til eller respekt for regelverk, f. eks. ved uvettig motorferdsel.

Fokuseringen på den alvorlige miljøkriminaliteten er økende, og straffereaksjonene for denne type kriminalitet er skjerpet. I de senere år er behovet for å prioritere innsatsen mot alvorlig miljøkriminalitet understreket en rekke ganger fra Justisdepartementet og Riksadvokaten.

Å forebygge miljøkriminalitet vil være det viktigste målet innen naturoppsynet enten arbeidet gjøres av politiet eller av andre. Å hindre at en overtredelse skjer vil alltid være viktigere enn å pågripe personer som har foretatt overtredelsen. Et statlig naturoppsyn som har sine hovedoppgaver innenfor informasjon og veiledning, vil virke kriminalitetsforebyggende.

2.6 UTFORDRINGER

Innen naturforvaltning står miljøvernmyndighetene overfor store utfordringer når det gjelder bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig høsting og sikring av allmenhetens muligheter til aktivt friluftsliv. For å nå målene på disse feltene er lovverket under kontinuerlig utvikling, og det fattes en rekke forvaltningsvedtak i medhold av lovverket. Men gode målsettinger, et godt lovverk og mange vedtak er ikke tilstrekkelig for å sikre en god naturforvaltning når resultatene avhenger av innsatsen til de mange naturbrukerne. En viktig utfordring er folkelig bevisstgjøring slik at det skapes forståelse og respekt for den politikken som føres.

Stadig flere nordmenn vokser opp i byer og tettsteder med mindre naturkunnskap enn det oppvekst i mer landlige omgivelser ofte gir. Samtidig har vi en økende strøm av turister til Norge for å oppleve norsk natur og kultur. Dette stiller miljøvernforvaltningen overfor nye utfordringer, spesielt der dette fører til økt press på sårbare naturforekomster og kulturminner. Det kan derfor bli nødvendig å øke innsatsen for å sikre at viktige miljøverdier blir opprettholdt også for framtiden. En målrettet bruk av oppsyn der en fanger opp flest mulig av brukerne med informasjon og veiledning, vil fortsatt være et viktig tiltak. Her må særlig nasjonalparker og andre store verneområder hvor det drives friluftsliv og reiseliv, prioriteres.

Til tross for den innsatsen som gjøres når det gjelder informasjon, veiledning og kontroll, er omfanget av miljøkriminalitet i Norge betydelig. Landet er tynt befolket med store naturområder uten fast bosetting. Sannsynligheten for at overtredelser av miljøvernlovgivningen blir oppdaget, er liten. Antall anmeldelser utgjør en svært liten del av de samlede overtredelser. Det største problemet i kampen mot miljøkriminalitet er at alt for få lovovertredere blir oppdaget og pågrepet. En viktig utfordring blir å øke oppdagelsesrisikoen.

De naturoppsynsordninger som statlige miljøvernmyndigheter har etablert, har forebygging av miljøkriminalitet som et viktig delmål. Her står informasjon og veiledning sentralt. Naturoppsyn krever høy kompetanse, og dagens ordninger der mange aktører driver oppsyn på korttidskontrakter, gjør det vanskelig å bygge opp en profesjonell organisasjon. En rekke saker i seinere år viser at en ikke har klart å forhindre alvorlig miljøkriminalitet. En bedre organisering av oppsynet der en utnytter kompetansen hos de ulike aktørene, vil øke den forebyggende effekten.

Behovet for og oppgavene innen naturoppsyn varierer i løpet av året. Der en har oppsynspersonell ansatt for hele eller store deler av året, bør ansettelsesforholdet utformes slik at personene kan brukes noe mer fleksibelt enn idag. Dette gir mulighet for å kanalisere ressursene til områder og årstider hvor behovet for oppsyn er størst. Det er her grunn til å

understreke at oppsynspersonell fortsatt vil være knyttet til ett geografisk område i store deler av året.

Idag har politiet og miljøvernmyndighetene en relativ god oversikt over områder og tider på året hvor alvorlig miljøkriminalitet er utbredt. I disse områdene bør det gjennomføres mer aksjonspreget oppsyn i samarbeid med politiet. I praksis kan dette organiseres ved at oppsynspersonellet har sine faste arbeidsoppgaver i konkrete oppsynsområder. I tillegg kan de brukes til forsterket oppsyn i andre områder for noen uker hvert år. Dette kan løses gjennom tjenesteavtaler med de personene som er kvalifisert og interessert i å delta i slik tjeneste. Koordineringen av en slik ordning må skje sentralt i Direktoratet for naturforvaltning. På denne måten får den øvrige miljøvernforvaltningen eller politiet et sted de kan henvende seg når det er behov for forsterket oppsyn. Det vil ikke være aktuelt å gjennomføre forsterket oppsyn i et område uten at dette skjer i samråd med og som regel som bistand til politiet.

Å delta i et forsterket oppsyn for en kortere periode vil være en krevende tjeneste som kun et fåtall, godt kvalifiserte oppsynsfolk kan utføre. Det blir derfor en betydelig utfordring å sørge for at de som utfører naturoppsyn for staten, får en kompetanse som sikrer en profesjonell og effektiv tjeneste. I denne sammenhengen må det vurderes om dagens ulike tilbud om opplæring, spesielt i miljøvern og politifag, sikrer tilstrekkelig høy kompetanse.

En sterkere grad av profesjonalisering av det statlige naturoppsynet gjennom opplæring og krav til kompetanse kan lett føre til at mer av oppsynet blir gjennomført av et fåtall personer som har dette som sin viktigste inntektskilde. Dette vil klart lette arbeidet med opplæringen, men kan også føre til tap av den nærhet og lokalkunnskap som særpreger mye av oppsynet idag. Det ligger en betydelig utfordring i å kombinere disse hensynene i det videre arbeidet.

Mellom et statlig naturoppsyn og politiet vil det være arbeidsoppgaver som grenser inn til og delvis overlapper hverandre. En effektiv bruk av ressursene forutsetter derfor god kontakt. Det viser seg likevel å være stor forskjell i samarbeidet mellom miljøvernmyndighetene/naturoppsynet og det enkelte politikammer/lensmannskontor. I tiden framover vil det være en viktig utfordring å få forbedret dette samarbeidet. Departementet har ellers inntrykk av at oppbyggingen av miljøvernkompetansen i kommunene gjør disse til viktigere samarbeidspartnere for naturoppsynet selv om hoveddelen av kommunene ikke etablerer eget naturoppsyn.

