

**Naturkriminalitet –
Om håndhevelsen og anvendelsen av straff etter
motorferdselloven**

Kandidatnummer: 514
Leveringsfrist: 25.11.2007

Til sammen 17 898 ord

08.07.2008

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema og bakgrunn	1
1.2	Begreper, definisjoner og avgrensninger	1
1.3	Den historiske utviklingen.	3
1.4	Kildemateriale og metode	4
1.5	Oversikt over avhandlingen.	4
<u>2</u>	<u>OM LOVGIVNINGEN OG STRAFFEBESTEMMELSEN</u>	<u>6</u>
2.1	Innledning	6
2.2	Nærmere om § 12	7
2.3	Forholdet til veitrafikkloven	10
2.4	Lovgivers intensjoner	11
2.4.1	Innledning	11
2.4.2	Om håndhevelsen	11
2.4.3	Om straffanvendelsen	12
<u>3</u>	<u>OMFANGET AV ULOVLIG KJØRING.</u>	<u>14</u>
3.1	Innledning	14
3.2	Antall kjøretøyer	15
3.2.1	Snøscooter	15
3.2.2	ATV	16
3.3	MoSa	16

3.4	Befolkningens holdninger	18
3.4.1	TNS Gallups natur- og miljøbarometer	18
3.4.2	Nasjonens undersøkelse	19
3.4.3	NINAs undersøkelse	20
3.4.4	DNs undersøkelse knyttet til høringsutkastet	20
3.4.5	Sammenfatning	20
3.5	Anmeldelser	21
3.6	ØKOKRIMs undersøkelse	22
3.7	Sammenfatning og vurdering	22
<u>4</u>	<u>OPPDAGELSESRISIKO</u>	<u>24</u>
4.1	Innledning	24
4.2	Statens Naturoppsyn	25
4.3	Annen oppsynsvirksomhet	28
4.3.1	Fjellstyrene	28
4.3.2	Statskog fjelltjenesten	29
4.3.3	Kommunal kontroll	29
4.3.4	Privat oppsyn	29
4.4	Politiets arbeid i felt.	30
4.4.1	Innledning	30
4.4.2	Forebyggende og avdekkende arbeid	31
4.4.3	Særlige problemer som politiet møter	33
4.5	Sammenfatning og vurdering	34
<u>5</u>	<u>POLITIETS OG PÅTALEMYNDIGHETENS VIRKSOMHET</u>	<u>36</u>
5.1	Innledning.	36
5.2	Kompetanse og Reaksjonsmuligheter	37

5.3	Sentrale føringer	38
5.3.1	Prosjekt miljøkriminalitet, Politidirektoratet	40
5.3.2	Politidirektoratets tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet 2006-2009	40
5.4	ØKOKRIMs rolle.	41
5.5	Foreleggspraksis	42
5.6	Er politiets foreleggsnivå egnet til å virke almenpreventivt?	44
<u>6</u>	<u>RETTSAPPARATETS BEHANDLING – ET UTVALG</u>	<u>47</u>
6.1	Underrettspraksis	47
6.2	Høyesterettspraksis	50
6.3	Oppsummering av rettspraksis – hensyn og straffenivå	52
6.4	Er politiets foreleggspraksis i samsvar med rettspraksis?	55
<u>7</u>	<u>SAMMENFATNING, KONKLUSJON OG RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER</u>	<u>57</u>
7.1	Sammendrag	57
7.2	Om straff	57
7.3	Hva kan gjøres for å bedre forholdene i fjellet?	60
7.4	Kommentar til DNs høringsutkast.	61
7.4.1	SNO får utvidede rammer – ”Naturpoliti”	61
7.4.2	Innføring av fengselstraff	63
7.4.3	Den generelle linjen	63
7.5	Papirlov?	64
<u>8</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>65</u>

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Ulovlig motorferdsel i utmark ser ut til å øke i omfang¹ og dette har uønskede virkninger for natur og dyr, men også mennesker.

Denne avhandlingen vil se på håndhevelsen av lov om motorferdsel i utmark av 10.juni 1977 nr 82 (mfl./motorferdselloven), samt hvordan straffebestemmelsen i § 12 praktiseres. Det er meget viktig å se på håndhevelsen og praktiseringen av gjeldende regelverk for å få et realistisk bilde av hvordan strafferetten fungerer og hvilken betydning den har på området.

Bakgrunnen for denne avhandlingen er at vi i Norge opplever en økende trafikk av både lovlig og ulovlig motorferdsel i utmark.² Jeg ville derfor undersøke hva samfunnet gjør for å demme opp for utviklingen mot mer ulovlig kjøring. Et naturlig spørsmål ble da om og i hvilken grad loven blir håndhevet og om de sanksjonene som brukes er hensiktsmessige.

Det er innledningsvis verdt å poengtere at et enkeltstående brudd på motorferdselloven ikke trenger å være alvorlig, men det er summen av overtredelser som kan medføre store skadevirkninger.³

1.2 Begreper, definisjoner og avgrensninger

Miljøkriminalitet defineres ofte som overtredelser som rammer naturmiljøet som omgir oss.⁴ Det man gjerne kaller det *ytre miljø*. I tillegg omfattes også ulovlige inngrep

¹ Høringsbrev 19.01.1987 – Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag s. 1 og 2, artikler i ”Miljøkrim”, egen erfaringer, prosjekt miljøkriminalitet fra Politidirektoratet 2002 s.19, St.prp nr. 1 (2004-2005).

² Se fotnote 1.

³ Se Hans Tore Høviskeland, ”Hva er miljøkriminalitet?” s. 29, ØKOKRIMs skriftserie nr. 17, 2005.

⁴ Se Høviskeland, ”Hva er miljøkriminalitet?” s.3, ØKOKRIMs skriftserie nr. 17, 2005.

mot miljø som er menneskeskapt eller påvirket av mennesker, f.eks. kulturminner.

Begrepet miljøkriminalitet omfatter også det *indre miljø*, hovedsakelig arbeidsmiljøet.

Man deler ofte *ytre* miljøkriminalitet inn i tre hovedformer.

- Naturkriminalitet – Overtredelse av lover og forskrifter som skal verne naturen og artene der (det biologiske mangfoldet) mot inngrep og ødeleggelse. f.eks. ulovlig jakt eller fiske eller ulovlig motorferdsel i utmark.⁵
- Forurensingskriminalitet – ulovlig utslipp av skadelige stoffer til luft, vann og grunn. Hovedsakelig brudd på forurensingsloven⁶ og andre lover som skal beskytte mennesker og miljø fra spredning av skadelige stoffer i naturmiljøet.
- Kulturminnekriminalitet – riving av fredede bygninger, ødeleggelse av kulturminner. Brudd på regler som skal verne om verneverdig landskap, bebyggelse og øvrige kulturminner.

Oppgaven avgrenses mot all lovlig ferdsel, enten i medhold av dispensasjon fra kommune eller direkte hjemlet i motorferdselloven.⁷ Det må imidlertid bemerkes at det er den lovlige ferdselen som utgjør størsteparten av av f.eks. støyproblemer, naturødeleggelser og forstyrrelser av dyr i naturen. På toppen av den omfattende lovlige kjøringen, kommer den ulovlige kjøringen. Det er rettet mye kritikk mot den lovlige kjøringen, som har økt de senere år. Mange mener kommunenes dispensasjonspraksis er for liberal og strider mot lovens formål og intensjoner.⁸ Avhandlingen avgrenses også mot ileggelse av straff til de kommuner som gir dispensasjoner i større omfang og til andre formål enn det motorferdselloven åpner for.⁹

⁵ Denne gruppen utgjør flest anmeldelser, jfr POD-rapport, ”tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009”.

⁶ Lov av 13.mars 1981 nr.6 om vern mot forurensninger og om avfall.

⁷ Mfl. §§ 4 og 6

⁸ Se studentavhandling av Bjørn Bugge fra 2006, ”Om vedtaks samtidige begrunnelse som redskap.”

⁹ Se Frode Stocks artikkel, ”Kan foretaksstraff anvendes overfor kommuner som setter seg ut over motorferdsellovens regelverk”, publisert i Jus`t, høst 2007.

Hovedsakelig skal avhandlingen ta for seg motorferdsel i utmark med snøskuter og ATV. Motorferdsel er det å ta seg fram i naturen med motorisert framkomstmiddel, herunder landing og avgang med helikopter samt kjøring med båt på vassdrag. Kjøring av snøskuter er motorferdsel, og denne kan beskrives som en beltemotorsyssel eller et beltedrevet skuterlignende motorkjøretøy som brukes utenfor vei på vinterføre.¹⁰ En ATV, eller ”all terrain vehicle”, er en motorsyssel eller liten traktor med fire eller seks hjul. Den er laget for å være framkommelig i terrenget på barmark.

Videre vil avhandlingen ikke se nærmere på de spesielle regler for motorisert ferdsl i utmark som gjelder for Finnmark og Nord-Troms.¹¹

1.3 Den historiske utviklingen.

Straff har til alle tider vært brukt som virkemiddel mot ulovlig jakt og fiske fra grunneiers side. Dette var tidligere ikke et samfunnsansvar. For samfunnets vern av miljøverdier ble straff først brukt som trussel i vassdragsloven av 1887 hvor man ville beskytte drikkevannet mot forurensing fra sagbruk o.l. og i fortidslevningsloven av 1905, hvor det ble straffbart å ødelegge kulturminner og gravhauger. Fram til 1970 skjedde det lite på miljøvernssiden fordi samfunnet var opptatt av andre verdier. Man skulle bygge landet. Men disse verdiene begynte nå å komme på plass og det ble etter hvert tvunget fram en miljølovgivning, ikke minst pga av oljen og den økte forurensingen. Mot slutten av 1970-tallet ble miljølovgivningen viet betydelig oppmerksomhet. I 1970 fikk vi lov om vern mot vannforurensing, oljevernloven og en revidering av naturvernloven, og i perioden 1977 til 1981 kom motorferdselloven, kulturminneloven,¹² viltloven¹³ og forurensingsloven.¹⁴

¹⁰ Definert i bokmålsordlista.

¹¹ Jfr, forskrift av 14.03.1988 om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, §§ 4 og 5.

¹² Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

¹³ Lov 29.mai 1981 nr. 38 om viltet.

¹⁴ Lov 13.mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall.

Den betydelige oppkriminaliseringen som fant sted på miljørettens område i denne perioden kulminerte i 1993 med innføringen av en strafferettslig generalklausul for alvorlig miljøkriminalitet i strl. § 152 b.¹⁵

1.4 Kildemateriale og metode

Avhandlingen er basert på lovene, deres forarbeider, noe generell juridisk teori, noe spesialisert teori, diverse artikler,¹⁶ tidligere foretatte undersøkelser samt et eget innsamlet materiale.

For å undersøke hvordan og i hvor stor grad motorferdselloven blir håndhevet har jeg sett på hvilke aktører som bidrar til håndhevelsen samt sett på politiets og rettsvesenets praksis når det gjelder foreleggs- og bøtenivå.

Et ”problem” er at det ikke er noe enhetlig oppsyn i Norge, men at det finnes mange forskjellige oppsynsaktører, som anmelder og delvis kontrollerer motorferdsel. Jeg har ikke funnet det tjenelig å undersøke disse organers praksis vedrørende anmeldelser.

1.5 Oversikt over avhandlingen.

Avhandlingens neste kapittel (kap 2) vil ta for seg straffebestemmelsen i motorferdselloven samt se noe på lovgivers intensjoner med loven. Deretter vil jeg forsøke å antyde omfanget av ulovlig kjøring og kartlegge lovens legitimitet i befolkningen (kap 3). Videre velger jeg å behandle forhold og instanser ”nærmest” lovbruddet først. Det betyr at jeg først behandler hvordan forhold oppdages og avdekkes (kap 4), deretter om politi og påtalemyndighetens kompetanse og foreleggspraksis (kap 5), og så rettspraksis vedrørende ulovlig motorferdsel (kap 6). I det avsluttende kapittel 7 vil jeg sammenfatte oppgaven, foreta generelle betraktninger om bruk av straff samt vurdere praksis på området. Jeg vil også komme med

¹⁵ Den almindelige borgerlige straffelov av 22.mai 1902 nr. 11. § 152b ble tilføyd ved lov 11 juni 1993 nr.81

¹⁶ Særlig fra ØKOKRIMs tiddskrift ”Miljøkrim”.

forslag til tiltak for å bedre håndhevelsen og avslutningsvis knytte korte bemerkninger til DNs høringsutkast om forslag til ny lov om motorferdsel i utmark.¹⁷

¹⁷ Direktoratet for naturforvaltnings rapport 2007-3, ”Forslag til nytt regelverk for motorferdsel utmark og vassdrag – høringsdokument.”

