

Naturoppsyn i statsallmenninger

Utredning fra arbeidsgruppe for rolleavklaring
Fjellopsyn/SNO

Statskog SF, Statens naturoppsyn, Norges Fjellstyresamband

Oktober 2000

Innhold:

1.	INNLEDNING	4
2.	PARTENES BESKRIVELSE AV DAGENS SITUASJON NÅR DET GJELDER NATUROPPSYNET I STATSALLMENNINGENE	5
2.1.	NORGES FJELLSTYRESAMBAND (NFS)	5
2.2.	STATENS NATUROPPSYN (SNO)	5
2.3.	STATSKOG SF	6
2.4.	POLITIET	6
3.	FELLES PLATTFORM FOR FRAMTIDENS UTØVELSE AV NATUROPPSYNET I STATSALLMENNINGENE	6
3.1.	INNLEDNING	6
4.	FELLES PLATTFORM FOR SAMARBEID I STATSALLMENNINGENE	7
4.1.	GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER:	7
4.2.	KONKRETE AVKLARINGER.....	7
5.	MODELL FOR NATUROPPSYN I STATSALLMENNINGER	8
5.1.	LOKALT NIVÅ	8
5.2.	REGIONALT NIVÅ	8
5.3.	SENTRALT NIVÅ	8
6.	IVERKSETTING AV MODELLEN OG OPPLÈGG FOR EVALUERING	11
6.1.	IVERKSETTING.....	11
6.1.1.	<i>Lokalt nivå</i>	11
6.1.2.	<i>Regionalt nivå</i>	11
6.1.3.	<i>Sentralt nivå</i>	11
	EVALUERING.....	11
	VEDLEGG	12
	NOTAT TIL NORGES FJELLSTYRESAMBAND V/JAN BORGNES	16
	BESKRIVELSE AV NÅSITUASJONEN	20
	HOVEDSYNSPUNKT	20
	FORHOLDET TIL LEGALITETSPRINSIPPET	21
	MILJØVERNMYNDIGHETENES OPPSYNSANSVAR	22
	SAMARBEIDET FJELLSTYRENE – SNO	23
1	OPPSYNSORDNING I STATSALLMENNINGER	25
1.1	HJEMMEL FOR FJELLOPPSYN.....	25
1.1.1	<i>Arbeid i medhold av fjelloven</i>	25
1.1.2	<i>Andre oppgaver</i>	26
	HVORDAN SAMSVARER FJELLOPPSYNETS OPPGAVER MED SNOs OPPGAVER.....	27
1.2.1	<i>Rettighetshaver-rollen</i>	27
1.2.2	<i>Samfunnsansvarsrollen</i>	27
1.2.3	<i>Håndhever-rollen</i>	27

1. Innledning

Etter anmodning fra Norges Fjellstyresamband er det opprettet et utvalg som skal se nærmere på rollefordelingen mellom oppsynsordningene i statsallmenningene. Partene er enige om at det er behov for en nærmere avklaring av forholdet mellom SNO og fjellstyrenes oppsyn, fjelloppsynet.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Knut Korsæth, leder
Jan Borgnes, sekr.

Medlemmer:

Kai Erik Tørdal, SNO/DN
Lars Inge Enerstvedt, SNO/DN
Jørgen Hoffman, Statskog SF
Fredrik Platou, Statskog SF
Leif Rustgaard, Norges fjellstyresamband
Erik S. Winther, Norges fjellstyresamband/Fjelloppsynet
Sverre Kirksæther, Justisdepartementet/Politiet

Observatører:

Vidar Holthe, Norges Skogeierforbund
Ole Jacob Helmen, Norges Bondelag
Erland Løkken, Utmarkskommunenes sammenslutning

Utvalget har fastsatt følgende mandat for arbeidet:

1. Sammendrag av partenes beskrivelse av dagens situasjon når det gjelder naturoppsynet i statsallmenningene.
2. Felles plattform for framtidens utøvelse av naturoppsynet i statsallmenningene.
3. Forslag til samarbeidsmodell for naturoppsynet i statsallmenningene.
4. Forslag til framdriftsplan og opplegg for evaluering av samarbeidsmodellen.

Utvalget skal avgi sin innstilling til Miljøverndepartementet som vil ta stilling til ev. oppfølgingstiltak. I denne sammenheng vil det bli vurdert behov for å gi nærmere regler for samarbeid mellom de eksisterende oppsynsordningene.

Utvalget har i perioden 03.04.00 til 23.10.00 avholdt 8 møter og avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 23. oktober 2000

Knut Korsæth (leder)

Kai Erik Tørdal Lars Inge Enerstvedt Jørgen Hoffmann Fredrik Platou

Leif Rustgaard Erik S. Winther Sverre Kirksæther

Statskog SF

Statens naturoppsyn

Norges Fjellstyresamband

Jan Borgnes (sekr)

2. Partenes beskrivelse av dagens situasjon når det gjelder naturoppsynet i statsallmenningene.

2.1. Norges fjellstyresamband (NFS)

I notat dat. 3. juli 2000 utarbeidet av daglig leder i Norges fjellstyresamband og notat dat. 4. juli 2000 utarbeidet av adv. Tor Gresseth, gjøres det nærmere rede for ulike sider av dagens situasjon m.h.t. oppsynet i statsallmenningene:

- a. Etter fjellovens § 36 kan fjellstyret tilsette oppsynsmenn for å føre tilsyn med statsallmenningene. Fjellstyret har primæransvaret for at det opprettes hensiktsmessig oppsynsordning på vegne av fjellstyret og staten.
- b. Fjellstyrenes oppsynsordning er formelt knyttet opp mot de årlige budsjettgodkjenningene hvor bevilgningene er skilt ut som egen post i Statsbudsjettet. (Landbruksdepartementet)
- c. Fjellstyret har ansvar for et helhetlig naturoppsyn i statsallmenningene.
- d. Fjelloppsynet kan tildeles begrenset politimyndighet og er i den sammenheng underlagt vedk. politimester/lensmann.

Fjelloven av 1975 er en spesiallov for statsallmenningene og er således den primære rettskilde når det gjelder den rettslige situasjonen i statsallmenningene. Den særskilte bestemmelse om oppsyn understreker dette forholdet. (Jfr. § 36 pkt. 1 i fjelloven)

Fjellovens § 36 har også uttrykkelig hjemmel for å gi "instruks for oppsynstjeneste".

Jfr. vedlegg 1a og 1b.

2.2. Statens naturoppsyn (SNO)

Hovedsynspunktene på samarbeidsforholdet til fjellstyrenes oppsynsordninger knytter seg til følgende oppfatninger:

- a. SNO sitt ansvar for naturoppsyn i medhold av naturoppsynsloven med særlover er av nasjonal overordnet art, og ble innført ved opprettelsen av SNO i 1996.
- b. SNO ivaretar det overordnede ansvaret på vegne av DN og MD.
- c. SNO og fjellstyrenes oppsynsordninger har til dels overlappende oppgaver i statsallmenningene.
- d. Kontrollen med at miljøvernlovene (for eksempel naturoppsynsloven, friluftsløven, naturvernloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskeloven og forurensingsloven) blir overholdt, tilligger Statens naturoppsyn og politiet. SNO er i lovs form pålagt å ivareta miljøverdier, forebygge miljøkriminalitet samt drive veiledning og informasjon.
- e. Oppsynet i villreinområdene er en av de oppsynsoppgavene av nasjonal karakter som det statlige oppsynet skal ha et særskilt ansvar for. SNO skal ellers føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av bl.a. viltloven blir overholdt.
- f. SNO ønsker en samordning av naturoppsynsressursene og derfor et samarbeid med fjellstyrene der fjellstyrenes oppsynsordninger utfører oppsynsoppgaver av offentligrettslig art på vegne av miljøvernmyndighetene.

Jfr. vedlegg 2.

2.3. Statskog SF

Fjellstyrenes oppsyn er hjemlet i fjellovens § 36.

Fjellopsynets oppgaver omfatter følgende hovedområder:

- a. Arbeidsoppgaver knyttet til rettighetshaver/grunneieransvar.
- b. Utøver av "Samfunnsansvarsrollen".
- c. Håndhever av offentligrettslige regler og utøver av begrenset politimyndighet.
- d. Tjenestesalg direkte til miljøvernmyndighetene.

Jfr. vedlegg 3.

2.4. Politiet

Politiet beskriver dagens situasjon i hovedsak således:

- a. All oppsynsvirksomhet i statsallmenningene har vært utført og utføres i dag i hovedsak av tjenestemenn som er engasjert av de lokale fjellstyrer.
- b. Fjellstyrenes oppsynsmenn gies vanligvis etter søknad begrenset politimyndighet.
- c. Etter politiets vurdering har fjellopsynsmennene utført sin tjeneste på en god og hensiktsmessig måte med stort sett godt samarbeid med politiet.
- d. Etter opprettelsen av SNO er Statens naturoppsyn blitt en sentral samarbeidspartner for politiet ved etablering og gjennomføring av alt oppsyn.
- e. Politiets kontroll og oppfølging av etablerte oppsynsordninger er ikke god nok.

Fjellopsynet får på denne måte for dårlig kvalitetskontroll av det politifaglige arbeide som utføres blant annet med begrenset politimyndighet.

Jfr. vedlegg 4.