3. Departementets kommentarer

Regjeringens forrige forslag, jf Ot.prp. nr. 44 for 1994-95, kunne skape usikkerhet når det gjelder stedlige virkeområde for lov om statlig naturoppsyn i forhold til de aktuelle særlovene på miljøvernområdet. Dette skyldes at særlovene har ulikt stedlig virkeområde, spesielt i sjøen. *Departementet* har derfor kommet til at det vil være riktigere å henvise til det stedlige virkeområdet til den enkelte særlov.

Ved behandlingen av regjeringens melding om miljøvern på Svalbard, jf St.meld. nr. 22 (1994-95) understreket Stortinget behovet for å følge utviklingen på øygruppa nøye. Spesielt ønsket komiteen en fortløpende vurdering av behov for tiltak i naturreservatene slik at slitasjen på de mest attraktive og sårbare områdene reduseres til et minimum, jf. Innst. S. nr. 11 (1995-96). På denne bakgrunn har departementet vurdert om det er behov for å klargjøre miljøvernforvaltningens oppsynsansvar ved å foreslå at lov om statlig naturoppsyn også skal kunne gjelde for Svalbard, eventuelt også Jan Mayen og bilandene i Antarktis.

I dag har sysselmannen oppsyn med verneområdene på Svalbard. Dette er en viktig oppgave innen naturoppsynet fordi naturreservatene og nasjonalparkene omfatter mer enn halvparten av landarealet på Svalbard. Arbeidet utføres som regel av personell med politimyndighet. *Departementet* er derfor kommet til at spørsmålet om hjemmel til å drive oppsyn på Svalbard bør vurderes i lovutvalget som skal nedsettes for å utarbeide en egen miljøvernlov for Svalbard hvor også Jan Mayen vil bli vurdert. For bilandene i Antarktis er Norsk Polarinstitutt i «Forskrift om vern av miljøet i Antarktis», fastsatt ved kgl.res. av 5.mai 1995, gitt fri adgang til alle installasjoner, transportmidler og områder hvor det foregår virksomhet som omfattes av forskriften. *Departementet* ønsker å høste erfaring med forskriften før en vurderer om det er behov for ytterligere virkemidler når det gjelder hjemmel for oppsyn.

I høringen av departementets opprinnelige høringsnotat kom det fram at enkelte mente lovforslagets § 2 bør omfatte flere enn de nevnte lovverk. Dette gjelder særlig brannvernloven, plan- og bygningsloven, fjelloven og vassdragsloven. *Departementet* ser ikke bort fra at et statlig naturoppsyn i framtiden kan tildeles oppsynsoppgaver etter disse lovene. Dette må imidlertid vurderes konkret ut fra hvilke målsettinger som til enhver tid fastsettes av miljøvernforvaltningen, og i hvilken grad man i en slik sammenheng finner det hensiktsmessig å tildele det statlige naturoppsynet nye oppgaver. Departementet vil derfor ikke foreslå en utvidelse av lovforslagets saklige virkeområde. Det er ellers grunn til å understreke at ansvaret for bl. a. plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven tilligger kommunene. Oppsynsansvaret i forhold til slike bestemmelser bør derfor ikke legges til et statlig oppsyn ved en lovfesting.

Videre har flere påpekt at veiledning og informasjon er så viktige oppgaver at de *skal* utføres av oppsynet, samtidig som registrering og dokumentasjon også vil være naturlige arbeidsoppgaver. *Departementet* slutter seg til dette.

Mange høringsinstanser hevder at det er behov for en egen bestemmelse som klargjør naturoppsynets formelle og reelle forhold til politiet. *Departementet* slutter seg til dette og har valgt å regulere dette i en egen bestemmelse.

Bestemmelsen om oppsynets taushetsplikt var også gjenstand for ulike synspunkter. Etter enkelte høringsinstansers oppfatning bør bestemmelser om taushetsplikt gitt i andre regelverk enn forvaltningsloven gjøres gjeldende. Samtidig var noen opptatt av at det statlige naturoppsynet gjennom sitt arbeid vil få kjennskap til forhold om sårbar natur som ikke bør formidles til andre. *Departementet* vil her peke på at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt vil gjelde alle som arbeider i det statlige naturoppsynet. Forvaltningslovens bestemmelser omfatter ikke opplysninger om sårbar natur (eller kulturminner). Departementet er derfor kommet til at det er behov for en egen bestemmelse om dette. I tillegg vil oppsynspersonell som gis begrenset politimyndighet, komme inn under bestemmelser om taushetsplikt i bl: a. straffeprosessloven og politiloven.

4. Organisering og kompetanse

4.1 BAKGRUNN

Ved behandlingen av regjeringens forslag til lov om statlig naturoppsyn fattet Stortinget følgende vedtak 12.6.1995: *«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere utredning om forholdet til politi- og lensmannsetaten, forholdet til kystoppsynet og oppsyn i sjøområder, forholdet til eksisterende oppsynsordninger, samt organiseringen av oppsynsordningene, jf. vedtak om tilbakesendelse av forslag til lov om statlig naturoppsyn i Ot.prp. nr. 44 for 1994-95.»*

I kapittel 2 er det gitt en omtale av eksisterende ordninger innen natur- og kulturminneoppsyn. Dette omfatter både ordninger under Miljøverndepartementet og oppsyn organisert av andre. I dette kapitlet vil det bli gitt en nærmere omtale av hvordan det statlige naturoppsynet kan gjøres mer effektivt ved bedre organisering og høyere kompetanse. Det beskrives også hvordan det statlige naturoppsynet skal samarbeide med eksisterende oppsynsordninger.

