



# POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige miljøverndepartement  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

*Deres referanse*  
12/5835

*Vår referanse*  
2012/03750-7 008

*Dato*  
08.02.2013

## Høringssvar – endringer i naturoppsynsloven og naturmangfoldloven

### 1 Innledning

Vi viser til Miljøverndepartementets (MD) høringsbrev av 19.12.2012 om ovennevnte. Vi viser videre til avtale med rådgiver Øivind Dannevig om utsatt høringsfrist til 05.02.2013. Vi beklager oversittelse av fristen.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt. Vi har mottatt svar fra Sør-Trøndelag politidistrikt, Telemark politidistrikt og Nord-Trøndelag politidistrikt. Svarene fra politidistriktene følger vedlagt.

MD foreslår endringer i lov om statlig naturoppsyn § 2 om hjemmelsgrunnlaget for Statens naturoppsyns (SNO) kontrollvirksomhet. Det foreslås videre endringer i naturmangfoldloven §§ 34 og 36 som innebærer en presisering av reglene om verneforskrifter generelt og om forskrifter for landskapsvernområder spesielt. I tillegg foreslås endringer i naturmangfoldloven § 53 om virkeområdet for utvalgte naturtyper i verneområder, § 62 om klagerett og § 77 om overgangsbestemmelser for verneforskrifter.

Politidirektoratet vil begrense sin uttalelse til de deler av endringsforslagene som har et grensesnitt mot politiets arbeid, nemlig naturoppsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet.

Politidirektoratet støtter MDs vurdering av behovet for en klargjøring og presisering av innholdet i SNOs plikt og hjemmel til å føre tilsyn. Videre er klare hjemler for tilsynets kompetanse, som påpekt i høringsbrevet, viktig både av hensyn til publikum som er gjenstand for tilsyn og av hensyn til tilsynets mulighet til effektiv etterlevelse av lovpålagte oppgaver. Vi er videre enig i at tilsynsfullmaktene, for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling, bør være så presise som mulig.

Hvilke konkrete kontrollinngrep naturoppsynet bør gis hjemmel til å foreta overfor borgerne, berører også prinsipielle spørsmål i forhold til enhetspolitiet og bruk av begrenset politimyndighet.

### Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Hammersborggata 12  
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950 mva  
Bankgiro: 7694.05.02388

## 2 Generelt til høringsgrunnlaget

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at vi savner en grundigere beskrivelse i høringsbrevet av bakgrunnen for forslaget til endringen av naturoppsynsloven § 2 og av gjeldende rett – herunder en redegjørelse for om forslagene innebærer en utvidelse, overlapping eller nye hjemler i forhold til det som følger av særlovene og naturmangfoldsløven.

Det har de siste årene vært en diskusjon mellom Politidirektoratet og SNO om rekkevidden av oppsynets kontrollkompetanse. Bakgrunnen for dette arbeidet var delvis ikrafttredelsen av naturmangfoldloven i 2009 og en ulik forståelse av rekkevidden av SNOs tilsynsfullmakter. Det hadde vært en fordel om det i høringsbrevet var drøftet hvorvidt de presiseringer som nå foreslås, bidrar til en avklaring av dette. Etter Politidirektoratets oppfatning var det uenighet på følgende områder:

- Tilsynsbestemmelsene i naturmangfoldloven, rekkevidde i og utenfor vernede områder, i tilknytning til prioriterte arter og for utvalgte naturtyper
  - Spørsmål om hva som er til skade eller til fare for naturmangfoldet
- Terskelen for hva som kan skade naturmangfoldet og begrensninger knyttet til nødvendighetskriteriet i stansingsretten i naturmangfoldloven § 63
- Spørsmål om hvorvidt naturoppsynsloven § 2 gir en generell kontrollhjemmel til SNO

Etter Politidirektoratets oppfatning bidrar endringsforslaget til en avklaring på sistnevnte kulepunkt, mens rekkevidden av kontrollhjemlene i naturmangfoldloven fortsatt fremstår som noe uklare.

Høringsbrevet tar ved vurderingen av endringsforslagene utgangspunkt i en etablert praksis for hvordan SNO utfører sine plikter etter § 2 første ledd. Politidirektoratet mener at endringsforslagene i stedet burde ha vært drøftet med utgangspunkt i gjeldende hjemler. Det fremstår imidlertid noe uklart om forslagene i høringsbrevet innebærer en utvidelse av tilsyns- og kontrollhjemlene for SNO eller ikke. På side 8 angis det at flere særlover ikke har nærmere tilsyns- og kontrollhjemler for SNO, mens det på side 10 fremheves at den nærmere angivelsen av naturoppsynets generelle hjemmel til å føre tilsyn ikke tar sikte på å gi naturoppsynet større fullmakter enn de allerede utøver i dag, verken etter naturoppsynsloven eller etter særlovene.