2 Om lovgivningen og straffebestemmelsen

2.1 Innledning

Motorferdselloven regulerer all form for motorferdsel i utmark; om vinteren med snøskuter, om sommeren med barmarkskjøretøy, på innsjøer med båt samt landing og letting med luftfartøy. Utgangspunktet er at motorferdsel i utmark er forbudt, jfr. mfl.§ 3. Det tillates kun ferdsel i de tilfeller hvor loven direkte hjemler dette, eller hvor man har fått et vedtak med hjemmel i loven som gir tillatelse.¹⁸

Utmark er positivt avgrenset. Noe forenklet kan en si at alt som ikke er innmark, er utmark. Med innmark menes gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt.¹⁹ Formålet med loven og det generelle forbudet, er å verne om naturmiljøet og fremme trivselen, jf. § 1. Det er miljøverntankengangen som er rådende.

Bakgrunnen for motorferdselloven var at man så at ferdselen og trykket i naturen økte.²⁰ Erfaringer fra andre land viste negative konsekvenser og man ønsket dermed å demme opp for en økt fornøyleskjøring, men tillate nyttekjøring.²¹ Loven fikk imidlertid ikke den ønskede virkning da det viste seg at kjøringen økte.²² I 1988 ble det vedtatt en landsomfattende forskrift som skulle klargjøre hvilken kjøring som var tillatt og hvilken som ikke var det.²³

¹⁸ Motorferdselloven §§ 4 og 6

¹⁹ Jfr, lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet § 1a og Jon Gisle, ”jusleksikon” 2 utgave, 2002.

²⁰ NOU 1974: 37 s. 17

²¹ Ot.prp nr. 60 (1986-87) s.3

²² Høringsbrev 19.01.1987 – Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag s. 1 og 2.

²³ Motorferdsselforskriften av 14. mars 1988 nr. 225.

Dersom man overtrer bestemmelsene i loven, kan man straffes etter § 12. Hensikten med straffebestemmelsen er å påvirke folks adferd til å samsvare med lovens bestemmelser. I spesiallovgivningen er straffebestemmelsene ofte nøytrale moralsk og etisk sett. Vår kultur og moraloppfatning tilsier at det er etisk forkastelig å ta et annet menneskets liv, men ikke å kjøre snøskuter i naturen. Det er hensynet til samfunnets fellesgoder, naturen selv og den almenne trivsel og ro som beskyttes i motorferdselloven.²⁴

Likevel kan man hevde at moraldannelse er straffens endelige mål. Lovgiver ønsker å påvirke befolkningen til å dreie moralsk i retning av det lovens bestemmelser omhandler. Dette ville også vært det klart mest gunstige for lovens etterlevelse. Men ville da etterlevd bestemmelsene fordi man finner det moralsk uansvarlig å bryte dem, ikke fordi lovens bokstav sier det. Folk finner reglene riktige. Dersom befolkningen utfra en sosial og etisk vurdering ikke mener det bør reageres mot slike overtredelser, vil loven i mindre grad bli etterlevd. I retts sosiologiske debatter handler dette om hvilket ”landskap” loven lander i. Mathiesen formulerer dette som at det ”landskap” loven virker i, butter imot.²⁵ Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3 hvor jeg vil forsøke å antyde om loven ”virker” eller ikke.

Jeg vil her ikke gå nærmere inn på straffens formål og virkeområde, men kort nevne at individualprevensjonen, straffens evne til å påvirke den enkelte lovbrøyer, og almenprevensjonen, straffens evne til å avholde andre fra å begå lignende handlinger, er viktige legislative hensyn bak motorferdsellovens straffebestemmelse.²⁶

2.2 Nærmere om § 12

”Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller forskrifter, regler eller vilkår fastsatt i medhold av loven, eller medvirker hertil, straffes med bøter.” Slik lyder

²⁴ Motorferdselloven § 1

²⁵ Thomas Mathiesen, ”Retten i samfunnet – en innføring i retts sosiologi”, 5.ugave 2005 s.74.

²⁶ Mer om dette i kapittel 7.2

straffebestemmelsen i motorferdselloven. Bestemmelsen rammer alle brudd på loven. Hovedsakelig er det § 3, det generelle forbudet, som brytes.

Lov om motorferdsel i utmark og på vassdrag er i hovedsak en forvaltningslov. Straffebestemmelsen i § 12 bærer preg av å være noe man ”hengte på” mot slutten av lovarbeidet. Dette bekreftes i stor grad av forarbeidene²⁷, hvor anvendelsen av straff og utformingen av straffebestemmelsen er viet lite oppmerksomhet.

Etter § 12 er reaksjonen bøter. Bøter er straff, jf. strl. § 15, jf. § 1. Generelt brukes bøter som straff ved mindre alvorlige lovbrudd. Trenden viser imidlertid at bøter spiser av fengselstraffen.²⁸ Utmålingen framkommer av strl. § 27.

Straffen bør være individuell. Det fremkommer direkte av definisjonen av straff om å påføre et onde i den hensikt at det skal føles som et onde. Dette på grunn av at den enkeltes formuesforhold er meget ulikt og en lik bøtestraff vil da ramme ulikt. I tillegg er alvorligheten i forholdet av ulik karakter i de enkelte tilfelle. Imidlertid, som vi skal se senere, er det ikke først og fremst hensynet til individualprevensjonen som gjør seg gjeldende ved utmålingen av straff etter denne bestemmelsen.

Motorferdselloven § 12 følger ikke samme standard som vegtrafikkloven § 31 b om adgangen til å vedta standardiserte (forenklet)forelegg.

Videre bør inndragning etter strl. § 35 anvendes, særlig ved gjentatte overtredelser samt ved grove tilfeller.

Også medvirkeren kan straffes, jfr § 12. Det er rekkevidden av dette ansvaret som er av interesse. I Rt. 2000 s. 1455 drøfter Høyesterett medvirkningsansvaret. Høyesterett uttaler i dommen at ”en tilfeldig, vederlagsfri og passiv leilighetstransport uten betydning for selve snøscooterkjøringen” faller utenfor straffeansvaret. Denne tolkingen av medvirkningsansvaret må etter min mening sies å falle noe utenfor det generelle området for medvirkningsansvaret. Her synes det som om Høyesterett oppstiller et krav om årsakssammenheng mellom passasjerens handling og kjøringen, mens den vanlige

²⁷ NOU 1974: 37, Ot.prp. nr. 45 (1976-1977)

²⁸ Se Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5. utgave, 2. opplag 2005, s. 418

medvirkningslære er at det kun kreves et ”medvirkende årsaksforhold”.²⁹ D.v.s. at det kreves ikke at medvirkningen har vært *nødvendig* for resultatet, jfr. Rt. 1989 s. 1004. Andenæs³⁰ tar til orde for at har man vært med på foretagendet, er dette nok. På bakgrunn av dette synes begrunnelsen noe bemerkelsesverdig, da den etter mitt syn ser ut til å bryte med en relativt omfattende Høyesterettspraksis vedrørende medvirkningsansvaret. Avgjørelsen står i skarp kontrast til f.eks. ”Hasjseiler-sakene”³¹ hvor Høyesterett trekker medvirkeransvaret svært langt. Hvorvidt Høyesterett her lempet på medvirkningsansvaret fordi vi er på et ”mindre alvorlig” felt av strafferetten, skal jeg ikke ta stilling til, men spørsmålet er etter min mening berettiget.

I følge Henrik Horn³² følger påtalemyndigheten dommen lojalt opp og det har ført til at flere anmeldelser etter mfl. § 12 er henlagt fordi man ikke klarer å påvise årsakssammenheng.

Påtalemyndigheten bør vurdere om man skal tiltale etter heleribestemmelsen i straffeloven § 317.³³ Man kan meget godt argumentere for at passasjerer ”mottar eller skaffer seg” del i utbytte av en straffbar handling, uten at dette vil bli drøftet her.

Laveste skyldkrav er uaktsomhet. Høyesterett ser ut til å ha anvendt en streng aktsomhetsnorm. Se Rt. 1979 s. 661, 1080 s. 273, 1983 s. 1444, 1992 s. 8 og 564, samt 1994 s.398. Med dette mener jeg at Høyesterett setter strenge krav til aktsomhetsnivået. Det skal altså ikke være kurant å slippe straff der man kunne vært mer aktsom eller gjort en bedre undersøkelse vedrørende de forhold man påstår at man undersøkte. Høyesterett viser her at det ikke skal være lett å unndra seg straffansvar. Dette er en dom som viser at det på området for motorferdselkriminalitet ikke er et lempeligere aktsomhetsansvar og at man ser på overtredelser som alvorlig. Dette er meget viktig i et almenpreventivt perspektiv.

²⁹ Se Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5. utgave, 2.opplag 2005 s. 326

³⁰ Se Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5. utgave, 2.opplag 2005 s. 326

³¹ Rt. 1982 s. 1315 og Rt. 1989 s. 1004

³² Artikkel i ”Miljøkrim” 2/2006.

³³ Temaet drøftes av politiadvokat i ØKOKRIM, Henrik Horn i artikkel i ”miljøkrim” 2/2006.

Overtredelse sees på som en forseelse, ikke forbrytelse. Dette går frem av strl. § 2 1. og 2.ledd. I spesiallovgivningen er hovedregelen at strafferammen er avgjørende. Dersom handlingen ikke kan straffes med fengsel i over 3 måneder eller fradømmelse av offentlig tjeneste som hovedstraff, er handlingen en forseelse. Likevel kan fellesbetegnelsen straffbar handling brukes om begge former for overtredelser.³⁴ At overtredelse av motorferdselloven ansees som en forseelse har to viktige virkninger. For det første kan brudd på bestemmelsen påtales av politiet, jfr. str.prl. § 67 2.ledd bokstav a,³⁵ og for det andre at forsøk på overtredelse ikke er straffbart, jfr. strl. § 49 2.ledd. Poenget er at behandlingen blir lettere, samt at man ikke stempler de som begår en mindre alvorlig overtredelse som forbrytere. Overtredelse av loven foreldes etter 2 år.

2.3 Forholdet til veitrafikkloven³⁶

Veitrafikkloven gjelder all trafikk med motorvogn, jfr. lovens § 1. Det innebærer at den gjelder for all trafikk med snøskuter og ATV i utmark. Avhandlingen som sådan gjelder håndhevelse av motorferdselloven, men den har et såpass tett forhold til veitrafikkloven at denne må nevnes. Det er viktig å merke seg at en stor del av den ulovlige kjøringen i utmark er overtredelse av veitrafikkloven. Det kan være brudd på registreringsplikten, hjelmpåbud, eller promillekjøring. For politiet som skal håndheve motorferdselloven, betyr det at de må ha fokus på flere områder på samme tid.

³⁴ Se Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5.utgave, 2.opplag 2005 s. 6

³⁵ Lov av 22.05.1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.(str.prl.). Se nærmere om dette i kapittel 5.2.

³⁶ Lov av 18.06.1965 nr.4 om vegtrafikk.

2.4 Lovgivers intensjoner

2.4.1 Innledning

På bakgrunn i lovgivningen, forarbeidene og rundskriv gjøres det her nærmere rede for lovgivers intensjoner vedrørende straffanvendelsen og håndhevelsen.

Lovens § 1 uttrykker lovgivers intensjoner med loven som sådan, meget klart. Den skal verne om miljøet og menneskene. Dette skal man oppnå med å innføre et generelt forbud mot å kunne ferdes i utmarka med motoriserte framkomstmiddel.

2.4.2 Om håndhevelsen

Om håndhevelsen av bestemmelsene er forarbeidene knappe. Imidlertid ser det ut til at man allerede på utredningsstadiet så at håndhevelsen kunne by på utfordringer. I NOU 1974: 37 på s. 60 uttaler utvalget at ”en effektiv kontroll for å håndheve det foreslåtte lovverk vil kreve en betydelig innsats fra politiets side”. Videre sies det at det ” ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til om det hvorvidt det i tillegg til de ordinære politi bør opprettes nye organer til og ta seg av lovens håndhevelse”. Til slutt presiserer utvalget at effektiv kontroll er en nødvendighet dersom reguleringene ikke skal bli illusoriske.³⁷ De ser tydelig at håndhevelsen av et slikt regelverk kommer til å by på problemer, men drøfter ikke nærmere konkret hvordan dette bør løses.

Innst.O.³⁸ fra kommunal- og miljøvernkomiteen presiserer at håndhevelsen av motorferdselloven ”må følges opp med nødvendig kontroll”. Videre peker komiteen på at i tillegg til politiet ser de ikke bort fra at kommunene, med bakgrunn i dispensasjonsmyndigheten, bør engasjere seg på kontrolliden.³⁹

I den påfølgende debatten på Stortinget⁴⁰ kan jeg ikke se at håndhevelsesproblematikken har vært oppe til diskusjon. Ei heller har straffetrusselen blitt diskutert.