4.2 ORGANISERING

Organisering av et statlig naturoppsyn må stå i forhold til de oppgavene som skal løses. Miljøvernmyndighetenes behov vil først og fremst være knyttet til oppgaver av nasjonal karakter. Det gjelder spesielt oppsynet knyttet til:

- nasjonalparkene
- andre verneområder med nasjonale/internasjonale verneverdier
- villreinområdene
- kjerneområdene for rovvilt
- områder med mye ulovlig laksefiske
- andre områder som er særlig utsatt for fauna- og annen alvorlig miljøkriminalitet
- skjærgårdsparkene

Formålet med oppsynet er å ivareta nasjonale miljøverdier. En viktig del av dette arbeidet vil være å forebygge og avdekke miljøkriminalitet, utføre registrerings- og dokumentasjonsarbeid samt løse skjøtsels- og driftsoppgaver, jfr kap 2.1. Dette er oppgaver i områder som ofte går på tvers av kommune- og fylkesgrensene og som fylkesmennene i varierende grad har befatning med. Mange av områdene brukes aktivt både til friluftsliv/reiseliv og til primærnæring. Å skape forståelse og respekt for bestemmelsene innen naturforvaltning i slike områder kan være en krevende oppgave. Oppsynet med disse områdene løses idag ved bl. a. kjøp av tjenester og ved å stille midler til disposisjon for politiet.

Det er viktig med en kontinuerlig vurdering av organiseringen og kompetansen i forhold til de oppgavene som skal løses. Gjennomgangen som nå er foretatt, har vist at det er behov for visse endringer. Det gjelder spesielt organiseringen internt i miljøvernforvaltningen og samarbeidet med andre aktører. *Departementet* vil samtidig presisere at det vil være behov for en løpende vurdering av ansvars- og arbeidsdeling, organisering, lokalisering og kompetansebehov etterhvert som virksomheten utvikles og eventuelt nye oppgaver kommer til i framtiden.

4.2.1 Ledelse

Departementet mener det er behov for å styrke og i større grad enn idag synliggjøre en sentral ledelse som skal planlegge, koordinere og styre gjennomføringen av oppsynet. En sterkere koordinering av innsatsen vil gi bedre utnyttelse av oppsynspersonellet. Den sentrale ledelsen skal vurdere hvor behovet for oppsyn til enhver tid er størst og kanalisere mer av ressursene dit. En sentral ledelse er dessuten nødvendig for å kunne gjennomføre forsterket oppsyn på bakgrunn av innspill fra grunneiere, kommuner, politiet eller andre.

Bevilgningen over Miljøverndeparmentets budsjett går idag til oppsyn innen naturforvaltning hvor Direktoratet for naturforvaltning (DN) er sentralt forvaltningsorgan. Ansvaret for oppsynet er idag fordelt på flere av avdelingene i direktoratet. Bevilgningene til naturoppsyn kanaliseres i hovedsak til fylkesmennene som er tillagt ansvaret med den praktiske gjennomføringen. *Departementet* mener DN fortsatt skal ha det sentrale ansvaret for naturoppsynet. For å klargjøre og samle lederoppgavene mener *departementet* det er nødvendig å legge ansvaret for naturoppsynet i en ny avdeling i direktoratet.

4.2.2 Oppsynspersonell

Departementet går inn for å opprette en gruppe av heltidsansatte oppsynsfolk med høy kompetanse til å løse de mest krevende oppgavene. Spesielt er det viktig å etablere profesjonelle oppsynsordninger i de nasjonalparkene som er mest brukt og i andre verneområder med krevende forvaltningsoppgaver.

Profesjonelle oppsynsfolk er nødvendig for å gjennomføre forsterket oppsyn i problemområder; dvs områder hvor en har erfaring for at alvorlig miljøkriminalitet skjer. Her vil naturoppsyn være aktuelt som mer aksjonsrettet arbeid i form av bistand til politiet. Dette vil bli avtalefestet slik at oppsynsper-

sonellet i sin arbeidskontrakt er pliktig til å delta i forsterket oppsyn noen uker hvert år utenfor sitt daglige tjenesteområde. Slikt aksjonsrettet arbeid vil komme i tillegg til det ordinære oppsynet og skal ikke erstatte dette.

Departementet ser det som viktig at oppsynspersonellet har nær kontakt og tilknytning til den eksisterende miljøvernforvaltningen. Samtidig skal oppsynet på selvstendig grunnlag og uavhengig av de lokale og regionale forvaltningsmyndighetene kunne vurdere utviklingen i et område. Dette betyr at oppsynet skal kunne gi informasjon om hvilke følger dagens forvaltningspraksis har for de ulike oppsynsområdene. Personalet bør derfor ha tilstrekkelig kompetanse til å gjøre selvstendige vurderinger av utviklingen. På bakgrunn av at oppsynspersonellet får oppgaver som dels går på tvers av kommune- og fylkesgrenser (store verneområder m m) og dels får oppgaver utenfor sitt daglige tjenesteområde (forsterket oppsyn), er *departementet* kommet til at slikt personell bør ansettes og styres sentralt fra Direktoratet for naturforvaltning. Dette vil sikre at personellet kan arbeide effektivt uten å være bundet av administrative grenser. For oppsynspersonell som kun vil komme til å arbeide innenfor ett fylke, kan det være aktuelt å ansette dem sentralt og plassere dem administrativt hos vedkommende fylkesmann for en periode.

En sentral styring av det heltidsansatte oppsynspersonellet vil omfatte prioritering av hvor oppsynet skal drives, omfanget av oppsynet og hvordan arbeidet konkret skal organiseres. Rapporteringen fra oppsynet skal skje til direktoratet. Samtidig skal det være løpende kontakt til de aktuelle fylkesmenn. Når det drives oppsyn på områder hvor fylkesmennene har forvaltningsansvar, skal oppsynspersonellet også rapportere til disse. Ansatte i de profesjonelle oppsynsstillingene skal tilfredsstille kravene for å få begrenset politimyndighet, og det vil være et mål at de gis slik myndighet. Dette innebærer at personell med begrenset politimyndighet vil få to overordnede: Direktoratet for naturforvaltning og politiet. I oppsynets kontrollarbeid vil politiet være med å prioritere innsatsen, og rapportereringen for denne delen av tjenesten vil skje til politiet.

Ved ansettelser i slike stillinger vil både den miljøfaglige og den politifaglige kompetansen til søkerne bli vurdert. Regionalt har fylkesmennene og landsdelspolitimestrene kompetanse til å vurdere dette. Det kan derfor være aktuelt å benytte tilsettingsråd ved ansettelser i faste, heltidsstillinger der rådet har representanter fra fylkesmannen, landsdelspolitimesteren, de ansatte samt ledelsen for direktoratet. Representanten fra fylkesmannen bør komme fra det fylket som har størst berøringsflate til oppsynsstillingen. Ansettelse i de profesjonelle oppsynsstillingene foretas av DN.