Det er nevnt i høringsbrevet (side 8) at oppsynspersonell etter naturoppsynsloven § 3 kan gis begrenset politimyndighet etter politiloven. Politidirektoratet savner her en nærmere vurdering av forholdet til begrenset politimyndighet. Det heter i høringsbrevet at begrenset politimyndighet ”normalt vil være begrenset i tid eller til nærmere bestemte saker eller funksjoner”. Begrensningen vil alltid være knyttet til tidsrommet, det geografiske og det politisære saksområdet hvor myndigheten kan utøves, jf. rundskriv G-107/2000.

### 3 Endring i lov om statlig naturoppsyn

#### 3.1 Til punkt 2 b Lov om fritids- og småbåter § 40 som ny § 2 første ledd nr. 8

MD foreslår at lov om fritids- og småbåter § 40 om bruk av vannscootere og liknende mindre fartøyer føyes til listen i naturoppsynsloven § 2 første ledd over hvilke lovbestemmelser som SNO kan føre tilsyn med at blir overholdt. Det påpekes samtidig i høringsbrevet at endringsforslaget ikke er ment å innebære noen realitetsendring.

Forskrift 22. juni 2012 nr. 567 om bruk av vannscooter og lignende § 4, er gitt med hjemmel i lov om fritids- og småbåter § 41, jf. § 40. Vannscooterforskriften § 4 sier at dersom kommunen åpner et område for bruk av vannscooter, skal SNO "føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, forskriften her og kommunenes forskrift blir overholdt." Denne bestemmelsen berører både SNOs og politiets ansvarsområder og dermed samhandlingen mellom de to aktørene.

MD har ved høringsbrev av 15.01.2013, dvs. etter utsendelsen av denne høringen, foreslått å oppheve det generelle forbudet mot bruk av vannscootere i lov om fritids- og småbåter § 40 tredje ledd, noe som innebærer at et større geografisk område blir tilgjengelig for bruk av vannscooter. Samtidig foreslås det å fastsette en sentral forskrift om generelle sjablongmessige forbudssoner og generelle regler om transport ut til åpne områder. Det antydes i høringsbrevet av 15.01.2013 at dette lovteknisk kan løses ved en endring i gjeldende vannscooterforskrift.

Samtidig foreslår MD å endre ordlyden i § 2 om tilsynets kontroll til at oppsynet "fører tilsyn med miljøtilstanden" og med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av særlovene blir overholdt. Det synes noe uklart hvorvidt denne endringen er ment å innebære materielle endringer. Det er heller ikke omtalt i høringsbrevet hvorvidt særlovene kan sies å ivarta hensyn som faller inn under "miljøtilstanden".

Det fremheves under punkt 2 c i høringsbrevet (side 10) at oppsynet verken har rett eller plikt til å føre kontroll med overholdelse av andre lover og regler enn det som følger av § 2. Dette er ytterligere presisert ved følgende eksempel: "Oppsynet kan dermed ikke føre kontroll med om fører av snøskuter eller ATV har gyldig førerkort, om vedkommende kjører i påvirket tilstand, og vedkommende bruker hjelm eller om kjøretøyet er registrert." Det bør etter vår oppfatning også fremgå klart av forarbeidene at kontroll med overholdelse av lov og fritids- og småbåter er begrenset til de regler som angis i § 40, og kun de områder som er åpnet for bruk av vannscooter. For øvrig viser vi her til uttalelsen fra Telemark politidistrikt.

#### 3.2 Til punkt 2 c Nærmere om angivelse av tilsynskompetansen

MD foreslår å ta inn i naturoppsynsloven en ny § 3 om presisering av tilsynsobjektets plikter og oppsynets tilsynsfullmakter som skal gjelde ved tilsyn med alle lovene angitt i § 2.

Politidirektoratet er av den oppfatning at det er lite hensiktsmessig med en felles regulering i naturoppsynsloven av hvilke fullmakter oppsynet skal ha for å utføre tilsyn etter de ulike særlovene. En generell regulering medfører at regelverket blir mindre presist, noe som står i motsetning til formålet med lovendringene. Dette gir også mindre forutberegnelighet for borgerne. Dette forsterkes av at det foreslås generelle bestemmelser i naturoppsynsloven samtidig som en beholder særskilte bestemmelser i særlovene, jf. utkastets § 3 tredje ledd,

hvor det heter at ”tilsynsbestemmelsene innskrenker ikke tilsynsadgangen som følger av særlovene nevnt i første ledd.”