3. Felles plattform for framtidens utøvelse av naturoppsynet i statsallmenningene.

3.1. Innledning

3.1.1. Statens naturoppsyn (SNO) er opprettet i medhold av Lov om statlig naturoppsyn, som ble vedtatt av Stortinget i 1996. Loven fastsetter det statlige naturoppsynets oppgaver, som bl a. omfatter oppsyn og kontroll med overholdelsen av bestemmelsene i naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, friluftsløven, motorferdselsloven, kulturminneloven og deler av forurensingsloven, men ikke fjelloven.

3.1.2. Fjellstyrenes fjellopsyn er hjemlet i Fjellogen av 1920 og videreført i den reviderte Fjellogen av 1975.

Fjellstyrene har hatt og har fortsatt naturoppsynsoppgaver av både nasjonal og offentligrettslig karakter i statsallmenningene. Det dreier seg om oppgaver knyttet til viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, naturvernloven, friluftsløven, forurensningsloven og motorferdselloven.

Fjellstyrene/fjellopsynet har også ansvar for at rettighetshavers privatrettslige regler blir overholdt og for å bistå grunneieren (Staten) med det samme.

Fjellopsynet utøver sine offentligrettslige oppsynsoppgaver gjennom:

1. Tildelt begrenset politimyndighet fra stedlig politimester og /eller
2. i kraft av en fortolkning av Fjellogen som gir fjellopsynet en slik hjemmel og/eller
3. i kraft av at slik myndighet er tildelt fjellopsynet av annen myndighet, for eksempel SNO.

- 3.1.3. Ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 30 (1994-95) og Innst. O. nr. 64 (1995-96) ble viktigheten av samarbeidet mellom de ulike oppsynsordningene understreket. Stortinget la også til grunn at der eksisterende oppsyn fungerer godt, er det ingen grunn til å legge det ned eller erstatte det med annet statlig oppsyn*.
- Stortinget la videre til grunn at begge oppsyn har oppgaver av nasjonal og offentligrettslig karakter. Endelig understreket Stortinget nødvendigheten av at det er tett kontakt mellom det statlige oppsynet og med oppsynet tilsatt av de lokale fjellstyrer.

Statens naturoppsyn (SNO) og Norges fjellstyresamband (NFS) sier seg enige om denne rolleavklaringen.

* Jfr. referat fra Innst. O. nr. 64 (1995 – 96)

4. Felles plattform for samarbeid i statsallmenningene

4.1. Grunnleggende forutsetninger:

Partene er enige om at følgende grunnprinsipper legges til grunn for en felles forståelse for samarbeidet:

- 4.1.1. De samlede oppsynsressursene skal brukes målrettet og effektivt. Gode samarbeidsrutiner, gjensidig tillit og godt samarbeidsklima mellom Fjelloppsynet (FO), SNO og politiet er viktige forutsetninger for å oppnå dette.
- 4.1.2. Ordningene med at fjelloppsynet også utøver oppgaver av nasjonal karakter i nasjonalparkene og i andre verneområder og offentligrettslig oppsyn i forhold til lovene nevnt i avsnitt 3.1.2, videreføres.
- 4.1.3. Fjellstyrenes selvstendige oppgaver og ansvar hjemlet i Fjellogen, videreføres på samme måte.
- 4.1.4. Fjellstyrene og SNO går sammen om felles kompetanseheving for oppsynspersonellet basert på felles kompetansebehov.

4.2 Konkrete avklaringer

SNO har ansvar for at naturoppsynsoppgaver av nasjonal karakter blir ivaretatt i hele landet i samsvar med naturoppsynsloven og etter de miljøpolitiske prioriteringer som til en hver tid gjelder. Fjellstyrene/fjelloppsynet kan etter avtale påta seg oppdrag av så vel offentligrettslig art som andre oppgaver som SNO trenger bistand til å gjennomføre.

- 4.2.2. Fjellstyrene/fjelloppsynet har ansvar for naturoppsyn i statsallmenningene for å sikre viktige lokale og nasjonale samfunnsinteresser i områder der Statens som grunneier har et spesielt ansvar samt å ivareta rettighetshavers privatrettslige forhold. Oppsynet skal spesielt rette seg mot brukere av statsallmenningene.
- 4.2.3. Virksomheten til SNO skal foregå i nært samarbeid med politiet og fjellstyrenes oppsyn. I områder der fjellstyrenes oppsyn allerede fungerer godt, vil SNO ikke gå tungt inn med egen oppsynstjeneste.
- 4.2.4. Nærhetsprinsippet og lokalt engasjement, ansvar og medbestemmelse skal vektlegges og legges til grunn for naturoppsynet og samarbeidet mellom politiet, SNO og fjellstyrene/fjelloppsynet.

5. Modell for naturoppsyn i statsallmenninger.

Modellen bygger på:

- Lov om statlig naturoppsyn
- Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningar (Fjelloven)
- Felles plattform for naturoppsyn i statsallmenninger
- At det skal gjøres minst mulig endringer i etablert ordning for oppsyn i statsallmenninger.
- At modellen gjelder for statsallmenninger
- ”Opplandsmodellen” dvs. en omvendt hierarkisk pyramide der operativt nivå står i fokus, oppgaver løses på laveste nivå og der hovedfunksjonen for alle ledd i organisasjonen er å støtte det operative nivå.

5.1. Lokalt nivå

Fjellstyret ansetter og gir instruks til fjelloppsynet. Instruksen skal være godkjent - dvs. være i tråd med Standard oppsynsinstruks. Fjellstyret bør videre følge opp de råd og prioriteringer som regionalt oppsynsutvalg gir. Fjellstyret rapporterer til Statskog SF og til regionalt oppsynsutvalg.

Ansvar for daglig styring og ledelse av oppsynsoppgaver som omfattes av instruks gitt av fjellstyret, tilligger fjelloppsynet. Under utøvelse av politimyndighet er fjelloppsynet underlagt politiet. Oppgaver som ikke omfattes av Standardinstruks gitt av fjellstyret og godkjent av Statskog SF, kan reguleres særskilt i egen avtale mellom SNO og fjellstyret. Der SNO er tilstede i statsallmenning, samordnes oppsynstjenesten.

5.2. Regionalt nivå

På regionalt nivå etableres et nytt organ - Regionalt Oppsynsutvalg for Statsallmenninger. Det regionale oppsynsutvalgets geografiske virkeområde må defineres i hvert tilfelle. Normalt vil statsallmenninger innen et naturlig avgrenset fjellområde være ”regionen”.

Utvalget består av politiet, Statskog SF, SNO og Fjellstyrene. Utvalget gir råd og prioriteringer i forhold til behov i sin region. Utvalget har videre ansvar for å bidra til koordinering, kvalitetssikring og kompetanseutvikling. Regionalt oppsynsutvalg har rådgivende funksjon overfor fjellstyrene.

Regionalt oppsynsutvalg rapporterer til sentralt oppsynsutvalg.

5.3. Sentralt nivå

Det sentrale oppsynsutvalget suppleres med repr. fra SNO og politiet. Statskog SF, NFS, SNO og politiet er likeverdige parter i utvalget. Det sentrale oppsynsutvalget har følgende hovedfunksjoner:

1. Utarbeide forslag til standard oppsynsinstruks.
2. Nasjonale prioriteringer/føringer.
3. Koordinering.
4. Kvalitetssikring.
5. Kompetanseutvikling.
6. Foreslå fordeling av oppsynsmidler

Standard oppsynsinstruks skal omfatte alle generelle oppsynsbehov dvs. MDs, LDs, Politiets, grunneiers og rettighetshavers basisbehov. Instruksen bør også angi rutiner for rapportering m.m.

Det sentrale oppsynsutvalget har rådgivende funksjon overfor LD/Statskog SF.

LD/Statskog SF godkjenner oppsysnsordning i statsallmenning i h.h.t. Fjellevens § 36. Dette skjer i praksis ved at oppsynstjenestens innhold og omfang fastsettes. Fjellstyret ansetter og gir instruks for fjelloppsynet.

Oppsysnsordningens innhold godkjennes ved at Fjellstyrene skal legge sine oppsynsinstrukser fram for Statskog SF for godkjenning. I praksis skjer dette ved at Statskog SF forhåndsgodkjenner en standard oppsynsinstruks.

Når tilsetting har skjedd i samsvar med oppsysnsordning som departementet har godkjent, har fjellstyret i h.h.t. Fjellevens § 36, krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassa. Omfanget av oppsyn i statsallmenninger fastsettes i prinsippet årlig gjennom statsbudsjettet etter at fjellstyrene har sendt inn sine budsjettforslag. (LDs budsjett, kap. 1161, post 75).

Statskog SF er ansvarlig for at forhåndsgodkjent Standard oppsynsinstruks omfatter alle generelle oppsynsbehov.