Oppsynspersonell med tidsavgrensete kontrakter har idag som hovedregel ikke begrenset politimyndighet. Dette vil også være tilfelle i årene framover. Det vil derfor ikke være et tilsvarende behov for å vurdere den politifaglige kompetansen ved ledige engasjement, og det legges ikke opp til at politiet generelt skal trekkes inn i kompetansevurderingene. På bakgrunn av det store antall mennesker det gjelder ville en slik vurdering fra politiets side i tillegg medføre et betydelig merarbeid. Dette er likevel ikke til hinder for at politiet i spesielle saker kan vurdere politikompetansen hos aktuelle personer hvis forholdene tilsier det. En slik vurdering kan skje på anmodning fra miljøvernmyndighetene eller fra politiet.

4.2.3 Kompetanse

Heltidsansatt oppsynspersonell i det statlige naturoppsynet må ha høy kompetanse både i miljøfag og politifag. Det finnes flere utdanninger som kan være aktuelle å kreve som formell kompetanse. Flere av de aktuelle utdanningsinstitusjonene har interesse for å bygge utdanningstilbudet innen naturoppsyn ytterligere ut. Det er derfor grunn til å tro at undervisningstilbudet på dette feltet vil øke. I den første tiden ønsker derfor ikke departementet å stille entydige krav til formell utdanning for å kunne bli ansatt i det statlige naturoppsynet. Lang og bred erfaring i praktisk oppsyn vil være av stor verdi i tillegg til formell utdannelse. Selv om departementet i denne fasen ikke ønsker å stille entydige krav til formell utdanning, må heltidsansatt oppsynspersonell tilfredsstille de krav politiet stiller for å gi begrenset politimyndighet. Dette vil særlig gjelde vedkommendes vandel, egnethet og opplæring i politifag.

Heving av kompetansen hos en kjerne av oppsynsfolk vil være en vesentlig forbedring i forhold til dagens situasjon. Men det er minst like stort behov for å heve kompetansen hos dem som har naturoppsyn som deltidsjobb. For å få dette til skal det profesjonelle oppsynspersonellet ha som en viktig oppgave å bidra med kompetanseoverføring til de deltidsansatte.

4.2.4 Kontorsted

Departementet mener at spørsmålet om kontorsted for heltidsansatt oppsynspersonell bør vurderes konkret i hvert tilfelle i forhold til oppsynsbehovet. En bør tilstrebe løsninger med samlokalisering for å utnytte fordelene ved et større arbeids- og fagmiljø. Dette vil også kunne lette samarbeidet i praksis. Der forholdene ligger til rette, kan en få til løsninger med lokal/regional sysselsettingsgevinst. Flere løsninger kan være aktuelle.

Samlokalisering med fylkesmannen

Samlokalisering med fylkesmannens miljøvernavdeling kan være aktuelt fordi fylkesmannen ofte har forvaltningsansvar i oppsynsområdene. Fylkesman-

nens miljøvernavdeling har dessuten betydelig miljøfaglig kompetanse som oppsynet kan dra nytte av. Kontorsted hos fylkesmannen vil særlig være aktuelt der oppsynsoppgavene i hovedsak ligger innenfor samme fylke.

Samlokalisering med nasjonalparksentrene

Kontorsted i nasjonalparksentrene som det nå kommer fler av, kan være aktuelt, særlig der sentret fungerer som en port for besøkende til oppsynsområdet. Denne løsningen gir de beste mulighetene for å drive informasjon og veiledning som er blant oppsynets sentrale oppgaver.

Samlokalisering med lensmannskontor/politikammer

Når basisoppgaven i det alt vesentligste ligger innenfor ett lensmannsdistrikt/politidistrikt, kan en samlokalisering med lensmannskontoret/politikammeret være aktuelt. Med samlokalisering menes i denne sammenhengen kontormessig nærhet. En slik løsning gir mulighet for god kontakt til politiet og vil ofte også gi mulighet for bred kontakt mot lokalsamfunnet. Et lokalt kontaktnett er viktig for oppsynet.

Samlokalisering med kommunal/interkommunal forvaltning

I visse tilfeller vil kommunalt miljøvernkontor og/ eller landbrukskontor eller interkommunale friluftsråd utgjøre arbeidsmiljø og fagmiljø som er relevante å vurdere ut fra motivet om samlokalisering.

4.3 OPPSYNSOPPGAVER VED FYLKESMANNSEMBETENE

I tillegg til de nasjonale oppsynsbehovene som foreslås løst ved etablering av en kjerne av profesjonelle oppsynsfolk, vil det fortsatt være behov for å kjøpe oppsynstjenester i betydelig omfang. Det er naturlig at fylkesmennene har det administrative ansvaret for å gjennomføre dette arbeidet pga omfanget av slike kontrakter og behovet for lokalt kontaktnett. Denne betydelige oppsynsinnsatsen må sikres en god koordinering med den innsats som utøves av ordinært politi og det heltidsansatte oppsynet. Videreføring av ordningene med tidsavgrensete kontrakter innebærer at et stort antall mennesker i distriktene fortsatt vil få oppsynsoppgaver som deltidsjobb og at de skal rapportere gjennom fylkesmannen.

4.4 FORHOLDET MELLOM LOKALT OG STATLIG OPPSYN

En rekke av uttalelsene til departementets høringsnotat kommer fra instanser som selv organiserer oppsyn og som er opptatt av samarbeidet mellom statlig og lokalt naturoppsyn. Enkelte uttalelser viser at det er usikkerhet med hensyn til hvor langt ansvaret til det statlige naturoppsynet er ment å gå i forhold til de oppgavene som idag løses lokalt.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er drøftet bl. a. i St.meld. nr. 34 (1990-91) Om miljøvern i kommunene og i St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane. Et ledd i miljøvernmyndighetenes oppfølging av dette har vært forsøk med delegering av oppgaver og myndighet til kommunene i kommunevalgperioden 1991-95. På bakgrunn av bl. a. erfaringene med disse forsøkene arbeider departementets underliggende direktorater med en bred gjennomgang av fordelingen av oppgaver og myndighet mellom forvaltningsnivåene på miljøvernområdet. Her vil bl. a. spørsmål om å finne fram til en hensiktsmessig arbeidsdeling stå sentralt inklusive spørsmålet om delegering. Direktoratenes arbeid vil danne en viktig bakgrunn for departementets videre arbeid med oppgavefordelingen.