Høringsnotatet inneholder for øvrig ingen gjennomgang av hvilke bestemmelser om tilsynsadgangen som er gitt i særlovgivningen. Det vises (side 14) kun til at ”naturmangfoldloven § 64 har eksempelvis en bestemmelse om granskning som går lenger enn den foreslåtte bestemmelsen i naturoppsynsloven § 3. På naturmangfoldlovens område vil oppsynets kompetanse følgelig være videre enn det som følger av naturoppsynsloven.”

Politidirektoratet mener på bakgrunn av ovenstående, i likhet med Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag politidistrikt, at naturoppsynets fullmakter bør finnes i de enkelte særlovene, slik som etter gjeldende rett. En uttømmende regulering av SNOs tilsynsfullmakter og tilsynsobjektets plikter i særlovgivningen vil også gjøre regelverket mer tilgjengelig for de ulike særlovenes brukergrupper. Dette vil etter vår oppfatning bidra til å tydeliggjøre SNOs rolle.

Nord-Trøndelag politidistrikt uttaler herunder at:

”Det er etter vår mening for lettvtint og lite oversiktlig at det nå foreslås vedtatt generelle kontrollhemler for SNOs aktiviteter i selve SNO-loven uten at dette er godt avstemt mot reelle behov på de forskjellige innsatsområdene og en grundig avstemming mot andre aktører som utøver oppsyn. Endringsforslagene går ut over den rammen som har vært etablert rundt SNO. Dette utfordrer tilpassingsarbeidet mellom politiet og SNO i betydelig grad.

Lovforberedelsen så langt bærer ikke preg av at slike grunnleggende vurderinger er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette er det særlig nødvendig å etterspørre fra politiets side fordi SNO som aktør på dette området selv fremhever å være et **tilsyn** med hovedperspektiv å **kontrollere lovlig virksomhet**. Dette krever særlig ryddighet mot hemler som ligger nært opp til den rettshåndhevende virksomhet som politiet driver på dette området.

Det er derfor vår oppfatning at de ønskede kontrollhemler for SNO bør vurderes grundigere før de fremmes som lovforslag. Utgangspunktet bør være at hjemlene evt innpasses i de enkelte særlovene som SNO er tillagt et ansvar for. Dette gir en langt bedre mulighet for å bygge en smidig og helhetlig hjemmelssituasjon for oppsyns/kontroll og tilsynsvirksomheten innenfor natur- og miljøområdet.

Ut fra denne prinsipielle betraktningsmåten blir det også helt feil for oss at det inntas en straffebestemmelse i SNO-loven

Vi synes også at en innføring av slike generelle kontrollhemler for SNO på et område av stor betydning for den enkelte borgers livsutfoldelse, kan innebære en utydeliggjøring av retssikkerhetsmessige skranker i forhold til den som skal kontrolleres. Spesifisering gjennom bruk av særlov gjør det lettere for den enkelte som kontrolleres å forstå hva en skal forholde seg til.”

Politidirektoratet mener at det uavhengig av valg av lovteknisk løsning bør foretas en nærmere vurdering av behovet for tilsynfullmakter, herunder hvilke konsekvenser bruk av de ulike fullmaktene antas å ha på de ulike saksfeltene. Vi mener denne vurderingen bør tas

for hver enkelt særlov opp mot de ulike bestemmelsene naturoppsynet her er satt til å føre tilsyn med. Bestemmelsene bør videre harmoniseres med de øvrige bestemmelser i samme lov. Dette gjelder også i forhold til den foreslåtte straffebestemmelsen.

Nødvendigheten av ulike tilsynsfullmakter for naturoppsynet bør videre sees i sammenheng med ønsket samfunnseffekt, nemlig redusert miljøkriminalitet og effekten på arbeidsprosesser, herunder oppklaringsprosenten for miljøkriminalitet.

Hvilke situasjoner som kan begrunne tiltak og hvilke tiltak som kan anses som nødvendige og forholdsmessige vil variere med fagområdet og hvilke interesser som skal vernes. Lovtekst og forarbeider bør derfor også gi konkret veiledning om når de enkelte maktmidlene kan benyttes.

Vi vil nedenfor knytte kommentarer til de ulike maktmidlene som er foreslått.