MODELL FOR SAMORDNET NATUROPPSYN I STATSALLMENNINGER

LOKAL SAMORDNING AV NATUROPPSYNET

Hovedaktører:

Fjellopsyn - lokalt politi – lokalt SNO (der SNO er til stede)

Oppgaver:

Gjennomføring av operativt naturoppsyn i statsallmenning ihht lokalt budsjett og årsplan
Rapportering til regionalt oppsynsutvalg og egen ledelse

REGIONALT OPPSYNSUTVALG

Medlemmer:

Fjellstyre/Fjellopsyn – Statskog SF – lokalt SNO – lokalt politi

Oppgaver:

Oppfølging og regional tilpasning av nasjonale prioriteringer og føringer
Samordning av oppsynsressursene, regional årsplanlegging
Evaluering, kvalitetssikring og kompetanseutvikling
Rapport til sentralt oppsynsutvalg

SENTRALT OPPSYNSUTVALG

Medlemmer:

Statskog SF
Norges Fjellstyresamband
Statens naturoppsyn (SNO)
Politiet

Oppgaver:

Forslag til Standard oppsynsinstruks
Nasjonale prioriteringer og føringer
Koordinering av oppsynsinnsatsen
Kvalitetssikring
Kompetanseutvikling.

6. Iverksetting av modellen og opplegg for evaluering.

6.1. Iverksetting

6.1.1. Lokalt nivå

Før en innfører modellen i full skala kan det være fornuftig å høste erfaringer med modellen i et begrenset forsøk.

Forsøkene bør i tilfelle gjennomføres i 2001. Modellen bør prøves ut i område uten SNO-etablering lokalt og i område med SNO-etablering lokalt.

Valg av prøveområder bør overlates til det sentrale oppsynsutvalget.

På bakgrunn av erfaringer fra prøveområdene tas det sikte på generell innføring av modellen f.o.m. 2002.

6.1.2. Regionalt nivå

Regionalt oppsynsutvalg opprettes i prøveområdene.

6.1.3. Sentralt nivå

Det nye Sentrale Oppsynsutvalget for Statsallmenninger bør opprettes så raskt som mulig og få ansvar for iverksetting av modellen.

Evaluering

MD varsler i Ot.prp. nr. 30 (1995 – 96), en gjennomgang av hele arbeidsområdet til det statlige naturoppsynet i løpet av 3 – 4 år etter at den nye organisasjonen er kommet på plass. Modellen for naturoppsyn i statsallmenninger bør være en naturlig del av denne evalueringen forutsatt at tidspunktet passer (bør avklares). Det sentrale oppsynsutvalget for statsallmenninger bør ha en sentral rolle i evalueringen.

På bakgrunn av evalueringen foretas nødvendige justeringer i modellen.

Vedlegg.



NORGES FJELLSTYRESAMBAND

Kronprinsensgt. 5
0251 OSLO

Notat 03.07.00, Jan Borgnes

Oppsyn i statsallmenninger - dagens situasjon

Forholdet mellom SNO, politiet og andre etablerte oppsynsordninger var et av de sentrale diskusjonstema i den lange prosessen som førte fram til vedtak av lov om statlig naturoppsyn i 1996. Komiteen la stor vekt på dette temaet og sa bl.a.: ”ordninger som fungerer utmerket i dag skal fortsette,, ”vi har ikke råd til å kutte ut ting som fungerer godt og erstatte det med noe nytt og usikkert”. I Ot. prp. nr. 30 heter det: ”Departementet mener spørsmålet om samarbeid mellom de ulike oppsynsordningene er meget viktig. En del steder vil lokalt og statlig oppsyn foregå i nærliggende områder, unntaksvis også i de samme områdene.” Når SNO nå har etablert seg, kan det konstateres at unntaket har blitt regelen - SNO har så langt i stor grad etablert seg i statsallmenninger der fjellstyrenes oppsyn fra før er etablert.

Fjellstyrenes oppsyn - fjelloppsynet.

Fjellstyrenes oppgaver er sammensatt. I Fjellevens § 3 står det om fjellstyret at:

“det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftssinteressene”.

Fjellstyret har altså ansvar for samfunnsoppgaver både for lokalsamfunn og storsamfunn.

Fjellstyrene er gitt ansvar for et helhetlig naturoppsyn i statsallmenningene. Fjellstyrene kan i h.h.t. Fjellevens § 36:

...”tilsetje oppsynsmenn til å føre tilsyn med statsallmenningen. Oppsynsmenn kan gjevast politifullmakt etter § 15 i lov av 13. mars 1936 nr. 3 om politiet. Oppsynsmenn vert løna av fjellkassa. Når tilsetjinga er skjedd i samsvar med oppsynsordning som departementet (Landbruksdepartementet) har godkjent, har fjellstyret krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassa. Fjellstyret gjev instruks for oppsynstenesta. Instruksen skal godkjennast av departementet”.

Som grunnlag for godkjenningen er det utarbeidet en standard instruks for oppsynet som slår fast at fjelloppsynet ”skal prioritere forebyggende virksomhet, og gjennom informasjon, veiledning og kontroll, sørge for en forsvarlig bruk av utmarksområdene og bidra til at lovbrudd forhindres”.

Fjellstyrene gir i sin instruks fjelloppsynet ansvar for å overvåke områdene slik at samfunnets lover og regler, samt grunneiers og rettighetshavers privatrettslige reguleringer blir overholdt.

Fjelloppsyn kan tildeles begrenset politimyndighet (BP). Fjelloppsyn med BP er under utøvelse av politimyndighet underlagt vedkommende lensmann/politi.

For utdyping av det formelle grunnlaget for fjellstyrenes oppsyn vises til vedlagte juridiske betenkning.

Norges fjellstyresamband og Statskog SF etablerte i 1992 et utvalg med mandat å videreutvikle organisering og styring av fjellstyrenes oppsynsvirksomhet, refusjonsordningen og opplæring av oppsynet. Utvalgets innstilling har vært et sentralt grunnlag for utviklingen av Fjelloppsynet.

Utvalget utviklet en nærmere definisjon av hva oppsyn i statsallmenninger er:

1. Oppsyn er forebyggende virksomhet (i forhold til pkt. 2), veiledning, informasjon og tilrettelegging.
2. Oppsyn er å overvåke områdene slik at samfunnets lover og regler samt grunneiers og rettighetshavers privatrettslige reguleringer blir overholdt.
3. Oppsyn er tilsyn, vedlikehold og skjøtsel av eiendommene med tilhørende ressurser for grunneier og rettighetshaver.

Fjelloppsynet - organisering, tjenest salg, samarbeid med politiet, mannskap, utstyr, økonomi.

Basert på de over nevnte forhold, er det over lang tid bygget opp et oppsynsapparat i statsallmenningene som i dag til sammen utgjør ca. 50 årsverk.

Norges fjellstyresamband gjennomførte i 1997 en spørreundersøkelse vedrørende fjellstyrenes oppsynsordninger. Denne bygger på fjellstyrenes virksomhet i 1996, og omfatter organisering, tjenest salg, samarbeid med politi, mannskap og utstyr, samt fjellstyrenes holdninger til utvikling av et samarbeid med SNO. Hovedformålet med undersøkelsen var å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for utvikling av det videre samarbeidet mellom Fjellstyrenes oppsyn og SNO. Kartleggingen viser bl.a.:

- Det totale omfanget av oppsynsvirksomheten i statsallmenningene er på ca. 50 årsverk. Av dette er ca. 30 heltidsansatte, mens det resterende er deltidsstillinger tilpasset sesongbehov. Heltidsansatte dekker nær 90 % av arealene.
- Det store flertall av de heltidsansatte i fjelloppsynet har naturfaglig utdanning fra høyskoler. I tillegg har de fleste tilleggstudanning innen naturoppsyn og lang praksis.
- Fjellstyrene har utstyr og installasjoner som er nødvendig i en effektiv oppsynstjeneste, bl.a.: oppsynshytter, snøscootere, samband og båter.
- Fjelloppsynet utfører ca. 2 årsverk for miljøforvaltningen pr. år. Dette omfatter oppsyn med vernebestemmelser i nasjonalparker og mindre verneområder.
- Det store flertallet av fjellstyrene har oppdrag også utenfor statsallmenningene. For de fleste er dette begrenset til egen kommune og/eller det villreinområdet/nasjonalparken hvor statsallmenningen ligger.
- Samarbeidet mellom fjelloppsynet og politi-/lensmannsetat er godt innarbeidet. Fellesturer og -møter gjennomføres i stort omfang. Samarbeidet mellom fjelloppsynet og de lokale lensmannskontorene er svært fruktbart. Fjelloppsynet får økt kunnskap og kvalitet i sitt politifaglige arbeid, mens lensmannskontoret får økt kunnskap om utmarksområdene.
- Alle heltidsansatte og de fleste deltidsansatte i fjelloppsynet har begrenset politimyndighet.

Fjellstyrene fikk i 2000 6,5 mill. kr. over statsbudsjettet til fjelloppsynet etter at Stortinget økte posten med 1 mill. kr. Bevilgningen de foregående 3 år har ligget på ca. 5.5. mill. kr.

Fjellstyrene og SNO

NFS var positive til etablering av SNO. Bakgrunnen for dette var at vi så behovet for en faglig utvikling og bedre koordinering av statens oppsynsarbeid. Vi så også at det i store deler av landet ikke var etablert tilfredsstillende naturoppsynsordninger. Vi så imidlertid for oss at SNO sine oppgaver der det fra før var etablerte godt fungerende oppsynsordninger måtte bli koordinerende funksjoner som kvalitetssikring og kompetanseutvikling. Vi har hele tiden påpekt at en ikke måtte legge opp til en utvikling der SNO ble etablert som et parallelt eller konkurrerende apparat til fjelloppsynet og at SNO ikke måtte overta oppgaver eller ansvar som fjellstyrene har i dag eller har potensiale til å løse.