Noen av forsøkene med delegering har gått på organisering og oppfølging av oppsynet med vernede områder, spesielt reservater og landskapsvernområder som ligger innenfor en kommune. Nasjonalparker og andre større verneområder som dekker flere kommuner, evnt fylker, har vært vurdert som mindre aktuelle når det gjelder delegering av oppsynsansvar. Dette skyldes bl. a. at koordineringsbehovet ved en delegering kan bli stort og ønske om en enhetlig forvaltning uavhengig av forvaltningsgrenser.

Departementet mener spørsmålet om samarbeid mellom de ulike oppsynsordningene er meget viktig. En del steder vil lokalt og statlig naturoppsyn foregå i nærliggende områder, unntaksvis også i de samme områdene. Et lokalt oppsyn som f. eks. ivaretar grunneierinteresser, kan bidra med informasjon om forhold som et statlig oppsyn vil ha stor nytte av - og omvendt. Uansett vil et lokalt nettverk være viktig i oppsynets arbeid. Spesielt viktig for det statlige naturoppsynet er tett kontakt og forpliktende samarbeid med oppsyn ansatt av lokale fjellstyrer. Dette er ofte heltidsoppsyn med solid faglig bakgrunn, jfr omtalen i kap. 2. I tillegg til å utøve oppsyn for fjellstyret som lokal representant for staten, har de også oppsynsoppgaver av nasjonal karakter i nasjonalparker og andre verneområder, samt offentligrettslig oppsyn under villreinjakta.

Departementet vil i det videre arbeidet legge stor vekt på at det etableres nær kontakt mellom statlig og lokalt naturoppsyn der slik kontakt idag mangler eller ikke er tilfredsstillende.

I Nordland, Troms og Finnmark utfører Statskog SF ved Fjelltjenesten oppsyn for miljøvernmyndighetene, jfr omtale i kap 2.4.1. Fjelltjenesten framstår i dag som et funksjonelt naturoppsyn i de store fjellområdene på statsgrunn i Nord-Norge. Sålenge oppgavene løses på en profesjonell måte til en konkurransedyktig pris, vil det fortsatt være aktuelt for miljøvernmyndighetene å kjøpe oppsynstjenester fra Fjelltjenesten. Miljøvernmyndighetenes heltidsan-

satte oppsynspersonell vil primært bli benyttet i Midt- og Sør-Norge.

4.5 FORHOLDET MELLOM NATUROPPSYN OG POLITI

Politiet har ansvar for og fører kontroll med at gjeldende bestemmelser på naturforvaltningsområdet respekteres. I tillegg vil politiet ha et koordineringsansvar mellom de ulike oppsynsordningene når det gjelder politirettet arbeid. Det vises her til «Prosjekt for utvikling og samordning av oppsyn og forebyggelse av natur- og miljøkriminalitet» og til rundskriv fra Justis- og politidepartementet hvor en understreker politiets styringsansvar overfor alt naturoppsyn som skjer med grunnlag i tildelt, begrenset politimyndighet (Rundskriv G-47/95). Politimesteren skal ifølge rundskrivet utpeke en miljøkontakt for politidistriktet. Videre skal det pekes ut en miljøkontakt ved alle driftsenhetene. Vedkommende skal ha det daglige ansvaret for samarbeid på kommunenivået.

Det kan her vises til ordningen med Hardanger politikammer som samordner politiets innsats når det gjelder oppsyn på Hardangervidda. En person på politikammeret er utpekt til å ta seg av samordningsarbeidet og vedkommende har forøvrig nær kontakt med det øvrige oppsynet. Miljøvernmyndighetene stiller midler til disposisjon for å styrke samhandlingen mellom ordinært politi og naturoppsynet på Hardangervidda. Dette er en aktuell modell å bygge videre på.

Ettersom store deler av naturoppsynet foregår langt fra både veg og bosetting, kan det ofte være uhensiktsmessig at politiet alene dekker disse oppgavene. Selv om politiet ble overlatt alle kontrolloppgavene, vil det være en rekke andre oppgaver, jf kap.2.1, som krever feltarbeid og som det ikke vil være naturlig at politiet skal løse. Dette kan være oppgaver som krever en kompetanse politiet ikke har, og som bør utføres av et statlig naturoppsyn sammen med kontrollarbeid for dermed å få størst mulig effekt ut av de midler som stilles til disposisjon for å dekke feltmessige gjøremål. Et rent politioppsyn vil framstå som lite kostnadseffektivt i en slik sammenheng, og vil måtte gå på bekostning av politiets evne til å prioritere sine ressurser mot andre former for kriminalitet som kun politiet kan håndtere på en profesjonell måte.

Når miljøvernmyndighetene organiserer oppsyn i et område, vil ikke dette frata politiet ansvar for å føre oppsyn. Et statlig naturoppsyn vil være et supplement til politiet og kan ikke erstatte politiets ansvar uansett om oppsynspersonellet gis begrenset politimyndighet eller ikke.

Det statlige naturoppsynet trenger politifaglig kompetanse, også i den sentrale ledelsen. Direktoratet for naturforvaltning har i arbeidet med lakseoppsyn i en årrekke hatt en ordning med pensjonerte politifolk. Å trekke denne kompetansen inn i direktoratets arbeid med naturoppsyn bør videreføres. Det vil være ønskelig at personell fra politiet i perioder kan tjenestegjøre i det statlige naturoppsynet. Dette kan gjelde ansatte i politiet med spesiell interesse for eller kompetanse i naturoppsyn. En slik utveksling vil kunne styrke kompetansen både i naturoppsynet og politiet. Personellreglementet for politi- og lensmannsetaten gir adgang til å innvilge tjenestemann tjenestefri for å gjennomføre arbeid som er av betydning for hans/hennes faglige utvikling så langt tjenesten tillater det. En åremålsordning som en har på Svalbard, kan være aktuell å innføre. Det innebærer at vedkommende går tilbake til sin tidligere jobb i politiet etter åremålstiden og trekker med seg erfaringene og et nytt nettverk som kan ha betydning i politistillingen. Erfaringene med slike åremålsstillinger fra Svalbard er gode.

I samband med faunakriminalitet knyttet til import og eksport av truede arter, jf Washington-konvensjonen, spiller også tollvesenet en viktig rolle. Det må utvikles et godt samarbeid mellom tolletaten og det statlige naturoppsynet.