³⁷ NOU 1974: 37 s. 60

³⁸ Innst. O. nr. 82 (1976-77)

³⁹ Innst. O. nr. 82 (1976-77) s.5

⁴⁰ Ot.prp. nr. 45, (1976-77) s. 503-516

I etterkant har både justisdepartementet og riksadvokaten uttalt at oppfølging av saker om brudd på motorferdselloven skal være en prioritert oppgave. Riksadvokaten påpeker i rundskriv 1523/88⁴¹ at overtredelse av motorferdselloven må tas alvorlig. Etterforskning, påtalemessig avgjørelse og irettteføring bør skje raskt for å styrke prevensjonseffekten. I rundskriv G-70/90 fra justisdepartementet⁴² uttales det at ”justisdepartementet ønsker å auka politi- og lensmannsetaten sin innsats i naturoppsynet i første rekkje retta mot motorisert ferdsel i utmark”. Disse eksempler, og flere til, er sammenfattet og repetert i rundskriv T-1/96 fra miljøverndepartementet.

2.4.3 Om straffanvendelsen

I NOU 1974: 37 kommenterer man straffebestemmelsen, § 17 på dette tidspunkt. Utvalget antar at det vil være tilstrekkelig med bøter. Videre bemerkes det at det bør ”etter omstendighetene kunne være gjenstand for inndragning”.⁴³ Se strl. §§ 34, 35 2.ledd og 36.

I rundskriv T 1/96⁴⁴ er man kort innom straffanvendelsen. Man presiserer her at det er viktig at brudd på regelverket straffes strengt, med høye bøter, og eventuelt med inndragning ved gjentagelser og graverende brudd. Man peker på at Høyesterett flere ganger har bemerket at politiet ikke ilegger høye nok bøter til at man oppnår respekt for regelverket. Derimot er det ingen konkrete føringer på bøtenivået.

Dette viser at lovgiver viet disse spørsmål lite oppmerksomhet ved utarbeidelsen av loven. Det er kritikkverdigg. Det bekrefter synet om at dette først og fremst er en forvaltningslov. Men mot slutten av 1980-tallet og starten av 1990-tallet fikk temaet et lite oppsving, hvor bl.a. rundskriv ble viet motorferdselproblematikken. I sum, og særlig etter

⁴¹ Datert 05.07.88

⁴² Datert 02.04.90

⁴³ NOU 1974: 37 s.73

T-1/96, er det gitt retningslinjer for bruk av straff, uten at det er konkretisert nærmere om straffens nivå.

3 Omfanget av ulovlig kjøring.

3.1 Innledning

I det følgende vil jeg, på bakgrunn i tidligere foretatte undersøkelser, antallet kjøretøy i Norge, holdninger i befolkningen og etter samtale med politi m.m., forsøke å antyde omfanget av ulovlig kjøring. Dette er en meget viktig side av hvordan loven virker i praksis. Vi er her i kjernen av det retts sosiologiske tema om rettens tilsiktede virkninger. Lovgiver har utformet rettsregler med tanke på at befolkningens handlinger skal være i samsvar med disse. Det er da meget viktig å undersøke om rettens tilsiktede virkninger er oppnådd. I vårt tilfelle er de tilsiktede virkningene av straffebestemmelsen i § 12, at befolkningen skal rette seg etter lovens øvrige bestemmelser. De øvrige bestemmelse tar sikte på å hindre forlystelseskjøring gjennom det generelle forbudet i § 3, men tillate nyttekjøring i næringsvirksomhet og ved andre særlige grunner.⁴⁵ Jeg skal i det følgende forsøke å antyde om de tilsiktede virkningene er oppnådd. Dersom omfanget av ulovlig kjøring er omfattende, har ikke loven den virkning lovgiver ønsker. Loven kan da sies å være illusorisk i større eller mindre grad.

Ved vurderingen av å innføre et statlig oppsyn tidlig på 1990 tallet ble det uttalt at ”antall anmeldelser utgjør en svært liten del av de samlede overtredelser”.⁴⁶ Man peker i denne sammenheng på at oppdagelsesrisikoen er meget liten og det sluttet at meget få forhold blir oppdaget. Selv om utsagnet vedrørende antallet overtredelser ikke er dokumentert videre, tyder det på at omfanget av ulovlig kjøring ikke er av ubetydelig størrelse. Videre påpekes det at ”alt for få blir oppdaget og pågrepet”. Selv om dette er

⁴⁵ Motorferdselloven §§ 4 og 6

⁴⁶ Ot.prp nr. 30 (1995-1996), s.10

udokumenterte formuleringer, viser det at lovgiver sitter med en oppfatning av at ulovlig kjøring foregår i et visst omfang.

I hovedsak kan vi snakke om to typer ulovlig kjøring. Den ene kan vi kalle ”verstingene”. Det er ulovlig kjøring av førere som ikke har rett til å kjøre i medhold av lov eller dispensasjon og som av ren forlystelse kjører ulovlig i skogen og på fjellet. De har ofte dyre, hurtiggående kjøretøy som er innkjøpt til forlystelsesformål. Denne gruppen er erfaringsmessig overrepresentert av unge menn.⁴⁷ Den andre typen av ulovlig kjøring er de som overskrider dispensasjon eller tillatelse i medhold av loven. Dette kan f.eks være at man kjører femten turer til hytta i stedet for de ti turene som dispensasjonen gir anledning til.

3.2 Antall kjøretøyer

Et vesentlig moment for å forsøke å gi et bilde av omfanget av ulovlig kjøring er utviklingen i antall kjøretøyer, her fortrinnsvis snøscooter og ATV. For snøscooter er tallene oversiktelige og greie, for ATV er de derimot mer usikre. ATV regnes ikke som egen kjøretøygruppe, men er fordelt på flere kjøretøygrupper. Isolert sett kan man ikke trekke noen konklusjoner om omfanget av ulovlig kjøring basert på antall kjøretøy, men det gir en bit av et stort bilde.

3.2.1 Snøscooter⁴⁸

I sesongen 1982/83 var det vel 17000 snøscootere i Norge. Siden den gang har tallet blitt tredoblet. I sesongen 2005/06 var det vel 57000 snøskutere i Norge. Hvert år selges det omlag 3700 nye kjøretøyer.

I tillegg til tallene over er det ukjent antall uregistrerte kjøretøyer i Norge. Politiet og SNO gir utrykk for at omfanget a uregistrerte kjøretøy ikke er ubetydelig, særlig knyttet

⁴⁷ Dette i følge Nils Roger Duna, miljøkoordinator ved Nord-Trøndelag politidistrikt.

⁴⁸ Alle tallene ifølge Snøscooter- og ATV importørenes forening, <http://www.snoscooter.no/statistikk.html>

til ulovlig ferdsel. Engangsavgiften ved import er fra ca. 13000 og opp til 35 000 kr, noe som gir et betydelig incitament til ikke å registrere kjøretøyene. Særlig dersom hensikten med ervervet er å kjøre ulovlig. I sesongen 2002/03 ble hver sjettede snøskuter solgt uregistret. Til sesongen 2004/05 hadde tallet sunket til 5,5 %. Etter opplysninger fra politiet i Nord-Trøndelag er det etter deres erfaring er det nå en relativt liten andel privatimport som forblir uregistret.

Finmark er det fylket med høyest antall kjøretøy, hele 13700, noe som tilsvarer 180 snøscootere pr. 1000 innbygger. (Tall fra 2004). Nummer to på listen, Troms har ca. 8000 kjøretøy eller 55 kjøretøy pr. 1000 innbyggere.⁴⁹

3.2.2 ATV⁵⁰

I 2004 var det omlag 10400 ATV`er i Norge. Veksten har vært meget kraftig de senere år, og fra 2001 til 2004 skjedde det en firedobling i antall kjøretøy. Det er grunn til å anta denne typen har størst vekstpotensiale i de kommende år. Pr. 31.12.06 var det registrert 18 039 ATV i Norge. Nesten en dobling siden 2004. Dette tyder på et marked som er i en eksplosiv utvikling. I forhold til snøskuter kan det nevnes at ATV kan brukes hele året og overalt i Norge, også hvor det ikke er snø. Videre kan man få de godkjent og registrert på vei med hvite skilter som 4-hjuls motorsykkel. På den annen side vil ikke ATV være nødvendig i like stor grad for hytteeiere som snøskuter da hyttene ofte har sommervei.

3.3 MoSa

Prosjektet ”Motorferdsel og samfunn”(MoSa) ble igangsatt den 25. mai i 2005 som en reaksjon på det daværende miljøvernminister Hareide og miljøvernmyndighetene så på som et økende problem; den økende motorferdselen i utmark og belastningene på natur og miljø som dette medførte.

⁴⁹ Tall fremkommer i NIBR: rapport 2006:15, ”MoSa”

⁵⁰ Tall opplyst av Pål Bruhn i Opplysningkontoret for veitrafikken via e-post 27.09.07.

Prosjektet foretok i 2005/2006 en spørreundersøkelse blant kommuner, oppsynsmyndigheter og fylkesmenn om deres inntrykk av omfanget av ulovlig kjøring.⁵¹ Tallene som framkommer av en slik undersøkelse må leses med varsomhet. Det er mange faktorer som spiller på resultatet. (hvem som svarer innad i etatene, personlige oppfatninger av naturspørsmål, politisk ståsted m.m.) Men likevel kan det gi en indikasjon på hvordan forholdene er. Her sammenfattet i en tabell. Tallene er i prosent.

Tabell 1.1 MoSa undersøkelse

Ulovlig kjøring med (...) forekommer:	Aldri	Sjelden	I et visst omfang	Ofte	Vet ikke
Snøskuter:					
-Fylkesmenn/oppsyn	---	17,7	25,8	54,8	1,6
-Kommunene	10,0	31,3	40,9	12,4	5,5
ATV/Barmarkskjøretøy:					
-Fylkesmenn/oppsyn	---	19,4	53,2	22,6	4,8
- Kommunene	3,8	47,4	32,0	6,5	10,3

Tabellen viser klart at det fremdeles er snøskuteren som dominerer etter respondentenes vurderinger. Tabellen viser at det er store forskjeller i hvordan de ulike gruppene vurderer omfanget av den ulovlige ferdselen. Fylkesmennene og oppsynsmyndigheter vurderer omfanget til å være betydelig større enn kommunene selv. Forklaringer på dette kan være:

- Ulovlig kjøring blir underkommunisert av kommunene, bevisst eller ubevisst. Den bevisste underkommunisering kan ha bakgrunn i at kommunene vil opprettholde dispensasjonsmuligheten de har i dag fra forbudet i motorferdselloven. Dermed vil de gi inntrykk av at forholdene er bedre enn de egentlig er. Eller den ubevisste, at de kommunale saksbehandlerne ikke vet hvordan forholdne egentlig er.

⁵¹ Se NIBR-rapport 2006:15 s.98, ”MoSa”

- Politi og oppsyn kan overkommunisere deres oppfatning for å rette søkelyset på problemet. I tillegg blir de farget av deres daglige befatning med ulovlig kjøring. Politi og andre oppsynsmyndigheter ser nok mer ulovligheter enn kommunale saksbehandlere.

Videre fikk respondentene kommentere omfanget av ulovlig kjøring med egne ord.

Hovedtrekkene er som følger:

- Mye ulovlig kjøring i tilknytning til hytteområder og i områder nær bebyggelse og innmark.
- Økende ulovlig kjøring i skogen med ATV.
- Mange motormiljøer viser liten respekt for lov og regelverk – her skjer det mye villmannskjøring.
- Lokal liberal dispensasjonspraksis fører til mer ulovlig kjøring.

3.4 Befolkningens holdninger

Folks holdninger til motorisert ferdsel i utmark kan også være med å belyse hvordan loven etterlevs. Dersom en lov har bred støtte i folket vil den i mindre grad bli brutt enn en lov som har liten aksept i folket. Dersom ”landskapet” loven lander i er godt, vil loven etterlevs i større grad enn dersom ”landskapet” er dårlig.

Miljøkoordinatorne i Trøndelagspolitiet påpeker begge at sterke krefter arbeider hardt for å liberalisere lovverket. Deriblant politiske aktører, kommersielle interesser forbundet med snøskuter og ATV samt snøscooterklubber. Alle disse bidrar til at landskapet loven virker ”butter imot”.

3.4.1 TNS Gallups natur- og miljøbarometer

TNS gallups natur- og miljøbarometer er landsdekkende og representativ i befolkningen. Barometeret er en årlig undersøkelse hvor ett av spørsmålene går på folks

holdninger til motorferdsel i utmark. Disse tallene gjelder tidsrommet 2001-2006. Respondentene blir forelagt følgende påstand:

”Det bør bli lettere å få tillatelse til å bruke motorkjøretøy i norsk utmark”.

- Over 80 prosent svarte hvert år at de var helt og ganske uenig.
- 14 – 17 prosent var helt eller ganske enig.

Dette viser at det i Norge er massiv oppslutning om at motorferdsel ikke bør bli mer utbredt enn i dag. Likevel er det ca. 15 prosent som stabilt er uenig i dette.

Videre har man for de som svarte at de var helt eller ganske uenig foretatt et oppfølgingsspørsmål: ”Hva er årsaken til at du er negativ til dette?”

- 30 prosent svarte at ødeleggelse av naturen er det viktigste.
- 28 prosent svarte at det var pga støy og bråk.
- 19 prosent at dette ikke hører hjemme i naturen.