I fjellstyresystemet er det nå bekymring for at SNO nettopp går inn i slike funksjoner. Generelt beskriver SNO sine oppgave svært likt de oppgaver Fjellstyrenes oppsyn løser i dag. NFS mener altså at et av de sentrale spørsmål under etableringen av SNO - nemlig forholdet til etablerte oppsynsordninger - ikke har fått en god nok avklaring når det gjelder fjelloppsynet.

Slik vi ser det er situasjonen i dag at det i statsallmenningene er to naturoppsynsordninger som oppfatter at de har ansvar for de samme oppgavene.

Dagens uavklarte situasjon skaper usikkerhet og er etter vår mening uheldig for alle parter. En rask avklaring er viktig. Vi har håp og tro på at arbeidsgruppa makter dette.

NOTAT TIL NORGES FJELLSTYRESAMBAND V/JAN BORGNES

FJELLOPPSYNET - SNO

Fjelloven av 1975 er en *spesiallov* for statsallmenninger. Loven er således den primære rettskilde når det gjelder den rettslige situasjon i statsallmenninger. Av forarbeidene til fjelloven fremgår for det første hvilke omfattende arbeidsoppgaver fjelloppsynet hadde allerede i begynnelsen av 1970-tallet. For det annet fremgår det hvor viktig lovgiver den gang mente det var å ”utbygge, forsterke og effektivisere” oppsynstjenesten i fjell og utmark. Lovgiver gir direkte uttrykk for at dette er en så viktig oppgave at den ikke kan gjøres avhengig av de inntekter som tilflyter fjellkassen. Resultatet av disse vurderingene ble den nåværende ordning med 50% refusjon av utgiftene til fjelloppsyn (når oppsynsordningen er godkjent av departementet).

Det er særlig Ot.prp. nr. 32 (1973-74) side 27 flg. hvor ovennevnte synspunkter klart fremgår. Når det gjelder fjellstyrenes oppgaver, er det således på side 28 vist til en uttalelse fra fjelloppsynsmennene i Oppland hvor det bl.a. er fremholdt (understrekingene nedenfor er gjort av meg):

”Økt virksomhet i statsallmenningene og et stadig tiltakende antall jegere og fiskere har ført til at fjellstyrene har måttet forsterke oppsynsvirksomheten i vesentlig grad.....”

Ved siden av oppsynsarbeidet i forbindelse med jakt og fiske har de også ansvaret for å påse at bestemmelser innenfor friluft- og naturvernlovgivningen blir fulgt. Videre utfører de tilsynsarbeid for skogforvaltningene vedrørende hyttebebyggelse etc. Ved siden av dette har de også det vesentligste ansvaret for gjennomføringen av vilt- og fiskestellet i allmenningen.....”

Med denne uttalelsen som bakgrunn er det så at departementet understreker viktigheten og betydningen av å videreutbygge og effektivisere den eksisterende oppsynstjenesten i fjell og utmark :

”Departementet meiner oppsynstjenesta i fjell og utmark er eit så sentralt og viktig spørsmål i dag at det ville være heilt uforsvarleg om ein ny fjellov skulle rive bort grunnlaget for ei vidare utbygging og effektivisering av denne tenesta i statsallmenningane. Alle tilgjengelege opplysningar viser at nettopp dette med utbygging av oppsynstjenesta truleg vert ei hovedoppgåve i tida framover, både i statsallmenningane og i fjell og utmarksområda ellers. Det har nok skjedd ein del på dette feltet dei seinare åra, men det er heilt på det reine at det står svært mykje att før ein kan seie tilhøva er nokolunde tilfredsstillande. Hovedproblemet er finansieringa – fastløna oppsyn er kostesamt, og fjellstyreinntektene strekk ikkje til for å løyse ei slik oppgåve. Som det økonomiske oversynet fra Direktoratet for statens skoger tydeleg viser, vil heller ikkje dei statlege grunn disponeringsinntektene frå allmenningane kunne finansiere noko større av oppsynskostnadene, - i alle fall ikkje når desse midlane samstundes er tenkt brukte til ulike andre nyttige føremål.

Departementet har kommet til at dette med stønad til oppsyn bør haldast heilt utanfor vurderinga av staten sitt økonomiske tilhøve til allmenningane. Utbygginga og effektiviseringa av oppsynstenesta kan ikkje gjerast avhengig av kva midlar som står til råvelde som rest av dei statlege grunn disponeringsinntektene. Det ville truleg berre føre til ei nedtrapping av den oppsynsverksemda ein i dag har, og det i ei tid då det tvert imot er sterk trong for ei styrking av oppsynet. Denne synsmåten har og sterk støtte ut frå dei reglar som gjeld i dag: Etter fjellova § 46 skal fjellstyra ha refusjon for oppsynskostnader ”av statskassen”, - det står ingen stad at det er dei statlege grunn disponeringsinntektene som skal brukast til dette føremålet, eller at refusjonsplikta er avgrensa til det staten har til råvelde av desse. Det einaste forsvarlege må etter departementet sitt syn være at ein ser på stønad til oppsyn i allmenningane som ei løyvingssak – til fremjing av viktige samfunnsinteresser i område staten som eigar har et særleg ansvar for, og ikkje som ei disponering av overskot ved utnytting av eigarinteressene.

Utkastet gjer ikkje anna endring i dei no gjeldande reglane for refusjon av oppsynskostnader enn at oppsynsordninga må vere godkjend av departementet dersom staten ha refusjonsplikt.”

Etter min oppfatning er det ut fra dette ikke tvilsomt at lovgiver ved vedtagelsen av fjelloven av 1975 så for seg en utbygging, effektivisering og styrking av fjelloppsynet i statsallmenninger. Det er etter min oppfatning også klart at det oppsyn lovgiver her har tenkt på er svært omfattende. Det er generelt vist til at det oppsyn man ser for seg skal innebære en ”fremjing av viktige samfunnsinteresser” i statsallmenninger. Dette er uttrykt med direkte bakgrunn i de arbeidsoppgaver - av offentligrettslig art - som det i uttalelsen fra oppsynsmennene i Oppland er understreket at oppsynet hadde pr. det tidspunkt. Det er i uttalelsen fra Oppland bl.a. understreket at fjelloppsynet har oppsyn ikke bare med ”jakt og fiske”, men også med gjeldende bestemmelser ”innenfor friluft- og naturvernlovgivningen”.

Med de eksempler på konkret virksomhet som er nevnt og med lovgivers understreking av behovet for utbygging, effektivisering og styrking av slikt oppsyn, er det etter min oppfatning vanskelig å konkludere annerledes enn at lovgiver her har sett for seg et meget bredt kompetanseområde og vide arbeidsoppgaver for oppsynet. Slik forarbeidene på dette punkt er formulert, er det vanskelig å legge noe annet til grunn enn at lovgiver har forutsatt at fjelloppsynet skal ha ansvar for all form for oppsyn i forhold til friluft- og naturvern i statsallmenninger. En slik utvikling er av lovgiver understreket å være så viktig at ”utbygginga og effektiviseringa av oppsynstenesta (ikkje kan) gjerast avhengig av kva midlar som står til råvelde som rest av dei statlege grunn disponeringsinntektene”. Dersom det skulle gjøres, er lovgiver bekymret for at det ”..... berre (ville) føre til ei nedtrapping av den oppsynsverksemda ein i dag har, og det i ei tid då det tvert imot er sterk trong for ei styrking av oppsynet”.

Disse – etter min oppfatning – nokså klare føringer fra lovgiver har så vel fjellstyrene (fjelloppsynet) som Statskog tatt til følge og innrettet seg etter i nå ca. 25 år. Den standard oppsynsinstruks som gjelder for fjelloppsynet er således uttrykk for denne etterlevelse av og innrettelse etter lovgivers føringer i forarbeidene.

Selve ordlyden i fjellovens § 36 understreker det samme. De oppsynsmenn som fjellstyret kan ansette, skal ”føre tilsyn med statsallmenningen”. Det er intet i ordlyden som taler for at dette tilsynet skal være begrenset på en spesiell måte. Tvert imot tilsier det faktum at begrensningen til oppsyn med ”jakt og fiske” i den tidligere fjelloven av 1920 (§ 46) er tatt vekk, at oppsynets kompetanse skulle være vid. Allerede i fjellov-komiteens innstilling av 1965 side 63 er det i den forbindelse fremholdt at jakt og fiske vil være ”vesentlige” oppgaver, men at ”...oppsynet kan også gjelde andre oppgaver”. Dette ble så senere i ovennevnte Ot.prp. utvidet og videreutviklet som sitert.

Det hele må også ses på bakgrunn av at lovgiver allerede med utgangspunkt i den utvikling som foregikk i begynnelsen av 1970-tallet, så for seg at behovet for oppsyn – også i statsallmenninger – ville øke vesentlig i tiden fremover. Av forarbeidene fremgår ingen forbehold i forhold til de arbeidsoppgaver som er nevnt i uttalelsen fra Oppland. Det fremgår ingen innvendinger mot et oppsyn som opererer som fjelloppsynet i Oppland – det største statsalmenningsfylket. Uttalelsen må antas å være tatt inn som eksempel på de arbeidsoppgaver fjelloppsynet er forutsatt å skulle ha. Det er i forarbeidene ikke understreket noen steder at oppsynets arbeid skulle være begrenset på noen måte i forhold til det som er angitt fra Oppland. Heller ikke lovens ordlyd har noen begrensning. Videre innebærer heller ikke den praksis som nå er fulgt i 25 år, noen begrensning. Endelig finnes det – meg bekjent – heller ingen begrensninger som på dette området følger av andre rettskilder.