4.5.1 Begrenset politimyndighet

Skal oppsynspersonell kunne drive effektiv kontroll og håndtere miljøkriminalitet, er det ofte nødvendig at de er tildelt begrenset politimyndighet. Dette gjøres som regel ved at det utstedes en politimyndighet som er saklig og geografisk begrenset, f. eks. til enkelte bestemmelser i viltloven (jaktoppsyn) i en kommune. Politimyndigheten vil dessuten være begrenset i tid. Det er politiet som gir begrenset politimyndighet i medhold av politiloven. Begrenset politimyndighet gis til enkeltpersoner på grunnlag av en vurdering av bl. a. søkerens behov, egnethet og vandel. Det er derfor ikke naturoppsynet generelt som kan gis begrenset politimyndighet, men enkeltpersoner på grunnlag av en individuell vurdering.

I 1994 ble 1644 personer gitt begrenset politimyndighet til miljø- og naturoppsyn ifølge innrapportering fra landsdelspolitikamrene. I en del tilfeller gis begrenset politimyndighet for flere år av gangen. Antall personer med begrenset politimyndighet i 1994 er derfor noe høyere enn 1644. Ser en på den geografiske fordelingen, er 61% gitt på Østlandet, 10% i Agder/Rogaland, 3% på Vestlandet, 10% i Midt-Norge og 16% i Nord-Norge. De langt fleste av tillatelsene gjelder personer som driver jakt- og/eller fiskeoppsyn. Tallene viser en forskjell mellom landsdelene som mer kan skyldes ulik praksis enn ulikt behov. Det er behov for å se nærmere på årsaken til disse forskjellene. I 1994 ble 56 søknader om begrenset politimyndighet avslått. Den viktigste begrunnelsen for avslagene har vært manglende behov.

Hvis oppsynspersonell gis begrenset politimyndighet, vil potensielle overtredere vite at naturoppsynet både har ordinær politimyndighet til å gripe inn,

bl. a. i henhold til straffeprosesslovens bestemmelser om tvangsmidler, og har beskyttelse mot overgrep som en offentlig tjenestemann er tildelt under utøvelsen av sine plikter. I tillegg vil oppsynspersonell med begrenset politimyndighet som regel ha opplæring i politifag. Det er derfor grunn til å tro at oppsynets forebyggende effekt øker med begrenset politimyndighet. Ved overtredelse kan saker av mindre alvorlig karakter avsluttes på stedet, f.eks ved at overtreder får en advarsel eller blir bedt om å fjerne seg. I andre tilfelle må politiet kobles inn for å foreta den videre etterforskning.

Hvis oppsynspersonell får tildelt begrenset politimyndighet, endrer ikke dette kontraktsforholdet med miljøvernmyndighetene. Imidlertid vil oppsynet som følge av den begrensete politimyndigheten, ha to overordnede: politiet og statlige miljøvernmyndigheter. Det vil være statlige miljøvernmyndigheter som definerer hva som skal gjøres, hvor det skal arbeides og hvordan arbeidet skal organiseres. Politiet kan instruere oppsynet hvordan kontrollarbeidet skal gjennomføres og kreve rapportering for denne delen av tjenesten. Den ansvarlige politimester eller statsadvokat kan evnt. stanse gjennomføringen av en politi- eller påtaleoppgave. Justis- og politidepartementet kan gi nærmere retningslinjer for hvordan arbeidet med begrenset politimyndighet skal skje.

Mange forbinder begrepet oppsyn med kontrollarbeid, mens for miljøvernmyndighetene har begrepet et mye videre innhold når det gjelder oppgaver og kompetansebehov, som informasjon, veiledning, skjøtsel, drift, registrering og dokumentasjon, jf kap 2. Ulik oppfatning av oppsynsbegrepet kan være årsak til misforståelser. *Departementet* vil derfor understreke følgende når det gjelder forholdet mellom oppsynet og politiet:

Personell i naturoppsynet med begrenset politimyndighet vil være underlagt politiet i sitt politifaglige arbeid og påtalemyndigheten i påtalemessig sammenheng. For å styrke kontakten ytterligere mellom oppsynet og politiet vil det bli iverksatt flere tiltak som er omtalt i dette kapitlet. Det gjelder bl. a. jevnlige møter mellom politiet og oppsynet, mulighetene for nærhet når det gjelder kontorplassering, mulighet for ansatte i politiet til å ha åremålsstillinger i oppsynet og deltakelse fra politiet sin side ved ansettelser i faste oppsynsstillinger. Departementet er derfor ikke bekymret for at politiet vil ha for liten kontakt med og styring over den delen av naturoppsynet som gjelder kontrollarbeid. Et tett samarbeid om naturoppsynet vil imidlertid være av avgjørende betydning for at politiet skal kunne gi verdifulle bidrag til naturoppsynets arbeid. Etter departementets syn kan et slikt samarbeid også ha positiv betydning for politiets arbeid med naturoppsyn og miljøkriminalitet.

4.6 FORHOLDET TIL DET INDRE KYSTOPPSYNET OG ANDRE OPPSYN I SJØ

Regjeringen har omtalt arbeidet med etablering av et indre kystoppsyn flere ganger i dokumenter som er oversendt Stortinget, bl. a. i St.prp. nr. 51 (1994-95) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995. Her er følgende oppgaver angitt for et indre kystoppsyn:

- fiskerioppsyn/kystoppsyn/ressurskontroll
- bistand ved algeinvasjoner o.l.
- miljøovervåking/miljøvern
- oljevern
- politioppgaver
- tolloppsyn
- sjøredning
- kontroll med fartøyer
- bistand til Sjøforsvaret ifm suverenitetshevdelse/overvåking
- fartøybistand til alle statsetater når behov oppstår.

Som ledd i forberedelsene til etableringen av indre kystoppsyn vil det bli utarbeidet en koordinert framdriftsplan som vil bli samordnet med de berørte departementer og etater. Dette vil også innebære en konkretisering av arbeidsoppgavene for det indre kystoppsyn. Arbeidet med en konkretisering er foreløpig i startfasen, og det vil ikke på det nåværende tidspunkt være mulig å antyde en nærmere konkretisering av hvilke arbeidsoppgaver det indre kystoppsynet bør ha på Miljøverndepartementets ansvarsområde. Departementets gjennomgang av egne oppsynsordninger har vist at det særlig i kystsonen kan ligge tilrette for mer samordning og effektivisering. I denne forbindelsen vil et indre kystoppsyn kunne bli et nyttig redskap i den statlige miljøvernpolitikken. Hvilke oppgaver det indre kystoppsynet skal løse innen naturforvaltning og kulturminnevern må avgjøres gjennom konkrete vurderinger for det enkelte kystavsnitt.