Denne målingen viser at et stort og stabilt flertall av befolkningen er imot at det skal bli lettere å få tillatelse til ferdsel i utmark. At 14-17% mener det bør bli videre adgang, kan selvsagt ikke tas til inntekt for at disse bryter loven. Men man kan hevde at det ligger en risiko for at disse kan bryte loven fordi oppdagelsesrisikoen er meget liten.⁵²

3.4.2 Nasjonens undersøkelse

Avisen Nasjonen fikk i 2004 gjennomført en undersøkelse⁵³ blant 1000 representative personer om deres syn på restriksjoner i utmark. Det viste seg at 23,9 prosent mener det bør åpnes for mer fritidskjøring enn i dag.

Tallene er, sammen med TNS gallups tall, egnet til å belyse at mange ikke er enige i reglene, og potensialet for å bryte dem da er tilstede. Til sammenligning vil trolig 99 prosent av befolkningen være enige i at det ikke skal være lov til å begå ran.

⁵² Mer om oppdagelsesrisiko i kapittel 4.

⁵³ Undersøkelse utført av Sentio-Norsk statistikk.

3.4.3 NINAs undersøkelse⁵⁴

En annen undersøkelse foretatt av NINA viser at holdningene er meget avhengig av hvor i landet man bor. ”Regionale skilnader i synet på bruk av snøskuter i utmark” er en undersøkelse som tar for seg tre områder i landet og spør representative utvalg innen disse. I tillegg ble det samme gjort i 3 byer.

Det viser seg, som forskerne hadde et inntrykk av på forhånd, at man generelt sett ser at bygdefolk er mer liberale enn byfolk. De som er positive i byene er mest positive til å åpne for friere ferdsel til hytta, samt åpning av løyper til rekreasjon. På landet ønsker man seg i tillegg å generelt åpne for lovlig kjøring på snødekt vei. I dag er dette å regne for utmark og dermed ulovlig.

3.4.4 DNS undersøkelse knyttet til høringsutkastet

Sommeren 2007 har DN fortatt en undersøkelse av folks holdninger til motorferdsel i utmark. Respondentene ble forelagt følgende spørsmål:

”hvilken holdning har du til snøscooter i utmark”

- 21 prosent i Nord-Norge er meget positiv. Dette er over dobbelt så mange som i resten av landet.
- 24 prosent på landsbasis er meget eller ganske positiv.
- 37 prosent er meget eller ganske negativ.
- 31 prosent har en nøytral holdning til dette.

3.4.5 Sammenfatning

Dette er fire uavhengige undersøkelser om folks holdninger og syn på motorferdsel i utmark. Det som fremkommer av disse undersøkelsene er viktige tall for å gi et bilde av ”landskapet” loven virker i. Undersøkelsene kan, meget grovt sett, sies å vise at ca. 1 av 5

⁵⁴ NINA(norsk institutt for naturforskning), undersøkelse foretatt av Skår og Vistad i 2005.

(20 %) nordmenn synes regelverket er for strengt. Med andre ord at det burde vært enklere å kunne benytte seg av motoriserte kjøretøy i utmark. Videre må det understrekes at det i Finnmark er ca. dobbelt så mange som er positive til en oppmykning av reglene. NINA-undersøkelsen viser at det er en generell forskjell på by og land i synet på dette. Dette gir oss et bilde som viser at de som bor nærmest utmarka og som ”lettest” kan bryte regelverket er de som er mest uenig i det gjeldende regelverk. Når vi i tillegg vet at oppdagelsesrisikoen er meget lav, er dette faktorer som sammen gjør man kan konkludere med at potensialet for mye ulovlig kjøring er til stede.

3.5 Anmeldelser

Kan antall anmeldelser fortelle noe om omfanget av ulovlig kjøring? Som de foregående punktene under kap 3, kan man ikke lede noen konkrete korrekte tall utfra disse undersøkelsene og statistikkene, men bidra til et helhetsbilde over forholdene.

Antall anmeldelser for brudd på motorferdselloven på landsbasis i perioden 2003 til 2006:

- 2003 - 376 anmeldte forhold,
- 2004 - 436 anmeldte forhold,
- 2005 - 368 anmeldte forhold,
- 2006 - 459 anmeldte forhold,

Et snitt på landsbasis fra 1997-2004 ligger på 440 anmeldte saker pr år. Ca 2/3 av dette er ulovlig snøscooterkjøring.⁵⁵ Omkring 400 saker pr. år ble påtaleavgjort. 72 % positive påtaleavgjørelser. I 2004 havnet 11 saker hos domstolene.⁵⁶

Dette viser at det anmeldes få brudd på motorferdselloven. Dette kan, sammenholdt med det ovennevnte, neppe tas til inntekt for at loven etterleves. Antall anmeldelser må sees i sammenheng med den meget lave oppdagelsesrisikoen. Dette tilsier at antallet overtredelser er meget høyere. Det framkommer i ”arbeidsnotat 2B” i forbindelse med

⁵⁵ Jfr. politiets straffesaksregister ”STRASAK”.

⁵⁶ Se ”Arbeidsnotat 2B”, ulovlig motorferdsel. Bakgrunnsdata og erfaringer fra motorferdsellforsøket. En del av MoSa prosjektet.

MoSa-rapportene at det i politidistriktene ikke er praksis for å registrere sak på ulovlig snøscooterkjøring bare på bakgrunn av kjørespor man observerer i terrenget. Videre tyder antallet klager og tips på at kun en liten del av den ulovlige kjøringen blir anmeldt/registrert.⁵⁷ Ovennevnte forhold leder mot at det lave antall anmeldelser ikke gir et riktig bilde av omfanget av ulovlig kjøring.

3.6 ØKOKRIMs undersøkelse

Politidirektoratet ga i januar 2005 ØKOKRIM i oppdrag og kartlegge ulovlig snøscooterkjøring i distriktene. ØKOKRIM konkluderte med følgende:

- Anmeldelsesstatistikken skjuler store mørketall. Politiet har ikke kapasitet/ressurser til og gjennomføre kontroller og det høye antallet kjøretøy samsvarer ikke med det lave antallet anmeldelser.⁵⁸
- Inntrykk i politiet og Statens naturoppsyn at kommunenes liberale dispensasjonspraksis bidrar til økt ulovlig motorferdsel.
- Lokale forhold gjør det vanskelig for politiet og gjennomføre effektive kontroller. For eksempel problemet med ”SMS-aksjoner” i hele bygda.

ØKOKRIM konkluderer til slutt med at anmeldelsesstatistikken ikke gir et riktig bilde av omfanget av ulovlig kjøring. Det er i praksis ingen som registrerer en sak bare ved visuelle observasjoner av spor i terrenget. Også antall klager og tips fra publikum tyder på at kun en liten del av den ulovlige kjøringen blir registrert/anmeldt.

3.7 Sammenfatning og vurdering

Etter min vurdering, basert på det samlede innhentede materiale presentert under kapittel 3, må det trygt kunne hevdes at omfanget av ulovlig kjøring er relativt omfattende. Det er særlig det store antallet kjøretøy kombinert med en meget lav oppdagelsesrisiko som

⁵⁷ Se ”Arbeidsnotat 2B”, ulovlig motorferdsel. Bakgrunnsdata og erfaringer fra motorferdsellforsøket. En del av MoSa.

⁵⁸ Synspunktene bekreftes av Nils Roger Duna, miljøkoordinator ved Nord-Trøndelag politidistrikt..

trekker i retning av denne konklusjonen. Den omfattende spørreundersøkelsen som ble foretatt av MoSa viser at 54 % politi og oppsyn mener ulovligheter forekommer ofte. Det er disse som er ute i felt, og deres synspunkter veier derfor tungt. Videre viser undersøkelser at et stabilt mindretall i befolkningen er for en mer liberal motorferdsellovgivning noe som legger grunnlaget for at potensialet er tilstede for å ikke respektere lovens ord. I tillegg baserer jeg konklusjonen på samtalene med miljøkoordinatorene i Nord og Sør-Trøndelag som påpeker av omfanget av ulovlig kjøring ikke er ubetydelig.

Et eksempel til illustrasjon av omfanget er særlig en dom fra Nord-Møre tingrett den 11.09.06 hvor de tiltalte påstår seg frifunnet på grunn av rettsvillfarelse. De tiltalte begrunner rettsvillfarelsen med følgende: ”slik transport (av materialer til nybygg på hytte) var oppfattet som vanlig av ”alle” i området, og at slik motorisert ferdsel har foregått både før og etter det forhold som er til behandling i denne sak”. Dette viser oss at kulturen for kjøring i utmark i visse miljøer ikke er i samsvar med lovens intensjoner.

Etter dette kan man ikke si at motorferdsellovens tilsiktede virkninger ikke er oppnådd, da ulovligheter forekommer i relativt stor grad. Det er imidlertid vanskelig å fastslå hva som hadde vært situasjonen uten en slik lovregulering. Trolig hadde man da hatt en verre situasjon. Likevel kan ikke loven sies å ha den nødvendige respekt og støtte i befolkningen, noe som fører til overtredelsene.

4 Oppdagelsesrisiko

4.1 Innledning

I det følgende vil jeg redegjøre for hvem som driver oppsyn i Norge med sikte på å håndheve bestemmelsene i motorferdselloven. Jeg redegjør for dette da oppsyn i utmark er meget viktig i forhold til oppdagelsesrisiko og følgelig av stor betydning både forebyggende og i forhold til å avdekke overtredelser av motorferdselloven.

En meget viktig faktor for å sikre en preventiv virkning av straffebestemmelser er som nevnt oppdagelsesrisiko. Man kan skille mellom objektiv og subjektiv oppdagelsesrisiko. Den objektive oppdagelsesrisiko er hva risikoen må sies å være utfra en vurdering av de faktiske forhold. Hvor stor er sannsynligheten objektivt sett for å bli oppdaget når man bryter gjeldende regelverk?

Den objektive oppdagelsesrisiko kan økes. Den kan økes ved mer effektiv kontroll og mer materielle ressurser til kontrollorganene (oppsyn og politi), men den kan også økes ved et mer hensiktsmessig og kontrollerbart regelverk.⁵⁹

Men det som trolig betyr mest i forebyggende sammenheng er den opplevde eller den subjektive oppdagelsesrisiko. Denne går ut på hva borgerne tror er risikoen for å bli oppdaget. Den avskrekkende virkning vil bero på om den potensielt miljøkriminelle anser sjansen og risikoen for å bli tatt som stor eller liten. Den subjektive oppdagelsesrisiko avhenger i stor grad av den objektive (den egentlige) oppdagelsesrisiko, men avhenger også av andre forhold. Andre forhold her kan være oppslag i media om kontroller eller avdekking av ulovlig kjøring, kampanjer mot dette området og lignende. Dette vil kunne gi

⁵⁹ Dette påpekes i Georg Fr. Rieber Mohns artikkel ”Miljøkriminalitet – med vekt på krenkelser av det ytre miljø”, 1989.

et ”kunstig” bilde av at risikoen er høyere enn det den egentlig er, noe som kan virke almenpreventivt.

Oppdagelsesrisikoen kan og bør økes i Norge, men hvor mye dette vil bety for antall overtredelser er det vanskelig å si noe om. Dette grunnet den enorme utmarka vi har i Norge. I følge SSB⁶⁰ er over 95 % av Norges areal utmark. Det er enorme områder som det ikke er mulig å kontrollere effektivt nok. På bakgrunn av dette vil det trolig virke mest preventivt dersom man klarer å øke den subjektive oppdagelsesrisiko.

I forarbeidene til lov om naturoppsyn⁶¹ påpekes det på at vi i Norge har store områder uten bosetting, noe som gir en meget lav oppdagelsesrisiko. Også Høyesterett uttaler dette i Rt. 1998 s 182.

4.2 Statens Naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet etter lov om statlig naturoppsyn av 1996 og er en enhet under Direktoratet for naturforvaltning (DN). SNO har ansvaret for å ivareta nasjonale miljøverdier og forbygge miljøkriminalitet gjennom oppsyn og kontroll.⁶² Oppgaven er dermed todelt og retter seg både mot tilsyn med naturtilstanden og mot menneskets atferd i naturen. Naturoppsynet er tenkt som miljømyndighetenes operative feltapparat som møter publikum ute i naturen og verneområdene. Loven gir SNO personell oppsynsmyndighet og ansvar for oppsyn med overholdelse av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselsloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og deler av forurensningsloven i hele landet, både på offentlig og privat grunn.⁶³ Det er imidlertid verdt å merke seg at politiet er de eneste som kan utøve makt og iverksette tvangsmidler.⁶⁴

I daværende miljøvernminister Torbjørn Berntsens tale ved åpningen av SNO i 1996 la han vekt på at det er for lett å slippe unna med miljøkriminalitet og at

⁶⁰ Se <http://www.ssb.no/areal> (Statistisk Sentralbyrå). 95.4 % av Norges areal er skog, fjell og vidde, myr/våtmark, ferskvann og breer.