Fjellovens § 36 har også uttrykkelig hjemmel for å gi ”instruks for oppsynstjeneste”. Denne instruksjonen skal utarbeides og gis av fjellstyret og godkjennes av ”departementet”. Det er denne bestemmelsen som således er det rettslige grunnlag for den utarbeidede ”standard oppsynsinstruks”. Selve loven har som nevnt ingen begrensninger om hva instruksjonen skal inneholde. Forarbeidene på sin side legger opp til svært omfattende arbeidsoppgaver og vidtgående fullmakter. Den instruksjonen som foreligger danner også grunnlaget for det tilskudd som ytes fra staten. Instruksjonen er altså godkjent av ”departementet” – nødvendigvis på grunnlag av den oppfatning at instruksjonen gir uttrykk for de oppgaver/ansvar som tilligger fjelloppsynet etter loven.

De beføyelser som instruksjonen gir uttrykk for har tilstrekkelig hjemmel i fullmaktsbestemmelsen i tredje ledd i fjellovens § 36. Hjemmelsrekken er her synlig og ivaretatt.

Etter min oppfatning er problemstillingen i forhold til begrensning av fjelloppsynets kompetanse, på mange måter snudd på hodet i denne saken. *Alt* foreliggende materiale taler for en svært vid kompetanse for fjelloppsynet – dvs. en kompetanse i samsvar med den som faktisk er blitt utøvet i 25 år i samarbeid og i forståelse med Statskog. Standard oppsynsinstruks med angivelse av arbeidsoppgaver har i alle år dannet grunnlaget for den 50% dekning av utgiftene til oppsynstjenesten. Fjelloppsynets kompetanse følger direkte av loven selv - med grunnlag i de rettskilder som knytter seg til den, særlig forarbeidene. Gjeldende instruks er uttrykk for det samme.

Ut fra dette kan jeg ikke se at de arbeidsoppgaver som fjelloppsynet pr. i dag utfører reiser noen problemstilling i forhold til legalitetsprinsippet. Lovhjemmelen er etter min oppfatning tilstrekkelig klar. Det er naturlig nok ikke nødvendig med en kasuistisk oppregning som i SNO-loven for å tilfredsstille kravet til lovhome. Fjelloven må tolkes og forstås ut fra den tid den ble til. Fjelloppsynet var den gang forutsatt å skulle bli/være et generelt oppsyn i statsalmenninger. Det skulle ivareta og ha oppsyn med også det offentlige lovverk på miljø- og naturvernområdet i statsalmenninger. Fjelloppsynets kompetanse kan heller ikke forstås slik at den skulle være begrenset til de lover som eksisterte ved fjellovens vedtakelse i i 1975. Som referert var lovgiver i begynnelsen av 1970-tallet meget klar over at behovet for oppsynstjeneste også i statsalmenninger ville øke betydelig i de kommende år. Derfor skulle fjelloppsynet altså utvides, styrkes og effektiviseres. Dette må nødvendigvis forstås slik at fjelloppsynet skulle gjøres i stand til å ta seg av et stadig større behov for oppsyn i statsalmenninger.

Forholdet til legalitetsprinsippet må ellers også ses på bakgrunn av at den oppsynstjeneste som utøves i svært begrenset grad innebærer noe inngrep i den private rettssfære. Jeg viser i så måte til punkt 2 i standardinstruksjonen hvor det fremgår at ”oppsynet skal prioritere forebyggende virksomhet, og gjennom informasjon, veiledning og kontroll sørge for en forsvarlig bruk av utmarksområdene og bidra til at lovbrudd forhindres”. Det er ikke her tale om inngripende myndighetsutøvelse. Dersom inngripende myndighetsutøvelse derimot blir nødvendig, vil hjemmelen for dette være den begrensede politifullmakt som oppsynsmennene i praksis er

utstyrt med – gitt av det enkelte politikammer. Dessuten kommer at jeg ikke kan se at forholdet til legalitetsprinsippet skulle bli et annet fordi om det - som i SNO-loven - er foretatt en kasuistisk oppregning av hvilke lover som faller under ens myndighetsområde.

I brev datert 28.02.2000 fra SNO er det understreket at loven av 21.06.1996 ”er en spesiallov om naturoppsyn”. Det er også understreket at loven ”..... er den seneste lovgivning på området”. Dette er naturlig nok korrekt, men har etter min oppfatning liten betydning for den problemstilling saken reiser. Det viktigste rettslige argumentet på dette punkt er at fjelloven er en *spesiallov* i statsallmenninger, og der er det altså inntatt en særskilt bestemmelse om oppsyn. At SNO-loven er den seneste lovgivning på området, har også liten relevans til problemstillingen her, ettersom det av forarbeidene til SNO-loven nettopp er understreket at ”ordninger som fungerer utmerket i dag skal fortsette (og) vi har ikke råd til å kutte ut ting som fungerer godt og erstatte det med noe nytt og usikkert”. I Ot.prp. nr. 30 (1995-96) er det da også presisert at de ulike oppsynsordningene forutsettes å skulle samarbeide. Det er på side 5 også understreket at det i statsallmenninger eksisterer et eget oppsyn og at dette oppsynet er ”lovhjemlet”

Det er vanskelig å oppfatte det ovennevnte på annen måte enn at tidligere etablerte oppsynsordninger – herunder fjelloppsynet – skal bestå med de arbeidsoppgaver oppsynet har hatt.

Det er i uttalelsen fra SNO også understreket at ”SNO kan utføre sine oppgaver uten begrenset politimyndighet”. Dette er sannsynligvis korrekt, men heller ikke på dette punkt er det noen forskjell mellom SNO på den ene side og fjelloppsynet på den annen. Også fjelloppsynet har sin kompetanse i kraft av fjellovens § 36 og den instruks som er gitt, når det gjelder de oppgaver som utføres i dag. Den begrensede politifullmakt er ikke fjelloppsynets rettslige grunnlag for å kunne utøve sine arbeidsoppgaver. Den begrensede politifullmakt gir kun fjelloppsynet hjemmel til å gjøre bruk av *maktmidler* som fjelloppsynet kanskje ellers ikke kunne ha gjort bruk av. Den begrensede politifullmakt representerer likevel kanskje kun en formalisering av den rett til å gripe inn mot lovbrudd som enhver borger har, jf. her bl.a. politimester Truls Fyhns artikkel i Miljøkrim nr. 1/2000, side 26 flg.

Min konklusjon er etter dette at den kompetanse som fjelloppsynet i dag er gitt og de arbeidsoppgaver som i dag utføres, har tilstrekkelig rettslig grunnlag (hjemmel) i fjellovens § 36 og gitte instruks. Denne oppsynsordningen er ikke *opphevet* i SNO-loven. I forarbeidene til SNO-loven er det tvert imot altså understreket at de gamle oppsynsordninger skal bestå og at det skal skje et *samarbeid* mellom de tidligere ordninger og SNO. Det er naturlig nok slik at regjering/lovgiver når som helst kan frata offentlige organer tidligere innehatt kompetanse, men det betinger at dette gjøres klart og utvetydig. Noen slik ”beskjæring” av fjelloppsynet er definitivt ikke skjedd gjennom SNO-loven. Det stikk motsatte er uttrykkelig fremholdt.

Oslo, den 04.07.2000

Tor Gresseth



Notat

Til: Rolleutvalget fjellstyrene/SNO

Fra: Statens naturoppsyn
K.E. Tørdal

Dato: 10. juli 2000

Beskrivelse av nåsituasjonen

I denne fremstillingen vil SNO tilkjenne sine synspunkter og begrunnelse for disse i forhold til følgende spørsmål:

- Nåsituasjonen mht lovhomehlen for Fjellstyrenes oppsynsvirksomhet og for Statens naturoppsyn
- Nåsituasjonen for samarbeidet fjellstyrenes oppsyn – Statens naturoppsyn

Hovedsynspunkt

SNO sitt hovedsynspunkt på samarbeidsforholdet til fjellstyrenes oppsynsordninger har siden SNO ble operativt vært det samme:

1. SNO sitt ansvar for naturoppsyn i medhold av naturoppsynsloven med særlover er av nasjonal og overordnet art og gjelder overalt innen disse lovers geografiske virkeområde, dvs også på statsalmenninger
2. SNO ivaretar dette ansvaret på direktoratsnivå i DN på vegne av Miljøverndepartementet, og har lokalkontorer bl.a. i nasjonalparker og store verneområder, som ofte også inkluderer statsalmenninger
3. Det enkelte fjellstyre har et selvstendig ansvar på kommunenivå for oppsyn med sin statsalmenning i medhold av fjelloven
4. Denne situasjonen medfører at SNO og fjellstyrenes oppsynsordninger begge har oppgaver lokalt i statsalmenningene, som på noen områder overlapper hverandre
5. SNO har derfor tatt initiativ til samordning og samarbeid i statsalmenningene med fjellstyrenes oppsynsordninger, og fortsatt miljøvernmyndighetenes praksis med kjøp av oppsynstjenester fra fjellstyrene der dette er aktuelt
6. SNO har for øvrig antatt at det ansvar og de oppgaver som tradisjonelt utføres av fjellstyrenes oppsynsordninger i medhold av fjelloven er uendret og blir som før, og at fjelloppsynet som før vil utføre oppsynsoppgaver på vegne av miljøvernmyndighetene og politiet

Forholdet til legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet er prinsippet om at offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov eller regler gitt i medhold av lov for å kunne gripe inn i borgernes rettsstilling, ved forbud eller påbud eller på annen måte. Prinsippet er lagt til grunn som bindende for all norsk rettshåndhevelse og myndighetsutøvelse. Deler av naturoppsynsvirksomheten dreier seg nettopp om dette: Regulering av den enkeltes adferd i og bruk av naturen.