To av de aktuelle lovene, lakse- og innlandsfiskeloven og viltloven, omfatter sjøområder inklusive Norges økonomiske sone. Fram til i dag har miljøvernmyndighetenes oppsyn i sjø i all hovedsak foregått i indre farvann, og det er for tiden ikke aktuelt å etablere slik virksomhet utenfor grunnlinjen. Et eventuelt oppsynsbehov utenfor grunnlinjen vil som hovedregel bli dekket ved kjøp av tjenester fra andre som har egnet utstyr og kompetanse for slik tjeneste, i første rekke Kystvakten.

Lakseoppsynet i sjø organiseres idag i stor grad av politikamrene. Som det framgår av kap. 2 kjøper miljøvernmyndighetene idag enkelte oppsynstjenester av Rettledningstjenesten under Fiskeridirektoratet. I tillegg utfører enkelte enheter i Skjærgårdstjenesten for Oslofjorden oppsyn med sjøfuglreservatene ved siden av arbeidet med friluftsarealer. Dette er eksempler på oppsynsordninger som vil bli vurdert i forbindelse med opprettelsen av det indre kystoppsyn.

I forhold til Ot.prp.nr. 44 for 1994-95 har departementet foretatt en presisering når det gjelder det stedlige virkeområdet for lovforslaget. Dette er gjort for å unngå misforståelser i sjøområder mellom virkeområdet til lovforslaget og de aktuelle særlovene på miljøvernområdet.

4.7 SAMARBEID OG EVALUERING

Departementet legger stor vekt på at det utvikles gode samarbeidsrutiner mellom det utøvende oppsynet, den sentrale ledelsen, fylkesmennene, politiet og andre oppsynsordninger. For å sikre samordning av innsatsen sentralt og kontakt med de mest berørte myndigheter tar departementet sikte på å opprette et rådgivende utvalg. Dette skal bistå den sentrale ledelsen av naturoppsynet og ha representanter fra bl. a. justismyndighetene (departement og påtalemyndighet), landbruksmyndighetene, fiskerimyndighetene, forsvarsmyndighetene og Kommunenes Sentralforbund i tillegg til miljøvernmyndighetene.

Departementet mener at de forholdene som er omtalt i dette kapitlet når det bl. a. gjelder samarbeid, ansettelser, kontorplassering, rapportering og rådgivende utvalg samlet sett vil bidra til god kontakt mellom det statlige naturoppsynet, politiet og andre oppsynsordninger.

En organisering av det statlige naturoppsynet som her er omtalt, reiser behov for jevnlig vurdering av resultater når det bl. a. gjelder effektivisering, økt profesjonalisering, bedre samarbeid og ressursbehov. *Departementet* tar derfor sikte på å gå gjennom hele arbeidsområdet på nytt i løpet av 3-4 år etter at den nye organiseringen er kommet på plass.

5. Departementets merknader til de enkelte forslag

Til § 1

Bestemmelsen angir lovens formål og stedlige virkeområde. Formål med loven er å få en klar hjemmel for å opprette et statlig naturoppsyn. Departementet ser det som viktig med et godt organisert oppsyn som på en effektiv måte skal bidra til å ivareta nasjonale miljøverdier, herunder forebygge og bekjempe ulike former for miljøkriminalitet.

Det følger av annet ledd at tjenestepersonellet kan utøve oppsyn både på privat og offentlig grunn og i sjøområdene med de begrensninger som lovene nevnt under § 2 første ledd selv setter. Når det gjelder oppsyn i sjøen, vises forøvrig til kap 4.6.

Til § 2

Første ledd stiller opp de lover som oppsynet primært skal føre kontroll med. Lovverket utgjør et sentralt virkemiddel for å sikre en forsvarlig miljø- og ressursforvaltning. Kontrollvirksomheten omfatter lovene samt forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer m. v. gitt i medhold av disse. I forhold til forurensningsloven er det særlig dumping av avfall og annen forsøpling i naturen som naturlig vil falle inn under oppsynsvirksomheten. Lov om statlig naturoppsyn gir ingen selvstendig hjemmel til å gjennomføre gransking o.l. Hjemmelen til å utøve slik kontrollvirksomhet og omfanget av denne må følge av særlovene nevnt i § 2, første ledd eller av vedtak fattet i medhold av disse. Tilsvarende kan hjemmelen følge av begrenset politimyndighet, jf. merknadene nedenfor til § 3.

I følge annet ledd er det en viktig oppgave for oppsynspersonellet å informere og veilede om de regler som gjelder generelt innenfor naturforvaltning og kulturminnevern og spesielt innenfor det området det utøves oppsyn. Her vil en viktig oppgave også være å informere om de miljøverdiene som er i området, samt informere om bakgrunnen for at det evnt. er fastsatt spesielle bestemmelser for området. Departementet vil presisere at bestemmelsen ikke gir en generell hjemmel til å drive skjøtsel. En slik hjemmel må være avledet av vedtak gitt i medhold av lovene listet opp i første ledd. I tillegg kan oppsynet utøve skjøtselsoppgaver med grunnlag i frivillige avtaler mellom den enkelte grunneier og staten. Oppsynet kan videre tillegges oppgaver innenfor registrering og dokumentasjon, som for eksempel registrering av viltbestander, skadedokumentasjon i forbindelse med rovviltskader og overvåking av automatisk fredete kulturminner.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å pålegge oppsynet andre oppgaver enn de som følger direkte av første og annet ledd. Dette kan også gjelde kontroll med bestemmelser i lovverk som forvaltes av andre enn miljøvernmyndighetene forutsatt at det er et rettslig grunnlag for kontrolloppgaven og at kontrollorganet kan overføre sine oppgaver helt eller delvis til naturoppsynet.