#### *Opplysningsplikt for den som blir kontrollert*

Det heter i ukastets § 3 første ledd at den som blir kontrollert skal gi oppsynet nødvendig bistand og opplysninger. Det vises i høringsbrevet til at tilsvarende plikt finnes i naturmangfoldloven § 63 annet ledd, lakse- og innlandsfiskekloven § 42, utøvelsesforskriften til viltloven § 37 og markaloven § 17 tredje ledd. Det heter i høringsbrevet at hva som skal anses som nødvendig bistand og opplysninger må ”vurderes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak”.

Hvilke plikter den kontrollerte har i en kontrollsituasjon må imidlertid utledes av den enkelte særlov. Tilsynsobjektets plikt vil henge nøye sammen med hvilken bistand og informasjon som er nødvendig for at tilsynet skal kunne utføre kontroll med at loven blir overholdt og oppsynets fullmakter ved utføring av tilsyn. Politidirektoratet mener at det i forarbeidene og lovteksten bør gis en nærmere angivelse av innholdet i opplysnings- og bistandsplikt på de ulike saksområdene.

#### *Stanse personer, kjøretøy og fartøy*

Utkastets § 3 annet ledd første strekpunkt gir oppsynet adgang til å stanse personer, kjøretøy og fartøy innenfor særlovene som nevnt i § 2. Det vises i høringsbrevet til at bestemmelser om stansingsrett finnes i naturmangfoldloven § 63 annet ledd annet punktum, lakse- og innlandsfiskekloven § 42 og markaloven § 17 tredje ledd.

Forslaget innebærer etter det vi forstår en utvidet fullmakt i forhold til kulturminneloven, lov om friluftsliv, viltloven, småbåtloven (med unntak av vannscooter) og lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. For øvrig viser vi til at bestemmelsen i naturmangfoldloven ikke er straffesanksjonert, jf. lovens § 75 om straff som kun viser til § 63 annet ledd første punkt om opplysnings- og bistandsplikt for den kontrollerte. Dette er ikke berørt i høringsbrevet.

Det presiseres i høringsbrevet at ”stansing er begrenset til de tilfellene som har bakgrunn i oppsynets lovpålagte oppgaver og når stansing er nødvendig for utøvelsen av tilsynet, noe som må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle av den som utfører tilsynet.” Forslaget er videre gitt følgende begrunnelse: ”I praksis vil stansing være den eneste muligheten for den som utfører tilsynet til for eksempel å foreta kontroll av legitimasjon eller innhente nødvendige opplysninger. I tillegg kan det være nødvendig å stoppe personer, fartøy eller motorkjøretøy for å gi råd og veiledning.”

Nord-Trøndelag politidistrikt uttaler at det er feil å gi tilsynsobjektet, fartøy og motorkjøretøy en straffesanksjonert plikt til å stanse for at SNO skal kunne gi råd og veiledning, samt å kunne stanse personell, fartøy og motorkjøretøy for å foreta nødvendig kontroll av legitimasjon.

Politidirektoratet ser at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig med en hjemmel til stansing, for eksempel overfor personer som oppholder seg i og rundt kulturminner. Vi mener imidlertid at nødvendigheten av og terskelen for bruk av en stansingsrett burde ha vært drøftet opp i mot det tilsyn som skal utføres etter den enkelte særlov.

Naturmangfoldloven § 63 gir hjemmel for å stanse kjøretøy i den utstrekning den motoriserte ferdselen har betydning for naturmangfoldet. Bruk av naturmangfoldlovens inngreps hjemmel vil typisk være aktuelt i utvalgte naturtyper, og ”etter departementets syn bør terskelen for hva som anses for miljøpåvirkning i utgangspunktet være lav i vernede områder, for prioriterte arter og for utvalgte naturtyper”, se Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), mens terskelen for bruk av bestemmelsen sjeldnere vil være overskredet i øvrige tilfeller.

Til sammenligning har politiet, i tillegg til en forvaltningskontroll etter vegtrafikkloven og lov om fritids- og småbåter, hjemmel til å stoppe en rekke fartøy på mistankegrunnlag i for eksempel sjøloven, luftfartsloven og naturmangfoldloven.

Det heter i høringsbrevet at stansing kan skje også ved at oppsynets personell, kjøretøy eller lignende oppstilles som fysisk stengsel.

Telemark politidistrikt uttaler til dette at:

”Slike situasjoner kan fort eskalere, bli farlige og det kan bli behov for ytterligere bruk av tvangsmidler. Slike tiltak som krever både kunnskap og trening, bør slik politimesteren i Telemark ser det, iverksettes av utdannet og godkjent personell med politimyndighet.”