For offentlige myndigheter er utøvelse av legalitetskontroll med den virksomhet som skjer innen myndighetens fagområde, selve grunnlaget for lovlig og ansvarlig myndighetsutøvelse. Da SNO ble opprettet, trådte organisasjonen inn i et stort spekter av oppsynsordninger, og er bl.a. tildelt et samordnings- og kvalitetssikringsansvar for disse. I lovforarbeidene er det samtidig gitt uttrykk for at eksisterende gode, lokale oppsynsordninger skal kunne forsette. For SNO har det derfor vært helt grunnleggende å foreta en bedømmelse av legalitet og ansvar hos de enkelte oppsynsaktører, slik rettssituasjonen nå er etter at naturoppsynsloven ble vedtatt i 1996.

Ved bedømmelsen av hvilke selvstendige hjemler fjellstyrenes oppsynsordninger har i medhold av fjelloven, har SNO derfor på vanlig måte lagt til grunn at man må se på hvilke konkrete inngrepshjemler og handlingsregler som finnes i denne loven, og som fjellstyrenes oppsyn kan benytte, uten å måtte støtte seg på fullmakter fra politiet eller miljøvernmyndighetene.

Fjellstyrenes oppsynsvirksomhet

Fjelloven er en lov om ”utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsalmenningane”, og regulerer i hovedsak hvordan fjellstyrene skal administrere dette ”så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhold av lov”. Det er LD m/delegasjonsfullmakt til Statskog SF som har gjennomføringsansvaret for loven, med unntak av reglene i kap. XI Jakt og fangst samt kap. XII Fiske, som er tillagt MD m/delegasjonsfullmakt til DN.

Fjelloven er ingen spesiallov om oppsyn, men om utnytting av retter og herligheter i statsalmenningene. Lovens § 36 under kap. XIV. – ”Ymse føresegner” inneholder imidlertid en enkeltstående kompetanseregulering som sier at ”fjellstyret kan tilsetje oppsynsmenn til å føre tilsyn med statsalmenningen. Oppsynsmenn kan gjevast politifullmakt etter § 15 i lov 13 mars 1936 nr. 3 om politiet”. Regelen gir altså fjellstyret kompetanse til å tilsette oppsynsmenn for å føre tilsyn, men inneholder ingen handlingsregler for dette oppsynet, dvs bestemmelser om hva dette oppsynet kan foreta seg av kontrollhandlinger.

Oppsyn er heller ikke i utgangspunktet en oppgave eller plikt loven pålegger fjellstyret, men en ”kan-oppgave”, slik den er utformet i § 36. Dette følger av lovens valgte ordlyd, selv om forarbeidene og LD/Statskogs gjennomføring av loven har lagt til rette for at fjellstyrene skal kunne påta seg oppsynsoppgaver, og at oppsyn etter loven i sin tur utløser et statlig tilskudd etter at ordning og instruks er godkjent. Selv om lovforarbeidene argumenterer for at det er stort behov for oppsyn i statsalmenningene og legger til rette for dette i form av en tilskuddsordning, gir ikke loven staten v/LD/Statskog noen sanksjonsmuligheter mot et fjellstyre som ikke sørger for oppsyn.

Når det gjelder handlingsregler for fjellstyrenes oppsynsordninger, finnes det to slike i fjelloven. Dette er § 25, 2. ledd om kontroll med jaktkort utstedt av fjellstyret, og en tilsvarende regel om kontroll med fiskekort i § 29, 2. ledd.

Det må likevel etter SNO sitt syn kunne forutsettes at fjellstyrets oppsyn uten å komme i konflikt med legalitetsprinsippet kan foreta kontroll av personer i forbindelse med forhold som

er gjort straffbare etter lovens § 37. Dette er for eksempel brudd på regler gitt av fjellstyret om alminnelig bruk av almenningen (§ 14), om beite (§ 16), om uttaket av vilt og fisk fra almenningen m.v. – altså brudd på regler som gjelder fjellstyrets rettighetsforvaltning eller regler fjellstyret etter loven er gitt kompetanse til å gi.

Fjellevens § 36 gir fjellstyret kompetanse til å fastsette instruks for sitt oppsyn. Gjennomføringsansvaret for fjelloven ligger til LD. Instruksen må derfor godkjennes av LD, som har delegert oppgaven til Statskog SF. De oppgaver Statskog SF i form av godkjenningen pålegger fjellstyrenes oppsyn å utføre må følgelig ligge innenfor LD/Statskog SF sitt saklige ansvarsområde, og det må være oppsynsoppgaver som det finnes hjemmel for i fjelloven eller som kan utledes av Statens rolle som grunneier med det generelle samfunnsansvar som følger med denne rollen.

Statskog SF har godkjent to standard oppsynsinstruks: ”Retningslinjer for helårsansatt fjelloppsyn” og ”Instruks for oppsyn istatsalmenning”. SNO har ingen bemerkninger til førstnevnte instruks, men har noen kommentarer til den sistnevnte, som tidligere er tatt opp med Statskog SF. SNO anbefaler som tidligere anført at Statskog SF bl.a. foretar en ny legalitetskontroll av sistnevnte instruks, og gir gjerne innspill i denne prosessen.

Det har vært anført fra Norges Fjellstyresambands side, at det faktum at godkjent oppsynsinstruks utløser et tilskudd over statsbudsjettet til fjellstyrenes oppsyn, bekrefter at dette oppsynet har videre kontrollfullmakter enn det som rent konkret følger av fjelloven. SNO er enig i at statstilskuddet er med på å understreke betydningen av de viktige oppgavene fjellstyrene har i statsalmenningene. Men tilskuddet fra staten og Statskogs synspunkter på hva dette skal brukes til, kan ikke tre i stedet for lovhjemmel. Tilskuddsordningen rokker derfor ikke ved at det ene og alene er fjelloven og statens rolle som grunneier og samfunnsaktør som setter de rettslige rammene for fjellstyrenes tilsynsansvar og for den tilsynsaktivitet fjellstyrene på eget initiativ og med egen myndighet kan gjennomføre.

SNO ønsker likevel å understreke at på tross av de begrensninger av prinsipiell karakter som er nevnt ovenfor, er vi helt enig i at fjellstyrenes oppsynsordninger i medhold av fjelloven har et ganske bredt arbeidsfelt og samfunnsansvar å ivareta i statsalmenningene.

At fjellstyrene med utgangspunkt i dette påtar seg en informasjonsrolle i statsalmenningene, må være naturlig og riktig. Det er etter vårt syn også slik at en del tilsynsoppgaver ikke innebærer noe inngrep i den enkeltes rettssfære, og derfor ikke krever særlig lovhjemmel.

Det er selvfølgelig heller intet til hinder for at fjellstyrenes oppsyn gis myndighet utover fjellovens bestemmelser, og med grunnlag i slik myndighet ivaretar oppsynsoppgaver på vegne av for eksempel miljøvernmyndighetene og politiet, jfr. det som er sagt om dette nedenfor.

Miljøvernmyndighetenes oppsynsansvar

Fjellevens inneholder altså etter vårt syn ingen andre selvstendige rettsgrunnlag for kontroll med den enkelte borgers adferd i naturen enn de som er hjemlet i loven selv eller i medhold av loven. Utover hva enhver borger i medhold av straffeprosessloven kan foreta seg, hjemler loven derfor ikke inngrep eller kontrollhandlinger i medhold av miljøvernlovgivningen, så som for eksempel:

- naturoppsynsloven
- friluftsløven
- naturvernloven
- motorferdselsloven
- kulturminneløven
- viltloven

- lakse- og innlandsfiskeleven
- deler av forurensningsloven

Kontrollen med at disse lovene blir overholdt tilligger Statens naturoppsyn i medhold av naturoppsynsloven og politiet i medhold av politiloven. SNO er også i lovs form konkret pålagt å ivareta nasjonale miljøverdier, forebygge miljøkriminalitet samt å drive veiledning og informasjon.

Med unntak av kulturminneloven og forurensningsloven er ansvaret for de øvrige nevnte lovene delegert fra MD til DN. SNO er derfor nå rette myndighet i DN for alle spørsmål vedrørende naturoppsyn i medhold av disse lovene.