⁶¹ Ot.prp 44 (1994-95)

⁶² Se lov om statlig naturoppsyn av 21.juni 1996 nr. 38 § 1

⁶³ Jfr. naturoppsynsloven § 2

⁶⁴ Lov av 04.08.95 om politiet kap II, jfr § 20.

oppdagelsesrisikoen må økes.⁶⁵ Opprettelsen av SNO må sees på som en opprioritering og profesjonalisering av kampen mot miljøkriminalitet. SNO er organisert med hovedkontor og sentraladministrasjon i Trondheim og mange små lokalkontor rundt om i landet. Etter 10 år, i 2006, ble Statens naturoppsyn evaluert. I rapporten⁶⁶ konkluderes det med at opprettelsen av SNO har ført til:

- mer effektivt og profesjonalisert oppsyn og
- at SNO de første år har prioritert informasjon og dokumentasjon framfor kontroll.

Det siste punktet er både positivt og negativt. Det er meget positivt at SNO driver informasjonsarbeid som virker forebyggende. Dette er meget viktig for å kommunisere f.eks. gjeldende lovverk og vernevedtak. Men når det gjelder motorferdselproblemet er erfaringsmessig det tiltaket som virker mest almenpreventivt, kontroll og ileggelse av forelegg.⁶⁷ Dette må SNO ta innover seg å for fremtiden øke prioriteringen på kontrollsiden.

I forhold til håndhevelsen av motorferdselloven har Statens naturoppsyn i utgangspunktet ingen myndighet. De er gitt en generell hjemmel i § 2 hvor det framkommer at de skal ”føre kontroll” med blant annet motorferdselloven. Det er en vesentlig forskjell på det å føre kontroll med, og det å kontrollere. De kan selvsagt be om at overtredere oppgir personalia, men de har ingen myndighet til å stoppe kjøretøy, ransake person eller beslaglegge kjøretøy, såkalte straffeprosessuelle tvangsmidler. Legalitetsprinsippet utgjør en skranke her fordi tvangsmidler er det politiet som er gitt hjemmel for å utøve. For at SNO skal kunne utøve makt ovenfor overtredere, må de være tildelt ”begrenset politimyndighet (BP)”.⁶⁸ Dette kan de få ved å søke den lokale politimesteren.⁶⁹ Dersom man får tildelt BP har man samme status som politi i ”et begrenset tidsrom, på et bestemt geografisk område og nærmere bestemte saksområder eller funksjoner”, jfr politiloven § 20

⁶⁵ www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/md/1996/taler/022005090100/index-do.html

⁶⁶ NIBR-rapport 2005:5

⁶⁷ Nils Roger Dunas erfaring.

⁶⁸ Tildeles med hjemmel i politiloven §20 3.ledd.

⁶⁹ Politiloven § 20 3.ledd

3.ledd. Det er å merke seg at de fleste som driver oppsyn i regi av SNO, er tildelt begrenset politimyndighet.⁷⁰

Et rundskriv⁷¹ fra justisdepartementet understreker at en søknad om BP bare skal imøtekommes dersom det foreligger et sterkt saklig og begrunnet behov. Det må framstå som absolutt nødvendig ut fra politiets eget behov eller sterke og dokumenterte behov fra søkerens side. Momenter ved vurderingen er hyppigheten av straffbare forhold i det aktuelle området og nødvendigheten av straffeprosessuelle inngrep. Oppsynets behov for egenbeskyttelse er også et moment.

Statens naturoppsyn anmeldte i 2006 totalt 200 tilfeller hvor de mente motorferdselloven ble brutt.⁷² Samme år registrerte politidirektoratet totalt 459 anmeldelser for brudd på motorferdselloven.⁷³ Det vil si at SNOs anmeldelser utgjorde 43,56 prosent av de samlede anmeldelser i 2006 på landsbasis. I 2005 var det totale antallet anmeldelser 368 stykker, mens sno anmeldte 140. Det betyr at SNO sto for 38,03 prosent av alle anmeldelsene for brudd på loven i 2005. Dette viser at SNO har en betydelig rolle når det gjelder håndhevelsen av motorferdselloven. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved tallenes ”oppriktighet”. Det er trolig forbundet med status å ha høye anmeldelsestall i statistikkene. Man oppnår kanskje en økt legitimitet for det arbeidet man bedriver. Dette kan gi seg utslag i at ”alle” vil ha æren for anmeldelsene. Særlig i de tilfellene hvor politiet og SNO samarbeider om kontroller, kan man risikere at begge etater vil oppgi at de avdekket og anmeldte forholdet. På tross av dette viser det at SNO tar motorferdselproblematikken på alvor, og rapporterer forhold til politiet.

SNO har 58 lokale stillinger fordelt på 45 lokalkontor rundt om i Norge, samt 15 ansatte i sentraladministrasjonen i Trondheim. Hovedsakelig er de tilstede i verneområdene, som f.eks. nasjonalparker.

⁷⁰<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=3245.html>

⁷¹ G-107/00 av 21.12.2000

⁷² SNO årsrapport 2006, side 11

⁷³ Opplysninger fremskaffet på telefon med Liv Birkeland i POD avd. analyse og forebygging,, 30.08.07

4.3 Annen oppsynsvirksomhet

4.3.1 Fjellstyrene

Fjellstyrene tilsetter fjelloppsyn for å føre tilsyn med statsallmenningene. I følge fjellstyrene selv, skal de ”forebygge miljøkriminalitet og bidra til at offentligrettslige bestemmelser overholdes”.⁷⁴ Det innebærer at de må slå ned på og anmelde brudd på motorferdselloven. Statsallmenningene utgjør ca. 11 % av alt utmarksareal i Norge og areal av dette som de driver oppsyn i, er over 90 %.⁷⁵ Mye statsallmenning er i tillegg vernet som nasjonalpark. De fleste fjelloppsyn har begrenset politimyndighet. På landsbasis har fjellstyrene totalt 60 årsverk og det opplyses at omlag 50 % av tiden benyttes ute.⁷⁶ Det betyr, omregnet i timer, at fjelloppsynet bruker ca. 50 000 timer ute i felt hvert år.⁷⁷

Men kan en si at fjelloppsynet er med på å håndheve motorferdselloven av den grunn? Her må vi gå inn å se på om de kontrollerer kjøretøy de treffer på i sin oppsynsvirksomhet, og om de anmelder eventuelle overtredelser. I 2005 kontrollerte fjelloppsynet 401 kjøretøy. Av disse ble det rapportert inn 60 forhold hvor de mener det foreligger brudd på motorferdselloven. I tillegg ble 37 forhold oppgjort på stedet. For 2006 kontrollerte de 400 kjøretøy, leverte 43 anmeldelser og 84 ble oppgjort på stedet.⁷⁸ OPS, eller oppgjort på stedet, er et mindre brudd på regleverket hvor fjellstyrene ilegger advarsler. 15 % i 2005 og ca. 10 % av de kontrollerte i 2006 ble anmeldt for brudd på motorferdselloven. I perioden 2001-2004 ble det utført 1914 kontroller som endte med 225 anmeldelser. (og 225 OPS - oppgjort på stedet) Tallene over viser at fjellstyrene er med på å håndheve motorferdselloven.

⁷⁴ <http://www.fjelloppsyn.no>

⁷⁵ Opplysninger gitt av Perly Berge i fjellstyrenes administrasjon i e-post av 18.10.07. Se også oppsynsstatistikk i ”Miljøkrim” 2 og 3/2004.

⁷⁶ Artikkel i ”Miljøkrim” 2 og 3/2004

⁷⁷ Egen utregning basert på tallene: 1 årsverk - ferie=1762,5 timer.

⁷⁸ <http://www.fjelloppsyn.no>

4.3.2 Statskog fjelltjenesten

En annen viktig aktør er Fjelltjenesten på statsgrunn i Nord-Norge. Denne er Statskogs feltapparat knyttet til naturoppsyn og forvaltningen av statens utmark i Nordland og Troms.⁷⁹ Fjelltjenestens geografiske arbeidsområde er 30.000 km², inkludert 8 nasjonalparker, 8 landskapsvernområder og 90 naturreservater. Ettersom de skal forvalte statens grunn bør de anse seg forpliktet til å reagere og anmelde forhold etter motorferdselloven. I tillegg er det et utalt mål for Statskog at de skal ”sikre gjenværende villmarksområder og det biologiske mangfoldet”.⁸⁰

Fjelltjenesten på statsgrunn i Nord Norge anmeldte i perioden 2001-2004, 275 forhold de mente var brudd på motorferdselloven.⁸¹

4.3.3 Kommunal kontroll

I tillegg er det uttalt at også kommunen bør foreta kontroll.⁸² Det vises til at det er kommunen som er forvaltningsmyndighet i henhold til motorferdselloven og de bør derfor drive en viss kontroll med deres egne dispensasjoner. Kommunen har ofte et utbygd apparat til å ta seg av andre miljøoppgaver og disse kan være aktuelle til å foreta kontroll på vegen av kommunen. Jeg har ikke klart å fremskaffe eksempler på kommunal kontroll. Trolig er det meget få kommuner, om noen, som driver kontrollvirksomhet av denne type.

4.3.4 Privat oppsyn

Også andre grunneiere driver oppsyn. Omfanget av dette er det vanskelig å slå fast.

⁷⁹ Tidligere også Finnmark, men disse ble overført til SNO 15.05.06 i.f.m. opprettelsen av Finnmarkseiendommen.

⁸⁰ Statskog SF, ”Årsrapport 2006”.

⁸¹ Ikke lykkes i å innhente oppdaterte tall fra Fjelltjenesten. Tallene her er fra NIBR-rapport 2006:15

⁸² Rundskriv T-1/96 motorferdsel i utmark og Innst.O nr. 82 (1976-77)

4.4 Politiets arbeid i felt.

4.4.1 Innledning

Politiet har det generelle ansvaret for kontrollen med hvordan motorferdselloven blir etterlevd og håndhevet. Hvordan jobber så politiet for å håndheve motorferdselloven? Det framgår av ”prosjekt miljøkriminalitet” fra Politidirektoratet⁸³ at det er store variasjoner fra politidistrikt til politidistrikt når det gjelder planlegging, prioritering og ressursbruk når det gjelder bekjempelsen av miljøkriminalitet. Dette er forhold som det må bedre seg dersom miljøkriminalitet skal kunne bekjempes.

Politiet er det eneste organ som kan anvende tvangsmidler i Norge.⁸⁴ De har den nødvendige trening og opplæring for å kunne anvende makt og derfor er deres tilstedeværelse avgjørende for å effektivt kunne håndheve bestemmelsene i motorferdselloven. Dette henger også sammen med rettsikkerhet, og befolkningens garantier mot overgrep fra myndighetene. Politiet er trolig de best egnede til å foreta inngrep, sett i et rettsikkerhetsperspektiv.

Et meget viktig poeng og argument for at politiet bør drive oppsyn, er at veitrafikkloven gjelder ved føring av snøskuter og ATV i utmark.⁸⁵ Mulige overtredelser av denne kan være påbud om bruk av hjelm, førerkort, skilt og promillekjøring. For politiet utgjør håndhevelsen av motorferdselloven en del av en helhetlig oppgave i utmark.⁸⁶ Dette begrunner at politiet bør ha en aktiv rolle i oppsyn og kontroll av motorferdsel i utmark.

⁸³ Se rapport ”Prosjekt miljøkriminalitet”, Politidirektoratet 2003.

⁸⁴ Se politiloven §§ 4 og 6 4.ledd, samt strl.prl §§ 175 3.ledd, 199 1.ledd som eksempler.

⁸⁵ Veitrafikkloven § 1

⁸⁶ Presisert av Nils Roger Duna.

4.4.2 Forebyggende og avdekkende arbeid⁸⁷

For å forhindre at folk bryter bestemmelsene i motorferdselloven driver politiet forbyggende arbeid. Men de jobber også aktivt for å avdekke overtredelser. Her skal vi se nærmere på hvordan politiet jobber både forbyggende og avdekkende.

For det første utarbeider politiet informasjonsmateriell om loven og hvordan den forstås og håndheves. Et meget godt eksempel på dette er en liten brosjyre som politiet i Trøndelag har utarbeidet i samarbeid med Fylkesmennene i Nord- og Sør Trøndelag og Statens vegvesen i samme fylker. Der finner man informasjon om motorferdsel i utmark, at det drivers oppsyn og kontroller, forholdet til grunneier m.m. Denne legges så ut på informasjonspunkter i kommunen slik at allmennheten får tak i disse. Dette er et eksempel på å kommunisere loven og at den håndheves, ut til folket, noe som er viktig for å oppnå almenpreventive effekter. Blant annet er det viktig for å øke den subjektive oppdagelsesrisiko. Etter Nils Roger Dunas erfaring er loven godt nok kommunisert i befolkningen i Nord – Trøndelag.