Sør-Trøndelag politidistrikt uttaler:

”Sør-Trøndelag politidistrikt mener at dette er en form for stengsel som ligger nært opp til det politiet definerer som vegsperring. Denne formen for sperring benyttes av politiet bare i de tilfeller fører av kjøretøyet antas å være til for andres liv, eller de av andre grunner fremstår som ubetinget nødvendig å hinder videre kjøring.

Sperring av veg bør for politiet i alminnelighet kun opprettes på en veistrekning godkjent av politimesteren. Denne metoden brukes ikke ved planlagt trafikkontroll.

Sør-Trøndelag politidistrikt mener at statens naturoppsyn ikke bør ta i bruk denne typen sperring ved kontroll av for eksempel snøscooter eller ATV i ei isfiskeløype eller andre steder dette vil være aktuelt for å drive forvaltningsmessig kontroll.”

Nord-Trøndelag politidistrikt uttaler:

”Eksemplet i høringsbrevet om at tilsynsmyndigheten fysisk kan sperre veien for et kjøretøy eller lignende med sin kropp eller eget kjøretøy, er etter vår mening å gå alt for langt. Dette minner om veisperring og nærmer seg sterkt bruken av

tvangsmidler, selv om den fysiske maktutøvelsen er av passiv karakter. Uansett er dette rene politimetoder som ikke tilligger en tilsynsmyndighet.”

*Kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner mv. som er påkrevd etter de lover oppsynet fører tilsyn med*  
 Det foreslås å gi oppsynet adgang til å kreve fremlagt nødvendige tillatelser, dispensasjoner m.v. Som eksempel på aktuell dokumentasjon nevnes tillatelse til motorisert ferdsel i utmark og bekreftelse på betalt jeger- og fiskeavgift eller reinsdyrkort.

Politidirektoratet mener at det etter forslaget kan fremstå uklart hvilke tillatelser, dispensasjoner den kontrollerte faktisk er pålagt å fremlegge. For eksempel vil hvorvidt føreren har rett til å føre motorkjøretøy eller om ansvarsforsikringen knyttet til kjøretøyet er betalt, ha liten betydning for formålet i naturmangfoldloven. Vi savner en nærmere drøftelse av hensiktsmessigheten av å innføre en slik felles hjemmel.

*Kreve opplysninger om navn, fødselsdato og adresse, samt fremlagt dokumentasjon som kan bekrefte disse opplysningene*

Det fremgår ikke av høringsbrevet hvilken dokumentasjon som kan kreves for å bekrefte opplysninger om navn, fødselsdato og adresse. Vi viser til at det etter gjeldende rett ikke en generell plikt til å bære legitimasjon i Norge.

For øvrig viser vi til at naturoppsynet er en offentlig myndighetsutøver som har rett til nærmere bestemt informasjon fra personer oppsynet kontrollerer etter den alminnelige regelen i straffeloven § 333, som bestemmer at den som unnlater å gi slik informasjon kan straffes.

*Pålegge den som blir kontrollert ikke å forlate stedet før kontrollen er avsluttet/*

*Bortvise personer, kjøretøy og fartøy fra områder ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av første og annet ledd*

MD foreslår å gi oppsynet hjemmel til å pålegge tilsynsobjektet ikke å forlate stedet frem til kontroll er avsluttet. Det foreslås videre å gi naturoppsynet en bortvisningsrett i form av pålegg om å fjerne seg fra et bestemt område. Dette er ny fullmakter som ikke tidligere er hjemlet i særlovene. Det presiseres at verken pålegget eller bortvisningsretten gir adgang til å anvende fysisk makt.

Det vises i høringsbrevet til at straffprosessloven § 176, jf. § 170 a vil gi oppsynet adgang til pågripelse i enkelte særlige tilfeller. Dette er tvangstiltak som står til rådighet for enhver.

Som eksempel på situasjoner hvor bortvisning kan være aktuelt, vises det til ulovlig ferdsel i verneområder, i tilknytning til fredede kulturminner, ulovlig telting og bortvisning av badende fra holmer med ilandstigningsforbud.

Som anført i høringsbrevet (side 10) må oppsynets virkemidler ”angis med utgangspunkt i rolleforståelsen og etter en avveining av muliggjøring for et effektivt tilsyn, hensynet til forholdsmessighet og kompetanse.” Dersom kontroll med at bestemmelsene gitt i § 2 skal utøves som rutinemessig kontroll med lovlig virksomhet, og ut fra oppsynets oppdrag med å ivareta miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, tilsier dette at kontrollhjemlene ikke bør være av særlig inngripende karakter.