Fjelloven gir verken fjellstyrer eller Statsskog SF noen selvstendig rolle etter dette lovverket. Imidlertid kan fjellstyrenes oppsynsordninger påta seg oppdrag i medhold av dette lovverket for miljøvernmyndighetene, representert ved SNO, på samme måte som de kan påta seg å utøve begrenset politimyndighet. Felles for oppsynsrollen i disse tilfellene blir da at myndigheten utøves på vegne av andre, som fjelloppsynet rapporterer til.

Både fra politiets og SNO sin side er det ønskelig at fjellstyrenes oppsyn fortsatt påtar seg denne type oppgaver. SNO anser dette som en naturlig oppfylning av lovforarbeidens forutsetninger om at lokale oppsynsordninger som fungerer godt, skal fortsette.

SNO representerer følgelig ikke noe ”parallelt” eller konkurrerende oppsynsapparat i forhold til fjellstyrenes oppsynsordninger, slik det har vært påstått fra fjellstyresambandets side. Lokalkontorene til SNO står på egne ben med ansvar for lovfestede arbeidsoppgaver, og er dessuten svært fåtallige i forhold til fjellstyrenes oppsyn.

SNO har imidlertid lagt til grunn at det enkelte fjellstyres oppsyn og SNO lokalt er forpliktet til et lokalt samarbeid om de oppgaver på statsalmenningene der begge har et ansvar å ivareta. For fjelloppsynet er dette også i tråd med ”Retningslinjer for fast helårsansatt fjelloppsyn”, pkt. 6, og kriterier for refusjonsordningen, pkt 3, begge fastsatt av Statsskog SF og akseptert av fjellstyresambandet.

Samarbeidet Fjellstyrene – SNO

Det vises til hovedsynspunkter 1-6 som er nevnt innledningsvis i dette notatet.

SNO har lagt til grunn at kontrollen med at ansvaret for at offentlige lover og regler følges, tilligger offentlige myndigheter og politiet i henhold til konkrete, lovfestede fullmakter.

Det selvfølgeligste utgangspunkt må være at selve myndighetsutøvelsen skjer på juridisk trygg grunn. For SNO har det i en startfase etter hvert blitt viktig å foreta en rettslig og prinsipiell opprydning i enkelte fjellstyrers forestillinger om hva fjelloppsynet kan foreta seg på selvstendig grunnlag i medhold av fjelloven.

De diskusjoner som har vært ført mellom fjellstyresambandet og SNO om disse spørsmålene, har vist nødvendigheten av å trekke noen grenser mellom hva som er fjellstyrenes selvstendige ansvar, hva som er SNO sitt selvstendige ansvar og hvor begge har et ansvar, og på dette grunnlag bli enige om en samordning og opptreden utad som begge kan slutte seg til.

Som nevnt i innledningens pkt 6 mener SNO at dette ikke vil medføre noen praktiske endringer i fjelloppsynets arbeid eller behovet for ordningen. Forarbeidene til naturoppsynsloven påpeker at ordninger som fungerer godt, skal fortsette. SNO ønsker derfor å videreføre den

allerede eksisterende ordning med at fjellstyrene i tillegg til sitt eget tilsyn etter fjelloven, fortsatt skal utføre oppsynsoppgaver på vegne av miljøvernmyndighetene og på vegne av politiet.

SNO ønsker derfor å samarbeide med fjellstyrenes oppsynsordninger på statsalmenning, for eksempel ved:

- felles planlegging av de oppsynsoppgaver i statsalmenningen det er naturlig å samarbeide om
- felles opptreden og oppgaveutførelse der dette er naturlig og effektivt
- miljøvernmyndighetenes kjøp av oppsynstjenester fra fjellstyrene
- felles kompetansetiltak

SNO er ansvarlig for planlegging, prioritering og gjennomføring av miljøvernmyndighetenes oppsynsaktiviteter, og ser i denne sammenheng på politiet som sin viktigste samarbeidspart. For miljøvernmyndighetene er fylkets miljøforum en naturlig arena for samarbeidet med politiet om de overordnede beslutninger mht sårbarhet og trusler mot miljøet i fylket, og hvilke oppsyns- og kontrollaktiviteter som bør prioriteres. SNO ønsker å se samarbeidet med og eventuelle tjenestekjøp fra fjellstyrene i denne prioriteringssammenhengen.

Med utgangspunkt i dette er SNO åpen for å inngå en langsiktig intensjonsavtale med fjellstyrene representert ved NFS, om kjøp av oppsynstjenester som miljøvernmyndighetene ønsker å prioritere i statsalmenningene.

Statskog SF – beskrivelse av dagens situasjon, fjellstyret – SNO

1 Oppsynsordning i statsallmenninger

Under er gitt en kort beskrivelse av fjelloppsynets arbeidsoppgaver, samt noen tanker om forholdet mellom fjelloppsynets oppgaver og SNOs oppgaver.

1.1 Hjemmel for fjelloppsyn

Fjellstyrenes fjelloppsyn er hjemlet i fjellovens §36. Fjellstyret gir instruks for oppsynet som skal godkjennes av departementet. Denne godkjenning er delegert til Statskog SF.

Det framgår av forarbeidene til loven at departementet mente det var så store samfunnsinteresser knyttet til oppsynet at det var rimelig og nødvendig at kostnadene deles mellom fjellstyrene og Staten. Det var videre oppfatningen at dette bør skje gjennom en ordinær bevilgning over statsbudsjettet.

I hht. fjellovens § 36 har fjellstyret krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassa ”når tilsetjinga er skjedd i samsvar med oppsynsordning som departementet har godkjent.

I dag praktiseres dette slik at fjellstyrene gjennom refusjonsordningen kan søke om midler til dekning av statens andel av kostnadene med refusjonsberettigete oppgaver (dvs oppgaver med ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser - ”ikke inntektsgivende oppgaver”).

Fjellstyrenes refusjonsberettigete oppsyn blir nå i prinsippet godkjent for ett år av gangen, gjennom den årlige tildelingen av budjettmidler, jfr vedlegg 1: Fjellstyrenes oppsynsordninger – refusjonsordningen.

1.2 Innholdet i fjelloppsynets arbeid

1.1.1 Arbeid i medhold av fjelloven

I forbindelse med omlegging av refusjonsordningen fra en regnskapsordning til en budsjettordning, ble fjellstyrets oppgaver grovt delt i refusjonsberettigete og ikke refusjonsberettigete oppgaver:

De refusjonsberettigete oppgavene omfatter:

- Oppsyn
 - Veiledning/informasjon
 - Tradisjonelt oppsyn/kontroll
 - Tilsyn/skjøtsel av eiendommene (Ikke utleiehyttene)
- Annet ikke inntektsgivende utarbeid
- Saksbehandling etter Fjelloven
 - Jordbrukstilknnyta rettigheter
 - Jakt og fiske
 - Annen saksbehandling

De ikke refusjonsberettigete oppgavene ble inndelt slik:

- Inntektsgivende utarbeid, eks oppdrag for andre
- Inntektsgivende adm arbeid (Eks. arbeid med jakt- og fiskekortsalg)
- Regnskapsføring

På dette tidspunktet var det ikke noen problemstilling å skille mellom det offentligrettslige og det privatrettslige oppsynet. Standard oppsynsinstruks definerer nærmere hva slags konkrete oppsynsoppgaver det er snakk om, og denne ble godkjent av Statskog i brev av 24.10.95, jfr vedlegg 2 – Kopi av de sidene i Statskogs saksbehandlersystem for Fjelloven som omhandler § 36.

Fjelloppsynets oppgaver etter Fjellogen kan også systematiseres og inndeles i tre hovedområder slik:

I. **Arbeidsoppgaver knyttet til rettighets/grunneieransvar**

På en Statsallmenning er de rettigheter som normalt tilligger grunneier delt mellom flere. En hver grunneier har et behov, en rett, og for så vidt også en plikt til å følge med på sin eiendom, virksomheten som skjer på eiendommen, utnyttelse av de ressursene på eiendommen med mer. Fjelloppsynet er en del av denne virksomheten, og ivaretar først og fremst fjellstyrenes interesser. Men også Statskog SF som grunneier på statsallmenning har nytte og utbytte av det arbeidet som skjer, særlig gjennom å gi Statskog rapporter og meldinger om forhold de kommer over som vedrører Statskogs grunneierrett.

Typiske arbeidsoppgaver som grunneier/rettighetshaver, er knyttet til jakt og fiskestell og oppfølging i forhold til beite og setring.

II. **En samfunnsnyttig rolle og en forebyggende rolle**

Formål for refusjonsordningen:

I forarbeidene til Fjellogen er det brukt uttrykk som understreker at man har tenkt på oppsyn i vid forstand: *"bidra til oppsyn i statsallmenningene for derigjennom å fremme og sikre viktige samfunnsinteresser i området der staten som grunneier har et spesielt ansvar"*.

Her var det bl.a. tenkt på økt bruk av fjellet og statsallmenningene til friluftsmål, og det økte behovet for oppsyn en antok at dette ville gi.

Fjellstyrene er i fjellogen tillagt et ansvar i forhold til bruksretter og jakt/fiske, men også et ansvar i forhold til friluftsliv og naturvern. Dette var noe som kom med i den nye fjellogen av 1975, og det gjenspeiler seg både i hvordan fjellstyrene skal sammensettes og vi finner det i forhold til oppsynets arbeidsoppgaver.