For det andre deltar politiet på folkemøter. I Sør-Trøndelag tok politiet initiativ til et folkemøte på Oppdal i desember 2006.⁸⁸ Bakgrunnen var mange tips om ulovlig kjøring samt ønske om et mindre konfliktnivå. På folkemøtet var det full sal og engasjementet var stort. Lensmannen snakket om dialog og samarbeid som et middel mot ulovlig kjøring. Dette er et eksempel på hvordan politiet jobber og kan jobbe i framtiden. På den annen side viser det store engasjementet at dette er en betent sak med mange motkrefter. Politiet i Nord-Trøndelag har også kontakt med snøskuterklubber i regionen med sikte på å ha en åpen dialog.⁸⁹

Et tredje moment er feltarbeid. Politiets kontroller og tilstedeværelse i felt kan og må ikke undervurderes. Politiet jobber i felt hovedsakelig på tre måter.⁹⁰

⁸⁷ Kilder i dette kapittel er miljøkoordinatorene Nils Roger Duna , Arne Øyamo, Lars Tore Ruud, Steinar Sunde og diverse artikler i ”Miljøkrim”.

⁸⁸ Arne Øyamo, miljøkoordinator i Sør-Trøndelag politidistrikt.

⁸⁹ Nils Roger Duna, miljøkoordinator i Nord-Trøndelag politidistrikt.

⁹⁰ Nils Roger Duna, miljøkoordinator i Nord-Trøndelag politidistrikt

- Synlighetskontroller. Politiet drar ut i felt på dager, til tider og på steder hvor det erfaringsmessig er mye skutertrafikk for å utføre kontroll. Målet med en slik aksjon er å bli sett av så mange som mulig, ikke primært å avdekke ulovligheter. Dersom man oppnår å få kontrollert mange og bli sett av så mange, gir det økt subjektiv og objektiv oppdagelsesrisiko.
- Innsamling av etterretningsinformasjon. Politiet er her ute i felt for å undersøke hvilke områder det kjøres mye ulovlig i og på bakgrunn av dette finne ut hvilke områder som er aktuelle for kontroll. Her sitter gjerne tjenestemenn ute med kikkert og speider i terrenget etter ulovlig kjøring. I tillegg observerer man hvor det er skuterspor eller spor av barmarkskjøring.
- Avdekkingskontroll. Ved denne typen kontroll er politiet ute for å avdekke brudd på motorferdselloven. Her bruker man etterretningsinformasjonen man har til å oppsøke plasser til tider man tror det kjøres ulovlig. Et eksempel fra Agder politidistrikt er at to tjenestemenn kjørte inn på fjellet om kvelden og overnattet ute. Dagen etter slo de til i problemområdene. Dette er en effektiv måte å unngå SMS-varlingssystemet som har bredt om seg. Ifølge Steinar Sunde⁹¹ har dette vist seg å spre en viss usikkerhet i miljøene.

Et viktig punkt når det gjelder politiets håndhevelse er samarbeidet med andre oppsynsvirksomheter. Da politiet har begrensede resurser til disposisjon, kan dette samarbeidet gi et viktig tilskudd til håndhevelsen. Et godt eksempel er Agder politidistrikt. Her har det blitt lettere å gjennomføre snøskuterkontroller etter at SNO etablerte seg.⁹² Med bistand fra SNO ved gjennomføringen av kontroller er det tilstrekkelig med en politimann for å få gjennomført en effektiv kontroll. Selv om SNO-ansatte i Agder er tildelt begrenset politimyndighet er denne myndighet begrenset til å gjelde motorferdselloven. Overtredelser av f.eks. veitrafikkloven er det politiet som har myndighet til å kontrollere. I løpet av vinteren 2005/06 ble det avdekket over 60 brudd på veitrafikkloven i forbindelse med

⁹¹ Miljøkoordinator i Agder politidistrikt.

⁹² Se artikkel i "Miljøkrim" 4/2006 av Steinar Sunde.

snøskuterkjøring i denne regionen. Dette viser viktigheten av at politi og SNO samarbeider om håndhevelsen.

4.4.3 Særlige problemer som politiet møter⁹³

Politiet møter særlige problemer når de er ute i felt for å drive oppsyn og kontroll. Når man driver kontroll med snøskuter på vinteren får man for det først et identitetsproblem. Mennesker som ferdes ute på denne årstiden er ofte godt pakket inn med hjelm og ansiktsmaske for å holde kulden ute. Dersom personene ikke er villige til å stanse for kontroll står man igjen med svært lite signalement.

For det andre er det oppstått en viss kultur ved at mennesker i samme miljø kjøper kjøretøy som er identiske. Et eksempel på dette finner vi i Nord-Trøndelag hvor 8 personer kjøpte helt like ATV'er og registrere disse samtidig.⁹⁴ Da blir også nummerskiltene like, med unntak av siste tall. Dette er trolig bevisst opptreden fra disse individene med bakgrunn i at de skal kjøre ulovlig og ikke ønsker å bli lett identifisert.

For det tredje er det ved kjøp og bruk av snøskuter og ATV en helt annen holdning enn ved bruk av bil. Ved bruk av bil opptrer de fleste korrekt mht registrering, gyldig førerkort, hensynsfull adferd og promille, mens det ifm. ATV og snøskuter registreres en helt annen holdning til å innrette seg etter gjeldende regelverk.⁹⁵

For det fjerde er det et faktum at de aktive miljøene har kjøretøy som har bedre framkommelighet og oppnår høyere hastighet enn politiets materiell. Det er med på å minske respekten for politiet i utmark når det er så "lett" å kjøre fra dem. Politiet må tilføres ressurser som gjøre dem i stand til å holde tritt med overtrederne.

For det femte er det i noen kommuner opprettet et SMS varslingssystem som effektivt varsler politiets kontroller. Det er mange steder allment akseptert med slik

⁹³ Kilder er Nils Roger Duna og Arne Øyamo.

⁹⁴ Eksempel fra Nord-Trøndelag, Nils Roger Duna.

⁹⁵ Nils Roger Dunas erfaring.

varsling og motarbeiding av politiets arbeid. Det finnes også eksempler på at det er gått ut varsling når tjenestemenn er på skitur på fritiden.⁹⁶

Et sjette problem er selvsagt ressursproblemer. Hovedtyngden av ulovlig kjøring foregår i helger og i ferier. Dette er tidspunkt hvor lensmannskontor og politikamre er mindre bemannet og pga ordinær vakttjeneste ikke har mulighet til å gjennomføre kontroller. Som påpekt av Steinar Sunde ved Agder politidistrikt, må politiet jobbe målrettet mot å avdekke ulvligheter og da kan man ikke drive kontroll en onsdag formiddag.

Videre er det påpekt fra Nils Roger Duna at regleverket ikke er gunstig for å oppnå en effektiv håndhevelse. Kommunenes dispensasjonspraksis legger opp til at man får tildelt et antall turer pr. år. Men det er ikke obligatorisk for kommunene å pålegge dispensasjonsholder å føre kjørebok før turen starter. Noen kommuner praktiserer dette, men det er snarere unntaket.⁹⁷ I mfl § 6 2.ledd står det at kommunen ”kan sette vilkår for tillatelsen” og videre i motorferdsloven § 7 gjentas dette. Det er med andre ord ikke noen nødvendighet at dersom man får tillatelse til å kjøre 10 turer pr. år til hytta, at man fyller ut en kjørebok. Dette medfører at dersom politiet er ute på kontroll kan man hevde at dette er tur nummer en, selv om dette er tur nummer 28. Dette gir politiet ingen mulighet til å kontrollere om den kontrollerte overholder tillatelsen eller om den overskrider og dermed kjører ulovlig. Politiet har selvsagt ingen mulighet til å sitte ute i marka å telle antall turer man kjører. Loven må etter dette sies å være vanskelig å håndheve på dette punkt. Det kan ikke være tilstander som dette, hvor loven uthules fordi det ikke finnes notoritet rundt antall turer. Det må bli obligatorisk med føring av kjørebok, med penn.

4.5 Sammenfatning og vurdering

Fremstillingen viser at det er mange organer og virksomheter som driver oppsyn i den norske utmarka. Særlig opprettelsen av SNO i 1996 var med på å synliggjøre for

⁹⁶ Artikkel i ”Miljøkrim” 4/2006 av Steinar Sunde beskriver tilstanden i Agder Politidistrikt.

⁹⁷ Nils Roger Dunas erfaring.

befolkningen at det drives oppsyn i Norge. Dette kan ha en viktig forebyggende effekt. Det er imidlertid meget viktig at de som er ute i felt for å bedrive oppsyn, tar motorferdselproblematikken på alvor og anmelder forhold de mener er overtredelse av loven. Som vi har sett i punkt 3.5 kommer en prosentvis stor andel av anmeldelsene fra oppsyn som ikke er politi. På den annen side er det vanskelig å si noe om hvor mange forhold som ikke blir anmeldt. Som vi ser av oversikten over kan ikke oppsynsorganenes virksomhet undervurderes. De foretar kontroller og anmelder brudd på bestemmelsene. Imidlertid vil det trolig være meget fornuftig å skolere disse bedre for å gjøre de best mulig rustet i kampen mot motorferdselkriminalitet. Disse bruker mye tid i vår store utmark og det kan være avgjørende for håndhevelsen at de som er ute i felt virkelig kan opptre profesjonelt og øke respekten for regelverket. Disse bidrar i stor grad til å ivareta en viss oppdagelsesrisiko.

Imidlertid er det, etter mitt oppfatning, meget viktig at politiet fortsetter å sette fokus på dette området selv om SNO og andre driver utstrakt oppsyn. Politiet har en spesiell plass i samfunnet som gjør at respekten for polititjenestemenn nok er større enn en vanlig borger med begrenset politimyndighet. Derfor er det viktig at etatene kan samarbeide godt både om forebyggende tiltak og kontrollaktiviteten.

Særlig viktig for håndhevelsen vil det være å innføre obligatorisk føring av kjørebok med penn før kjøringen starter. Det må ikke glemmes at det er et generelt forbud mot ferdse. Det er kjøring som krever særskilt tillatelse eller hjemmel.

5 Politiets og påtalemyndighetens virksomhet

5.1 Innledning.

Etter at forhold er oppdaget og anmeldt, skal politi og påtalemyndighet foreta en vurdering av om forholdet bør bøtelegges, tiltales, påtaleunnlates eller eventuelt henlegges. Som nevnt tidligere beror straffetrusselens avskrekkende virkning på om man kan risikere å bli oppdaget. Men det er ikke nok. Selv om man risikerer å bli oppdaget, må man i tillegg kunne forvente at forholdet bringes til opphør gjennom en sanksjon. Man må påregne at forholdet blir straffet. Straffetrusselen blir illusorisk dersom dette ikke er tilfellet. For å sikre dette må miljøkriminalitet prioriteres i politiet. Det må gis ressurser slik at sakene blir fulgt opp med kompetent og rask etterforskning. Det kan synes som det her har skjedd en endring de senere år. For det første er det gitt en del sentrale føringer fra myndighetene om at miljøkriminalitet bør vies større oppmerksomhet.⁹⁸ For det andre har strafferettsetatene selv foretatt utredninger og lagt planer for å øke fokus på miljøkriminalitet.⁹⁹ Dette viser at politi og påtalemyndighet ikke er passive i forhold til denne delen av strafferettspleien.

Videre er det innført miljøkoordinatorer i alle politidistrikt. De skal koordinere all miljørelatert politiaktivitet i distriktet, noe som omfatter både ytre og indre miljø. I tillegg er det en eller flere jurister som har ansvar for miljøsakene. Begge disse nyvinningene er med på å heve kompetansen i politiet. Faren ved ordningen, er at kompetansen samles på få hender, og politiet vil således være sårbare ved opphør av arbeidsforhold.

⁹⁸ Se avsnitt 5.3.

⁹⁹ Se avsnitt 5.3.1 og 5.3.2.

Etter å ha snakket med flere miljøkoordinatorer¹⁰⁰ er mitt inntrykk at kompetansen og nivået på miljøkoordinatorene ligger på et høyt nivå. De har stor innsikt i problemene og det virker som flere legger litt "sjel" i arbeidet.

I dette kapittel skal vi se på politi og påtalemyndighetens kompetanse (avsnitt 5.2), om det foreligger sentrale føringer som har betydning (avsnitt 5.3), litt om ØKOKRIMs rolle (avsnitt 5.4) og på politiets foreleggspraksis (avsnitt 5.5.) Til slutt vil jeg vurdere å foreta betraktninger rundt politiets foreleggspraksis (avsnitt 5.6).

5.2 Kompetanse og Reaksjonsmuligheter

Politi- og påtalemyndigheten er gjennomgående organisert som et tosporet system. Når politiet driver etterforskning og påtalebehandling er de underlagt statsadvokaten og riksadvokaten. Dette arbeidet er kun reaktivt arbeid. Dvs. etter at forhold er oppdaget. Under det øvrige arbeidet politiet gjør, er de underlagt politidirektøren. Det betyr at når politiet er ute på kontroll, er de underlagt politidirektøren, mens når politijuristen utferdiger forelegg for en overtredelse, er denne underlagt riksadvokaten.