Til § 3

Departementet foreslår at oppsynets forhold til politiet reguleres i en egen bestemmelse. Det fremgår at myndigheten til å gi begrenset politimyndighet tilligger politiet. Betegnelsen politi refererer her til Justisdepartementet, landsdelspolitimesteren og politimesteren. Det er den enkelte person innenfor oppsynet og ikke oppsynet som sådan som kan gis begrenset politimyndighet, og politiet må foreta en individuell vurdering i det enkelte tilfellet. Rekkevidden og utøvelsen av oppsynets begrensede politimyndighet vil fremgå av den myndighet som tildeles. Det vises for øvrig til politiloven med tilhørende instrukser, spesielt politiinstruksen, påtaleinstruksen og ordreinstruksen. Oppsynet er videre underlagt politiet i politimessig sammenheng og påtalemyndigheten i påtalemessig sammenheng. Justisdepartementet har i rundskriv utarbeidet nærmere retningslinjer for rekkevidden av begrenset politimyndighet som kan gis oppsynspersonell.

Til § 4

Departementet er den øverste ansvarlige myndighet for oppsynsordningen, og kan føre kontroll med oppsynet, gi regler om samarbeid med andre oppsynsordninger samt gi de nødvendige instrukser. Departementet kan bl. a. gi nærmere retningslinjer for oppsynets oppgaver og prioriteringen av disse. Departementets instruksjonsmyndighet omfatter kun omfanget, og ikke innholdet, i de oppgaver som kan relateres til oppsynets begrensete politimyndighet, jf omtalen under § 3.

Til § 5

Oppsynets virksomhet reguleres av forvaltningslovens regler om taushetsplikt m. v. Oppsynspersonellets taushetsplikt vil bl. a. gjøre seg gjeldende dersom vedkommende i sitt arbeid får kjennskap til opplysninger om noens personlige forhold. Dette kan f. eks. være aktuelt i forbindelse med oppdagelse og anmeldelse av lovovertredelser. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt omfatter ikke opplysninger om sårbar natur og miljø med et spesielt behov for beskyttelse. Dette kan f. eks. være hekkelokaliteter for truete rovfugler, hi- og yngleområder

for rovdyr, voksesteder for truete planter, sårbare insektlokaliteter, sjeldne mineralforekomster og en rekke automatisk fredete kulturminner. Departementet ser det som påkrevd at oppsynspersonell pålegges taushetsplikt om slike forhold for å unngå unødig forstyrrelse, slitasje eller ødeleggelse av særlige verneverdier. Departementet foreslår derfor å ta inn en egen bestemmelse om dette. Bestemmelsen vil bare komme til anvendelse for et begrenset antall områder og objekter med et særlig beskyttelsesbehov. Forøvrig skal oppsynspersonell legge vekt på å informere og veilede om natur- og miljøforhold. Begrensningene i taushetsplikten som følger av forvaltningsloven §§ 13 a til 13 e, kan f. eks. gjelde opplysninger til andre i samme organ, til forskere eller til politiet og opplysninger som er allminnelig kjent. Bestemmelser i eller i medhold av politiloven og straffeprosessloven er eksempler på regelverk om taushetsplikt som kan komme i tillegg for oppsynspersonell med begrenset politimyndighet.

Til § 6

Departementet foreslår at loven trer i kraft straks.

6. Administrative og økonomiske konsekvenser

Lov om statlig naturoppsyn vil føre til en klargjøring av departementets oppsynsansvar og gi hjemmel for en bedre organisering av oppsynet i fremtiden. Proposisjonen inneholder imidlertid ikke forslag om et lovpålagt oppsyn. Det vil være opp til departementet til enhver tid å vurdere behovet for et statlig naturoppsyn.

Departementet mener det er grunnlag for å effektivisere det statlige naturoppsynet ved en bedre organisering. Effektiviseringen kan oppnås ved en sterkere styring og koordinering av aktiviteten slik at oppsynet til enhver tid rettes inn mot de oppgaver og områder der behovet er størst. I Direktoratet for naturforvaltning mener departementet det er nødvendig å legge ansvaret for naturoppsynet til en ny avdeling. Departementet mener at kompetansen i det statlige naturoppsynet må heves. Forslag om opprettelse av eventuelle nye stillinger vil en komme tilbake til i statsbudsjettet.

Ønsket om å ivareta viktige miljøverdier har fått bred tilslutning i Stortinget. Miljøvernmyndighetene står derfor overfor betydelige utfordringer når det gjelder oppsyn, se kap. 2.6. Behovet for økte ressurser vil i denne sammenheng bli vurdert ved framleggelsen av de årlige statsbudsjetter. En ny og bedre styringsmodell for det statlige naturoppsynet vil særlig berøre fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning i tillegg til de som gjennomfører oppsynsoppgaver for staten.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om statlig naturoppsyn.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om statlig naturoppsyn i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Miljøverndepartementet ligger ved.

Forslag
til lov om statlig naturoppsyn

§ 1. Lovens formål og stedlige virkeområde

For å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet kan Kongen opprette et naturoppsyn.

Oppsynets stedlige virkeområde er sammenfallende med det stedlige virkeområde til lovene nevnt i § 2 første ledd.

§ 2. Oppsynets oppgaver

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

- lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
- lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,
- lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
- lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, og
- lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. blir overholdt. Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall så langt departementet bestemmer.

Oppsynet skal drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Departementet kan pålegge oppsynet andre oppgaver.

§ 3. Forholdet til politiet

Oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 nr. 53 om politiet, og er ved utøvelse av denne myndighet underlagt politiet.

Oppsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med og supplere det lokale politi.

§ 4. Den sentrale administrasjon

Departementet har ansvar for gjennomføringen av loven. Departementet fører den nødvendige kontroll med oppsynet, gir regler om samarbeid med andre oppsynsordninger, samt instrukser det finner påkrevd av hensyn til virksomheten.

Departementet kan gi bestemmelser til utfylling og gjennomføring av reglene i loven her.

§ 5. Oppsynets taushetsplikt

Enhver som utfører oppsynstjeneste etter loven her, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Oppsynspersonell har også taushetsplikt om sårbart natur- og kulturmiljø med særlig verneverdi som de får kjennskap til i sitt arbeid, med de begrensninger som følger av forvaltningsloven §§ 13 a til 13 e.

Ved utøvelse av begrenset politimyndighet har oppsynspersonell i tillegg den taushetsplikt som gjelder for slik myndighetsutøvelse.

§ 6. Ikrafttredelse

Loven her trer i kraft straks.