Informasjonstiltak og tilrettelegging for friluftsliv er eksempler på denne type oppgaver.

- III. En rolle som håndhever av offentligrettslige regler og utøver av politimyndighet, spesielt i forhold til jakt og fiske da fjellogen kom. Seinere har også lov om motorferdsel og naturvernlov blitt aktuelle lover. Oppsyn etter naturvernloven i verneområder har i hovedsak foregått etter nærmere avtale med miljøvernmyndighet på særskilt oppdrag.

Hvordan tids- og ressursbruken fordeler seg mellom disse rollene vil variere fra område til område, men de fleste heltidsoppsyn vil bruke minst tid på oppgaver nevnt under III.

1.1.2 Andre oppgaver

Fjelloppsynet utfører også andre oppgaver, men disse kan ikke sies å være knyttet direkte mot fjellogen og være primæroppgaver. Det gjelder særlig salg av tjenester. Det selges tjenester til tilgrensende privat grunn, og særlig i samband med verneområder skjer det et tjenestesalg til miljøvernmyndighetene rettet mot oppsyn med at vernereglene i verneområdene overholdes. Tidligere skjedde dette tjenestesalget via Statskog som var delegert ansvar med utøvende forvaltning av nasjonalparkene. Nå skjer dette tjenestesalget direkte til miljøvernmyndighetene.

Hvordan samsvarer fjelloppsynets oppgaver med SNOs oppgaver

1.2.1 Rettighetshaver-rollen

Den første rollen (grunneier og rettighet) vedrører ikke SNO i det hele tatt

1.2.2 Samfunnsansvarsrollen

Når det gjelder den andre rollen (samfunnsansvar) er det sammenfallende interesser og felles delmål mellom Fjelloppsynet og SNO. SNO som myndighet i forhold til miljølovverket har ansvar for offentligrettslig oppsyn også på statsallmenning i forhold til kontroll, veiledning, informasjon, skjøtsel mm. Men dette er i forhold til deler av miljølovverket (jakt og fiske spesielt) oppgaver som også Fjelloppsynet har utført og fått betaling for fra staten v/Landbruksdept., ikke som myndighet i forhold til dette lovverket, men som myndighet i forhold til fjelloven og som grunneier til statsallmenningene. Utgangspunktet for arbeidet er ikke alltid sammenfallende, og verken den ene eller den andre parten kan ha noen eksklusiv enerett til å utøve disse oppgavene. Selv om SNO-loven gir SNO et overordnet ansvar som myndighet, kan ikke dette gi SNO noen entydig styringsrett i forhold til dette oppsynet når fjelloppsynet etter fjelloven utøver informasjon/veiledning ut fra et lokalt ståsted, som rettighetshaver til jakt og fiske, og med et uttalt samfunnsansvar etter Fjelloven.. Fjellovens formålsparagraf med formuleringer om friluftsliv og naturvern gjør likevel at fjellstyrer har interesser som kan være sammenfallende med SNO`s.

SNO`s formål er å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. Ikke minst oppsyn med vernereglene i nasjonalparkene representerer slike nasjonale miljøverdier som det er SNO`s overordnede ansvar og oppgave å ivareta.

Fjelloppsynet utfører forebyggende og kontrollerende oppgaver i statsallmenningene på mer lokalt nivå som også bidrar til å forebygge miljøkriminalitet og ivareta miljøverdier. Det bør derfor ligge godt til rette for et samarbeid mellom fjelloppsynet og SNO.

1.2.3 Håndhever-rollen

Når det gjelder den tredje rollen (håndheving / politimessige oppgaver) er det et klart sammenfall. Fjelloven må forstås slik at fjelloppsynet kan føre tilsyn med og kunne reagere på ulovligheter, også med politimyndighet – hvis de har det.

Men – fjelloppsynets politimyndighete er gitt av politiet, og det er også slik at når man med en begrenset politimyndighet bruker denne myndigheten er man underlagt politimesterens instruksjonsmyndighet, og har rapport plikt dit (til politiet) og ikke lenger til fjellstyret. Har en oppsynsmann f. eks. i jakta grepet inn i et tilfelle av uforsvarlig våpenbruk, f. eks flokkskyting har han to muligheter, Oppgjør På Stedet, eller rapportere videre til politiet. Det er ikke fjellstyret som skal avgjøre om en anmeldelse skal sendes videre til politiet.

Derimot finnes det mulighet på brudd på andre lover som ikke krever offentlig påtale hvor den fornærmede, for eksempel fjellstyret eller Statskog må avgjøre om vi ønsker at saken skal anmeldes.

2 Avsluttende kommentarer

I forhold til behovet for avklaring av roller, og i forhold til håndheverrollen, er det etter dagens retningslinjer klart at SNO ikke trer inn i politimesterens rolle – altså rollen til den som har gitt fjelloppsynet politimyndighet.

På den annen side er det klart at SNO er gitt et ansvar og myndighet i forhold til et sett av miljølover på all privat og offentlig grunn.

Fra "Lov om Statslig naturoppsyn" er under sitert det som antagelig er viktig i samband med forholdet mellom fjelloppsynet og SNO.

§1 For å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet kan kongen opprette et naturoppsyn.

§2 Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av: blir overholdt. Oppsynet skal drive veiledning og informasjon, samtidig som det skal drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

§4Departementet fører den nødvendige kontroll med oppsynet, gir regler om samarbeid med andre oppsynsordninger, samt instruks det finner påkrevet av hensyn til virksomheten.

Derimot synes det ikke helt klart i hvilken grad dette gir SNO en eller annen form for ledende eller styrende rolle i forhold til fjelloppsynet eller for så vidt annet oppsyn med begrenset politimyndighet når slike oppgaver skal utføres. Etter Statskogs oppfatning kommer dette ikke entydig fram verken av Loven eller OT prp nr 30 (1995-96).

Begrep som oppsyn, naturoppsyn, skjøtsel brukes i loven, og har vært brukt av fjelloppsynet lenge før loven kom. Det er ikke gitt at alle parter har samme forståelse av innholdet i disse begrepene.

Det må her bemerkes at når SNO kjøper tjenester, for eksempel i en nasjonalpark må de nødvendigvis også ha en instruksjonsmyndighet for tjenestekjøpet.

Et avgjørende punkt i diskusjonen og rolleavklaringen mellom fjelloppsynet og SNO er som nevnt hva SNO's overordnede ansvar for offentligrettslige oppgaver i statsallmenningene innebærer i praksis for samhandlingen mellom fjelloppsynet og SNO. I hvilken grad gir dette ansvaret også instruksjonsmyndighet overfor fjelloppsynet. En ny oppsynsinstruks for alt personell som utøver naturoppsyn må åpenbart gjelde også for fjelloppsynet når det utøves naturoppsyn i naturoppsynslovens forstand. Men i dag er det fjellstyret som har ansvaret for å utarbeide den instruks som gjelder for fjelloppsynet, og Statskog som har ansvaret for å godkjenne den. Og det er Landbruksdepartementet gjennom refusjonsordningen som delfinansierer oppgaveløsningen knyttet til informasjon, veiledning skjøtsel med mer når det gjelder jakt og fiske spesielt (men også i forhold til andre lover). Slik sett er staten v/LD i en bestillerrolle i forhold til fjelloppsynet på disse områdene i dag.

En løsningsorientert tilnærming til problemstillingen kan kanskje være å se på muligheten for å utvikle en felles instruks for utøving av offentligrettslig oppsyn på statsallmenningene, der det kommer klart fram hvem som har ansvar for hva, hvordan styrings- og rapporteringsrutinene skal være med mer. SNO arbeider med en ny instruks for alt naturoppsyn, og i det arbeidet bør forholdet til eksisterende standardinstruks for fjelloppsynet være et tema. Alternativt kan det fortsatt være to instruks, og i så fall må LD/Statskog ta opp med Fjellstyresambandet på hvilke pkt. standardinstruks for fjelloppsyn må endres for å tilpasse den til situasjonen med en ny naturoppsynsmyndighet. I dette arbeidet må det være tett dialog med SNO.

Det er åpenbart at fjelloppsynet vil ha mye å vinne på et nært samarbeid med SNO – og omvendt. Et slikt samarbeid vil gi kostnadseffektivitet og grunnlag for kompetanseutvikling og profesjonalitet. Dette bør være et godt utgangspunkt for å finne løsninger som begge parter kan leve med.

POLITIET

Sammendrag/oppsummering av politiets beskrivelse av dagens situasjon sett fra politiets ståsted.

1. All oppsynsvirksomhet i statsallmenningene har vært utført og utføres i dag i hovedsak av tjenestemenn som er engasjert av de lokale fjellstyrer.
2. Fjellstyrenes oppsynsmenn gies vanligvis etter søknad begrenset politimyndighet.
3. Etter politiets vurdering har fjelloppsynsmennene utført sin tjeneste på en god og hensiktsmessig måte med et stort sett godt samarbeid med politiet.
4. Etter opprettelse av SNO er Statens Naturoppsyn blitt en sentral samarbeidspartner for politiet ved etablering og gjennomføring av alt oppsyn.
5. Politiets kontroll og oppfølging av etablerte oppsynsordninger er ikke god nok. Fjelloppsynet får på denne måte for dårlig kvalitetskontroll av det politifaglige arbeide som utføres blant annet med begrenset politimyndighet.