Det er politiet som har kompetanse og myndighet til å etterforske og utferdige siktelse i saker etter motorferdselloven. Dette følger av str.prl. § 67, 1. ledd.¹⁰¹ Politiet fungerer her som en del av påtalemyndigheten, underordnet statsadvokatene og deretter riksadvokaten. Påtalen i saker om motorferdsel er i utgangspunktet offentlig, jfr. strl. § 77.

Ved overtredelse av motorferdselloven er det politiet som har kompetanse til å utferdige forelegg eller reise tiltale, jfr. str.prl. § 67, 2. ledd og § 67, 3. ledd. Forelegg kan utferdiges i saker hvor påtalemyndigheten ønsker å avgjøre en sak med bot eller inndragning, jfr. str.prl § 255.

¹⁰⁰ Bl.a. Nils Roger Duna og Arne Øyamo.

¹⁰¹ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

Politiet kan unnlate å påtale overtredelsen etter strl.prl. § 69. Dette kan gjøres ved påtaleunnlattelse i lys av opportunitetsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at påtalemyndigheten kan unnlate å påtale overtredelser i tilfeller hvor særlige hensyn tilsier at påtale ikke bør skje.¹⁰² Videre kan politiet innstille en etterforskning (henlegge), dersom det ikke er grunn til videre straffeforfølgning, jfr. påtaleinstruksen § 17-1.¹⁰³

5.3 Sentrale føringer

Politiets behandling og ressursbruk på miljøkriminalitet er viet økt oppmerksomhet de senere år. I dette avsnittet vil jeg se på hvilke føringer som har betydning for hvordan politiet prioriterer å håndheve motorferdselloven.

I Rundskriv G-70/90 fra Justisdepartementet¹⁰⁴ uttales det et ønske om at politiet øker sin innsats mot motorisert ferdsel i utmark. Videre sier Riksadvokaten i Rundskriv 1523/88¹⁰⁵ at selv om den enkelte overtredelse av regler til vern av miljø isolert sett ikke framtrer som spesielt alvorlig, ”kan de samlede skadevirkninger for naturmiljøet bli betydelige. Både etterforskning, påtalemessig avgjørelse og irettføring bør skje raskt.” I 1996 kom det et rundskriv¹⁰⁶ fra Miljøverndepartementet som presiseres det at oppsyn må være best mulig samt at det er politiet som har ansvar for at bestemmelsene kontrolleres. Når det gjelder straffen for overtredelser uttaler departementet følgende: ”Det er viktig at brudd på regelverket straffes strengt, med høye bøter, og eventuelt med inndragning av kjøretøyet ved gjentatte og graverende overtredelser.”

Fra regjeringens side viser dette at motorferdsel mot slutten av 1980-tallet ble viet oppmerksomhet. Både justis- og miljøverndepartementet kom med rundskriv, samt Riksadvokaten.

¹⁰² Se Andenæs, ”Alminnelig strafferett” 5. utgave, 2.opplag 2005 s. 78

¹⁰³ Forskrift 28.juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten.

¹⁰⁴ Datert 2.4.90

¹⁰⁵ Datert 5.7.88

¹⁰⁶ T-1/96

Justisdepartementet legger i St.prp. nr.1 (2003-2004) på s. 93 føringer for politiets arbeid og prioriteringer. De viktigste punktene er at alle politidistrikt skal utpeke en påtalejurist med særskilt ansvar for miljø saker. Videre slås det fast at ordningen med miljøkoordinatorer skal videreutvikles. Dette må sees på som et ønske fra regjeringen om å øke kompetansen på miljø saker rundt om i distriktene.

Året etter¹⁰⁷ slås det fast at det nå er en påtaleansvarlig i alle politidistrikt, samt at det påpekes at ulovlig snøskuter- og barmarkskjøring er et økende problem og at dette innebærer ulemper. Videre sier man at ”politiet skal vektlegge kontrollarbeidet for å begrense den ulovlige snøscooter- og barmarkskjøringen gjennom bl.a. samordnende aksjoner.” Dette er et klart signal til distriktene at innsatsen må økes. I tillegg tyder det på at også våre øverste myndigheter ser at problemet med motorferdsel er økende.

I årets utgave¹⁰⁸ av samme proposisjon presiserer man at de største miljøutfordringene for politiet i miljøspørsmål er knyttet til arbeidsmiljø, forurensning, ulovlig ferdse i utmark (...). Man legger også vekt på økt og bred informasjon til publikum vil virke forebyggende.

I Politirølemeldingen 2005¹⁰⁹ ble det sagt at man ønsker en ”sterkere synliggjøring av en koordinert og målstyrt kontroll og oppsynstjeneste rettet mot miljøkriminalitet”.

I sum vil jeg si at naturkriminalitet har oppnådd større ”status” i justissektoren og blant de sentrale myndigheter de senere år. Man er helt tydelig på at kompetansen skal økes og at innsatsen for å bekjempe miljøkriminalitet skal økes. Dette vil videre gi politimestre rundt om i landet gode argumenter og støtte til å øke innsatsen mot naturkriminalitet gjennom sine prioriteringer.

¹⁰⁷ St.prp. nr. 1 (2004-2005).

¹⁰⁸ St.prp nr. 1 (2007-2008).

¹⁰⁹ Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005)

5.3.1 Prosjekt miljøkriminalitet, Politidirektoratet

I samråd med Riksadvokaten satte Politidirektoratet våren 2002 i gang ”Prosjekt miljøkriminalitet”.¹¹⁰ Formålet var å kartlegge og beskrive politi- og påtalemyndighetenes håndtering av miljøkriminalitet, samt å komme med forslag til forbedringer. Arbeidet med denne rapporten skulle lede til en miljøhandlingsplan¹¹¹ i Politidirektoratet.

Prosjektgruppens anbefalinger og forslag som er relevante for håndhevelsen av motorferdselloven er for det første at de ønsker seg mer personell og en økt kompetanse i politi og påtalemyndighet. Dette kan bidra til å øke oppdagelsesrisikoen og til å heve standarden på politiets arbeid, noe som vil virke preventivt. For det andre ønsker de at ordningen med en eller flere polititjenestemenn i hvert distrikt som har det overordnede ansvar for miljøkriminalitet (miljøkoordinatorene) videreutvikles. Dette kan gi økt kompetanse hos få personer som får dette feltet som sitt spesialfelt. For det tredje tror de det vil være tjenelig med flerfaglig oppsyn. Dette innebærer at politiet må samarbeide bedre med andre oppsynsvirksomheter, f.eks. Statens naturoppsyn.

5.3.2 Politidirektoratets tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet 2006-2009¹¹²

POD legger i denne tiltaksplanen konkrete føringer for politiets innsats for å bekjempe miljøkriminalitet. Formålet med planen er å synliggjøre politiets innsats og dermed virke forbyggende. I denne tar man for seg ulovlig motorferdsel i utmark i et eget kapittel, og temaet er et av åtte miljøområder det skal fokuseres på. Konkrete tiltak for å begrense ulovlig kjøring i utmark er følgende:

- Avholde årlige kontroller og aksjoner for å forebygge og avdekke forhold i de politidistrikter man vet ulovlig kjøring forekommer.

¹¹⁰ Se rapport ”Prosjekt miljøkriminalitet” fra Politidirektoratet, 2003.

¹¹¹ Se ”Tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet 2006-2009”, Politidirektoratet.

¹¹² Se ”Tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet 2006-2009”, Politidirektoratet.

- Foreta en rask og adekvat reaksjon av overtredelse fordi dette gir almenpreventive virkninger.
- Minst en aksjon pr. år skal om mulig gjennomføres i samarbeid med SNO, fjelltjenesten eller fjelloppsyn der disse er representert.
- Bruk media i større grad i forbindelse med kontroller. Formidle kunnskap om loven og straffetrusselen.
- Det skal legges til rette for at påtalejurister kan hospitere hos tilsynsetatene og forvaltningsmyndighetene.

Det overstående viser at miljøkriminalitet, og også særskilt motorferdselkriminalitet, er kommet på dagsorden hos håndhevningsmyndighetene. Det legges planer og føringer fra sentralt hold for å oppprioritere og håndheve dette feltet. Dette gir de enkelte politidistrikter og lensmannskontor en ekstra motivasjon for å håndheve regelverket.

5.4 ØKOKRIMs rolle.

I 1989 ble den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM) opprettet. Dette er en landsdekkende enhet som bl.a. skal bekjempe miljøkriminalitet.¹¹³ ØKOKRIM er både statsadvokatembete og sentralt politiorgan. Også ØKOKRIM inngår i politi- og påtalemyndighetens tosporede system. Som statsadvokatembete er de underlagt Riksadvokaten, mens de som sentralt politiorgan er underlagt Politidirektoratet. I forbindelse med håndhevelse av motorferdselloven er det spesielt viktig at organet skal

- bistå nasjonale politi- og påtalemyndigheter og
- heve politiets kompetanse

ØKOKRIM har siden 1994 hatt et eget miljøteam. Miljøteamet har spisskompetanse innen miljøområdet og har ansvar for alvorlige og prinsipielle saker¹¹⁴ En av ØKOKRIMs

¹¹³Formelle regler om ØKOKRIM i påtaleinstruksen kapittel 35.

¹¹⁴ St.prp nr.1 (2004-2005)

oppgaver er å føre saker for retten. Det er i hovedsak de store og komplekse sakene de fører, noe som overtredelser av motorferdselloven skjeden vil være. Men de fører også saker av prinsipiell betydning, særlig med tanke på å avklare straffenivå. Dette kan være meget aktuelt angående motorferdsel i utmark. En annen rolle ØKOKRIM skal spille er som et kompetansesenter. De skal bistå og veilede politidistriktene.¹¹⁵

5.5 Foreleggspraksis

De fleste registrerte saker ender med at politiet ilegger overtrederen et forelegg, noen med henleggelse.¹¹⁶ I få tilfeller hvor den påståtte gjerningsmannen ikke vedtar forelegget, ender sakene rettsvesenet. I 2002 og 2003 endte 26 saker i retten, mens det i 2004 var 11 saker som endte i domstolene.¹¹⁷ Men dette er unntaket. Det altoverskyggende flertallet saker avgjøres med forelegg. Dette er en enkel og prosessøkonomisk god måte å bringe forholdet til opphør på. Det som er interessant i så måte er størrelsen på reaksjonen som politiet ilegger. Er den i samsvar med rettspraksis på området og er den egnet til å virke preventivt?

For å undersøke størrelsen på bøtene politiet ilegger, har jeg kontaktet ulike instanser og politidistrikt. Jeg har søkt å finne fram til en ”normalreaksjon” for hhv. ulovlig snøskuterkjøring og barmarkskjøring. Jeg ser nærmere på dette da politiets foreleggspraksis kan ha stor betydning i forhold til den almenpreventive effekten man søker å oppnå.

Lengst nord i Norge opplyser Ellen Katrine Hætta, politiinspektør ved Østfinnmark politidistrikt, at bøtene ilegges med en størrelse på fra kr. 6000 og oppover. Ved gjentakelse blir inndragning av kjøretøy eller deler av dennes verdi vurdert.

I Troms politidistrikt er det utarbeidet et lokalt påtaledirektiv vedrørende motorferdsel i utmark.¹¹⁸ Der framkommer det at førstegangs overtredelse bøtelegges med

¹¹⁵ St.prp. nr.1(2003-2004) s.93

¹¹⁶ Jfr, STRASAK.

¹¹⁷ ”Arbeidsnotat 2B - ulovlig motorferdsel, bakgrunnsdata og erfaringer fra motorferdsellforsøket. En del av MoSa.

¹¹⁸ Påtaledirektiv tilsendt via e-post den 24.10.07 fra politiadvokat i Troms politidistrikt, Aase Larsen.

kr 8000, uavhengig av type kjøretøy, men det opplyses at bøtene ofte ligger over dette da man konkret vurderer hver enkelt sak. Man ser hen til strekning, avstand til traseer, adferd og andre forhold av betydning, noe som tilsier at bøtene ofte ligger rundt 10 000 kr. Ved gjentakelse presiserer påtaledirektivet at det skal foretas en kraftig skjerping av reaksjonen. I praksis har dette resultert i forelegg på rundt 12 000 kr.

Ved Salten, Helgeland og Midtre Hålogaland politidistrikter er bøtenivået fastsatt etter et påtaledirektiv fra Statsadvokatene i Nordland. Der fremkommer det at første gangs overtredelse for snøskuterkjøring sanksjonerer med et forelegg på fra kr 7000. Ved gjentakelse skal bøtene forhøyes. For ulovlig kjøring med ATV eller andre barmarkskjøretøy starter bøtene på kr 10 000. Også disse skal forhøyes ved gjentakelse.¹¹⁹

I Nord-Trøndelag politidistrikt oppgir man at ”normalreaksjonen” for ulovlig snøskuterkjøring ligger på 8-10 000 kr og for ulovlig barmarkskjøring rundt 15 000 kr.¹²⁰

I Sør-Trøndelag politidistrikt opplyser man at de fleste forelegg de senere år er i størrelsesorden kr 10 000.¹²¹

For Nordre Buskerud politidistrikt sin del opplyser man i en pressemelding av 23.januar 2007 at bøtene for ulovlig ferdsel i utmark starter på kr. 10 000.