Telemark politidistrikt uttaler i samme retning:

”Forslaget vil kunne innebære en endring av rettssikkerhetsmessige sider i forhold til inngripen i enkeltmenneskets sfære. Det er svært sjelden at personer som utøver friluftsliv, jakt, fangst og fiske har en oppførsel som krever bruk av tvangsmidler eller tvangsmiddelelignende virkemidler for at tilsyn skal kunne utøves. Det er i denne forbindelse viktig å ha for øyet at tilsynsarbeid hovedsakelig er kontroll av lovlig virksomhet og ikke sanksjonering av ulovlig virksomhet.”

Begrepet ”politimyndighet” er ikke nærmere definert i politiloven, men den alminnelige oppfatning synes i dag å være at ”politimyndighet” er summen av den myndighet som gir adgang til å utøve de maktmidler og beføyelser som er regulert i politilovens kapittel II, straffeprosessloven, samt eventuelt i spesiallovgivningen, for eksempel vegtrafikkloven § 10. Slik forslagene nå fremstår, mener vi dette grenser nært opp i mot eller er delvis overlappende med deler av kapittel II i politiloven.

Politidirektoratet mener at disse forslagene har grensesnitt mot og delvis overlapp til utøvelse av politimyndighet. Vi viser her til uttalelsen fra Sør-Trøndelag politidistrikt. Vi er derfor skeptisk til en felles regulering som foreslått. Formålet med en bortvisning bør begrenses til å stanse pågående eller ikke avsluttet ulovlig adferd.

Telemark politidistrikt uttaler at:

”Ordning som foreslås i forslag til ny § 3 i naturoppsynsloven synes å innebære at tilsynet ikke skal ha begrenset politimyndighet (BP), men fortsatt kunne utøve tilsynet på samme måte som BP hittil har gitt hjemmel for. Dette innebærer slik Politimesteren i Telemark ser det, at et sivilt tilsyn gis hjemmel til å utøve virksomhet som tradisjonelt har vært forbeholdt personell med politimyndighet.

Dette synes å innebære et brudd med etablert praksis for ulike tilsynsmyndigheter, og fremstår som betenkelig.”

Nord-Trøndelag politidistrikt uttaler:

”Vi mener at det er for omfattende og generelt at SNO skal kunne pålegge den som kontrolleres å forlate stedet, ha en generell adgang til private veier og en generell adgang til å kunne bortvise personer, kjøretøy og fartøy. Dette er hjemler som kun bør tas i bruk dersom det er strengt nødvendig for å hindre vesentlig fare for forringelse av naturmangfoldet.

Dersom tilsynsmyndigheten ser seg nødt til å gripe inn ved slike tilfeller kan en forøvrig benytte nødrettsbestemmelsene i straffeloven, og er da ikke avhengig av en egen hjemmel. For å understøtte dette, vises det til at høringsbrevets eksempler knyttes til ulovlig jakt og ulovlig felling av rovdyr. Spesielt sistnevnte eksempel er av en slik art at det er en ren politioppgave som krever politimetoder og politiets virkemiddeltilfang.”

Vi har for øvrig merket oss at departementet vil foreta en vurdering av om bortvisningsvedtak vil være et enkeltvedtak som utløser klagerett og hvordan man i praksis skal håndtere det.



### *Forholdet til begrenset politimyndighet*

Det heter i høringsbrevet (side 14) at ”forslagene begrenser ikke de rettighetene oppsynspersonell har ved tildeling av begrenset politimyndighet.” Som nevnt over mener Politidirektoratet at en i høringsbrevet burde ha drøftet behovet for lovendringer opp mot forholdet til begrenset politimyndighet. Det heter i naturoppsynsloven § 3 første ledd at ”oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 nr. 53 om politiet, og er ved utøvelsen av denne myndighet underlagt politiet”. Tilsvarende sies det i lov om laksefisk og innlandsfisk mv. § 42 fjerde ledd at ”oppsynet bør gis politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 nr. 53 om politiet § 20”. Når det i lovgivningen særskilt er fremhevet at visse grupperinger kan meddeles begrenset politimyndighet, antar vi at formålet med dette ikke er å opplyse at det finnes en slik hjemmel i politiloven § 20 tredje ledd, men at dette er ment som et signal fra lovgiver om at denne adgangen bør benyttes.

### **3.3 Til punkt 2 d. Straff**

Departementet foreslår et nytt femte ledd i naturoppsynsloven § 3 med følgende ordlyd: ”Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i første og annet ledd.”

Forslaget innebærer at en innfører et straffebud for overtredelser av den generelle bistands- og opplysningsplikten i utkastets § 3 første ledd og (forutsetningsvis) manglende etterlevelse av pålegg etter annet ledd, herunder krav om å fremlegge tillatelser m.v. Sistnevnte fremgår ikke klart av lovteksten, som bare snakker om overtredelse av annet ledd som gir oppsynet fullmaktshjemler. Forslaget om en felles straffebestemmelse begrunnes i høringsbrevet med at ”hvis kontrollen med lovverket skal bli effektiv, må det få konsekvenser for den som ikke er villig til å medvirke. I og med at oppsynet i svært begrenset grad har anledning til å sette fysisk makt bak sine pålegg, bør unnlatelse av å stanse, fremlegge dokumenter, gi opplysninger om identitet, etterlevelse av pålegg om ikke å forlate stedet før kontrollen er avsluttet, gi adgang til private veier og innmark samt etterkomme bortvisning, gjøres straffbart. En straffebestemmelse for manglende medvirkning ved tilsyn og kontroll, er en naturlig konsekvens av plikten til medvirkning og generelle kontrollfullmakter lovfestes.”

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om dette er en tilstrekkelig begrunnelse for kriminalisering.

Vi viser til at det i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) (side 88) heter at:

”Skadefølgeprinsippet bør være utgangspunkt for og grunnvilkår for kriminalisering: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.”

Vilkåret om hensiktmessighet gjør videre at hensyn som taler mot bruk av straff, må trekkes inn i vurderingen.

Videre oppstiller Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring (kapittel 10) nærmere kriterier for vurdering av kriminalisering av brudd på særlovgivningen. Her understrekes at behovet for straff må vurderes ut i fra den enkelte handlingsnorm. I

utredningen kapittel 23 behandler utvalget reaksjonshjemlene i viltloven og innlandsfiske\_loven, og viser til at dette omfatter noen av de mest sentrale beføyelsene som SNO har i sin kontrollvirksomhet og at lovene er illustrerende for problemstillinger på området for miljø- og ressursforvaltning. Det uttales på side 322 at ”etter det utvalget har fått opplyst finnes det en rekke bagatelovertrædelse som ikke bør kunne medføre straffansvar, men som likevel bør håndheves av kontrollhensyn. Dette gjelder blant annet brudd på plikten til å medbringe jegeravgiftskort, bevis for avgitt skytterprøve og jaktkort under jakten, og brudd på rapporterings- og meldeplikten fastsatt i medhold av viltloven § 50. Administrative sanksjoner – fortrinnsvis overtrædelsesgebyr – vil således trolig være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av slike formalovertrædelse.”

Forslaget til straffebestemmelse synes å gå i motsatt retning.

I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) naturmangfoldloven side 347, fremkommer det for øvrig at MD vil vurdere innføring av administrative sanksjoner etter at Sanksjonsutvalgets utredning er fulgt opp i Justisdepartementet.

Den foreslåtte strafferammen på fengsel i tre måneder er videre strengere enn strafferammen i enkelte av særlovene. Vi viser til at motorferdselloven § 12 og friluftsløven § 39 kun hjemler bøtstraff.

Telemark politidistrikt uttaler:

”Politimesteren i Telemark mener det er grunn til å vurdere nærmere hvorvidt det er formålstjenlig å innføre en egen straffebestemmelse i naturoppsynsloven. Et av hovedmålene til tilsynet er at tilsynsmyndigheten skal gi råd og veiledning. At det skal være en straffesanksjonert plikt til å stanse for at tilsynsmyndigheten skal gi råd og veiledning, kan være betenkelig. Ønsker befolkning råd og veiledning, bør dette være frivillig og ikke bli fulgt opp med en straffesanksjon.”

For øvrig viser vi til uttalelsene fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag politidistrikt.

#### **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det sies i høringsbrevet (side 14) at utkastets § 3 tar sikte på å lovfeste gjeldende praksis og forslaget derfor ikke få økonomiske og administrative konsekvenser. Slik vi forstår forslaget, innebærer det en vesentlig utvidelse av tilsynets fullmakter.

Det heter i høringsbrevet (side 15) at forslaget til straffebestemmelse kan medføre noen flere anmeldelser som følge av for eksempel unnlatt stansing eller unnlatt fremlegging av tillatelser mv. Samtidig vises det til at dette i mange tilfeller er straffbart allerede, ved overtrædelse av naturmangfoldloven og at unnlattelse av å oppgi navn, fødselsdato og adresse er straffbart etter straffeløven § 333.

Det nevnes i høringsbrevet at SNO anmelder mellom 500 og 1000 forhold til politiet hvert år. For en oversikt over utviklingen av anmeldelser for miljøkriminalitet viser vi til tabellen under. Denne må ikke leses som kun et uttrykk for reell kriminalitet, idet antall anmeldelser til dels i stor grad er avhengig av politiets og andre kontrollorganers aktivitet. I tillegg er antall anmeldelser avhengig av om lovbrudd sanksjoneres i straffesakssporet eller

forvaltningsspoet. Det er en gjennomgående nedgang i antall forseelser de siste fem år, særlig gjelder dette fiskerikriminalitet, se tabellen under.

Miljøforseelser 2008-2012, utvalgte undergrupper							
	2008	2009	2010	2011	2012	Endring i % 2011-2012	Endring i % 2008-2012
<b>Miljøforseelser totalt</b>	<b>3 751</b>	<b>3 688</b>	<b>3 272</b>	<b>3 494</b>	<b>3 017</b>	<b>-13,7</b>	<b>-19,6</b>
Viltloven	226	265	226	213	230	8,0	1,8
Arbeidsmiljøloven	940	715	683	818	772	-5,6	-17,9
Fiskeri	1736	1 788	1 552	1 687	1 272	-24,6	-26,7
Plan- og bygningsloven	96	76	96	65	60	9,1	-37,5
Naturmangfoldloven*	86	104	78	76	60	-21,1	-30,2
Motorferdsloven	336	339	303	276	274	-0,7	-18,5
Forurensningsloven	361	389	333	329	280	-14,9	-20,2
Kulturminneloven	34	25	21	22	18	-18,2	-47,1
Sjedyktighetsloven	4	2	3	1	1	0,0	-75,0
Spesiallover, diverse	289	303	286	229	223	-2,6	-22,8
Kilde: jus065							
*naturvernloven frem til 2010							
Miljøforbrytelser 2007-2012, utvalgte undergrupper							
Forbrytelser	82	73	104	60	70	16,7	-14,6
Forurensningsloven	22	30	31	34	35	2,9 %	59,1
Kulturminneloven	4	4	1	2	4	100,0 %	0,0 %

Det er for tidlig å konkludere med hensyn til hva denne nedgangen skyldes – om det er kontrollaktiviteten som går ned, publikums atferd som har blitt mer lovlydig, eller om det nå velges andre reaksjonsformer enn anmeldelse. Etter det Politidirektoratet kjenner til, har ikke kontrollnivået gått ned i politidistriktene.

Etter Politidirektoratets vurdering vil utvidede og tydeligere kontrollhemler kunne bidra til et generelt økt kontrollvolum, og dermed flere anmeldelser innen miljø- og ressursforvaltning. Samtidig er det vanskelig å konkludere på dette punktet så lenge det ikke er nærmere redegjort for gjeldende praksis i høringsbrevet. Det er tildels store mørketall når det gjelder miljøkriminalitet, og kontroll med overholdelsen av regelverket er derfor viktig for å forebygge kriminalitet. Det finnes en rekke metoder for å dokumentere miljøtilstanden, bl.a. med metoder som etterretningsvirksomhet og gode trusselvurderinger.

Når det gjelder kvaliteten på arbeidet med straffesaker innen miljøkriminalitet er dette et ansvarsområde som sorterer inn under påtalemyndigheten, men Politidirektoratet vil bemerke at oppklaringsprosenten er relativt høy innen miljøkriminalitet. I 2012 var oppklaringsprosenten bl.a. 78,4 % for motorferdsloven, 76,9 % for kulturminneloven, 61,5 % for naturmangfoldloven og 49,5 % for viltloven. Når det gjelder viltloven skyldes dette delvis et høyt antall saker med funn av dødt hjortevilt som er saker med svært få opplysninger.

## 5 Konklusjon

Politidirektoratet mener at endringsforslagene innebærer en faktisk utvidelse av kontrollhjemlene for naturoppsynet. Forslagene bør etter vår vurdering utredes nærmere og hensiktsmessige endringer bør tas inn i særlovene.

Politidirektoratet mener at det herunder bør foretas en helhetlig gjennomgang av både naturoppsynsloven, naturmangfoldloven og de øvrige særlovene.

Med hilsen

  
Christian Budsberg Pettersen  
*avdelingsdirektør*

  
Kristine Langkaas  
*seksjons sjef*

Saksbehandler:  
Philip Chr. Tolloczko  
Gunnvor Hovde

Vedlegg:  
3

Kopi:  
Justis- og  
beredskapsdepartementet