I følge Steinar Sunde i Søndre Buskerud politidistrikt ligger standardboten på kr. 10 000 for ulovlig snøscooterkjøring, mens for barmarkskjøring kr.15 000.

ØKOKRIM mener i 2005¹²² v/førstestatsadvokat Hans Tore Høviskeland at bøtenivået bør ligge rundt 8000 kr for ulovlig snøscooterkjøring og rundt 15 000 kr for barmarkskjøring. I dag mener ØKOKRIM v/nasjonal miljøkoordinator at normalreaksjonen for ulovlig snøskuterkjøring er forelegg på mellom 10 og 15 000 kr.¹²³ Det kan tenkes at ØKOKRIMs normalnivå er et utslag av et ønske om høyere bøter på dette området. Videre er det positivt at ØKOKRIM mener noe om dette da det kan bidra til en enhetlig praksis på

¹¹⁹ Opplysninger gitt av Margrete Torseter, politiadvokat i Salten politidistrikt.

¹²⁰ Nils Roger Duna.

¹²¹ Arne Øyamo.

¹²² Se ”Hva er miljøkriminalitet?” s. 29, ØKOKRIMs skriftserie nr. 17, 2005.

¹²³ Lars Tore Ruuds (nasjonal miljøkoordinator) synspunkt fremkommer i ”Miljøkrim 1/2005”.

området. Det kan også stilles spørsmål om det er ØKOKRIMs rolle å drive bøtene oppover? Her bør påtalemyndigheten vurdere å utferdige tiltale i noen saker slik at domstolen kan si noe om bøtenivået, og dersom ØKOKRIM eller andre som fører saken ønsker et høyere bøtenivå, bør man vurdere å anke slik at saken havner i Høyesterett.

5.6 Er politiets foreleggsnivå egnet til å virke almenpreventivt?

På dette området kan det ikke være tvilsomt at det er formålstjenelig for samfunnet å avgjøre sakene med forelegg utferdiget av påtalemyndigheten. Da graden av alvorlighet i disse sakene ikke i den store sammenhengen kan sies å være høy, må det av hensyn til overtredene og samfunnsøkonomien forøvrig, ikke belastes rettsapparat og kriminalomsorgen unødige. På den annen side vil utviklingen av rettspraksis på området dermed bli beskjedne. Det er derfor av avgjørende betydning av domstolene, i de få sakene som kommer opp, i premissene legger klare føringer og signaler om hvilke holdninger samfunnet har til denne type overtredelser. Dette betinger da at påtalemyndigheten i noen grad utferdiger tiltale. Dette vil gi en preventiv effekt som trolig vil være større enn dersom forholdet blir oppgjort ved et forelegg. I følge Lars Tore Ruud hender det i ytterst få tilfeller med skjerpene omstendigheter at politiet tar ut tiltale.

Hva som hindrer befolkningen i å bryte en bestemmelse, kan være så mangt. For det første kan moralen til den enkelte bidra til etterlevelse. Man vil ikke gå på akkord med sine egne moralske retningslinjer. For det andre kan oppdagelsesrisikoen, dersom denne er tilstrekkelig høy, bidra til det samme. For det tredje vil hva man kan vente seg at straff dersom man bryter bestemmelsen, ha betydning. Når det gjelder motorferdsel i utmark er oppdagelsesrisikoen, som nevnt tidligere, på et lavt nivå. Dette er en viktig faktor når man skal vurdere om politiets foreleggsnivå er på et nivå som virker preventivt. Dersom oppdagelsesrisikoen har vært høy, ville det trolig være nok for å sikre en akseptabel etterlevelse at reaksjonen var moderat. Men, som i vårt tilfelle, hvor oppdagelsesrisikoen er meget lav, vil man trolig måtte ilegge strengere reaksjoner for å sikre den samme etterlevelsen. Dette kan matematiseres. I de tilfellene hvor faktoren *straffetrussel* kan

legges sammen med faktoren *høy oppdagelsesrisiko* vil disse sammen bli så streke at de vil oppnå almenpreventiv virkning. Dersom en av faktorene ikke er tilstede, vil den andre måtte være mye sterkere for å oppnå samme virkning. Her kan vi si at faktoren *oppdagelsesrisiko* er lav. Dette betyr at *straffetrussel* må gjøres sterkere for å oppnå tilsvarende almenpreventiv effekt.

Dette begrunner, etter mitt syn, at nivået på politiets forelegg ikke er høyt nok. En faktor er at man risikerer et forelegg i størrelsesorden 15 000 kroner, men når oppdagelsesrisikoen er så vidt lav som i dette tilfellet er sjansene så små for å bli ilagt dette forelegget, at mange vil ta sjansen. På bakgrunn av det vi så i kapittel 3, at loven overtredes i relativt stor grad, må det konkluderes med at politiets foreleggsnivå ikke er høyt nok til å virke almenpreventivt.

Man må imidlertid være varsom med å tro at den almenpreventive virkningen automatisk vil øke proporsjonalt med bøtenivå. Her kan en få en situasjon hvor menneskene føler at staten overkjører og blir for ”fjern”. De vil anse bøtene som så urimelige at det brer seg en oppfatning av frustrasjon og distansering i folket. Dette kan lede til at flere individer velger å ikke følge reglene fordi de anser dem for å være urimelige. Man må hele tiden vurdere økt straff på dette i lys av det grunnleggende strafferettslige prinsippet om forholdsmessighet mellom forbrytelse og straff. Derfor må en, etter mitt synspunkt, øke bøtestraffene gradvis opp til et nivå som har evnen til å virke almenpreventivt.

Hva som er korrekt nivå i slike saker, er det meget vanskelig å si noe sikkert om. Et viktig poeng er prinsippet i strl. § 27 om individuell fastsettelse av botens størrelse. Dette prinsippet bør politiet i størst mulig grad anvende for utmåling av forelegg. Det er på det rene at en person med høy inntekt vil føle det som et mindre onde å bli ilagt et forelegg på kr. 15000 enn en person med lav inntekt. En individuell utmåling av straffen vil således være i samsvar med hensikten bak straffen; at man skal føle det som et onde. Dette vil gi økt preventiv effekt ovenfor de som er i høyinntektsgruppene og som pr i dag ”tjener” på

politiets bruk av standardiserte forelegg. Videre kan det gi økt almenpreventiv effekt ved at man ser at noen, på tross av deres gode økonomi, er ilagt strenge og høye reaksjoner.

Etter mitt syn bør påtalemyndigheten arbeide for en gradvis økt straff. Det må selvsagt skje under forutsetning av at man driver forebyggende arbeid og søker å øke både den objektive og den subjektive oppdagelsesrisiko.

6 Rettsapparatets behandling – et utvalg

I gjennomgangen av rettspraksis vil jeg først redegjøre noe for noe av faktum i den enkelte sak, samt for straffanvendelsen. Som en følge av systematikken (nærmest lovbruddet først) vil underrettsavgjørelsene komme før Høyesterettsavgjørelsene. Deretter vil jeg oppsummere hvilke hensyn som gjør seg gjeldene i straffeutmålingen, samt gi en generell redegjørelse for straffenivået på området. Avslutningsvis passer det med en drøftelse av om dette er et fornuftig nivå, samt om politiets foreleggspraksis er i samsvar med rettspraksis.

6.1 Underrettspraksis

Enkeltstående underrettsavgjørelser har begrenset rettskildemessig verdi.¹²⁴ Men på områder hvor det sjelden kommer opp saker for Høyesterett har ofte underrettspraksis betydning for påtalemyndighetenes/politiets foreleggspraksis.

Sak 1. RG 1996 s. 1207. Hålogaland lagmannsrett dømte en mann til å betale en bot på kr. 5000, for overtredelse av motorferdselloven § 3, etter å ha kjørt snøskuter ulovlig i grenseområdene til Reisa nasjonalpark i Nordreisa. Politiets opprinnelige forelegg ble stadfestet. Av domsgrunnene går det frem at de almenpreventive hensyn er dominerende ved utmålingen av boten. Ulovlig snøscooterkjøring har etter domstolens oppfattelse utviklet seg til et ”alvorlig miljøproblem” i enkelte distrikter. Domfelte var minstepensjonist og mottok ca. 4000 kr pr måned og hadde 200 000 i formue.

Selv om straffeutmålingen er fornuftig ut fra den dømtes formuessituasjon, er trolig den almenpreventive effekten lav. Dette fordi bøtenivået ikke kan sies å være høyt.

¹²⁴ Echhoff, ”Rettskildelære”, 5 utgave, 2.opplag, s. 159

Sak 2. I Nord Troms tingrett den 16.12.02 ble en mann dømt til inndragning av delvis verdi av snøscooter på kr. 40 000, ubetinget fengsel i 30 dager for brudd på motorferdselloven, veitrafikkloven og strl. § 127. Mannen ble oppdaget av et politihelikopter under en kontroll. Forholdet er av grov karakter fordi mannen flere ganger hindret helikopteret i å lande. Retten uttaler her at forbudet mot snøscooter i utmark respekteres i liten grad fordi risikoen for å bli tatt er så liten. Dette tilsier en streng reaksjon. Reaksjonen i denne saken kan ikke legges til grunn i senere saker om motorferdsel, da denne saken hadde flere forhold som totalt gjorde den dømtes opptreden meget grov.

Sak 3 og 4. Dommer i Alta Tingrett 2. og 5. september 2003. To personer ble dømt for ulovlig snøscooterkjøring. Bøtene ble fastsatt til kr. 12 000 for hver av disse. De hadde kjørt 2 mil innover viddene før de ble oppdaget av Fjelltjenesten. Retten legger vekt på at problemet er økende i omfang, noe som tilsier en straffutmåling som tar almenpreventive hensyn. Begge var tidligere straffet etter motorferdselloven.

Ved vurdering av straffenivået må en ha in mente at begge tiltalte var straffet etter motorferdselloven tidligere. Etter min mening burde straffen vært strengere, enten ved en høyere bot eller ved å inndra kjøretøy eller dets verdi. Den ene ble straffet for 3. gang etter motorferdselloven og da viser man en så fast forbrytersk vilje at inndragning bør og i mange tilfeller må vurderes. I slike saker bør også det individualpreventive ivaretas. Dette kan gjøres ved inndragning, noe som sannsynligvis vil føles som en strengere reaksjon enn bot, samtidig som man fratrar domfelte muligheten til å kjøre. Viktigere enn det individualpreventive er imidlertid det almenpreventive hensyn. Det må tydelig gis beskjed til befolkningen at man ikke aksepterer brudd på loven. Det er klart at en bot på kr. 12 000 i stor grad ivaretar dette, men når man har forbrutt seg to ganger tidligere, bør man sende ut sterkere signaler.

Sak 5. I Sør Gudbrandsdal tingrett ble to menn den 03.04.03 dømt til å betale en bot på kr. 8000 for ulovlig snøskuterkjøring i utmark. Saken havnet i tingretten fordi foreleggene de to ble ilagt på kr. 6000 ikke ble vedtatt. Retten uttaler at det er viktig, av almenpreventive grunner, å reagere med en kraftig bot fordi det er blitt et økende problem. Retten høyner

bøtene, noe som tilsier at politiet bør justere bøtenivået opp. Dersom man sammenholder med høyesterettspraksis¹²⁵ fra tidlig 1990 tall er det bemerkelsesverdig at retten gang på gang må påpeke at politiets bøtenivå ikke er tilstrekkelig til å virke preventivt.

Sak 6. RG 2006 s.700. Eidsivating lagmannsrett dømte 6 personer til forelegg på mellom 5 og 10.000 kr for ulovlig barmarkskjøring med firhjulsdrevne biler i utmark. Bilene er ikke klassifisert som ATV, men bruksområdene og konseptet er likt. Alle de tiltalte drev kjøringen som hobby og ren fornøyleskjøring. Av domsgrunnene går det fram at sakkyndige fra DN¹²⁶ påpeker at samlet sett er potensialet stort for at trafikk flyttes ut i terrenget og at utviklingen i så måte er i gang. Videre legges det vekt på at barmarkskjøring kan føre til ubotelig skade på naturen. Lagmannsretten bemerker at den rettspraksis som er bevist for lagmannsretten viser at straffenivået ikke har vært høyt nok til å ha avskrekkende virkning. Lagmannsretten sier at aktors påstand som er i samsvar med politiets opprinnelige forelegg, kr. 12 000 til hver, kan være et fornuftig minstenivå. Men i denne saken legger man vekt på villfarelse ved straffeutmålingen.

På tross av at den fastsatte straff her ble betydelig redusert i forhold til politiets forelegg, må dommen utvilsomt sees på som en støtte til et høyere bøtenivå etter lagmannsrettens uttalelser. Det at man ser på kr 12000 som et fornuftig minstenivå ved slike overtredelser, viser at retten tar dette problemet på alvor.

Sak 7. I Nord- Møre tingrett den 11.09.06 ble tre personer dømt for over en periode å ha kjørt 20 turer til og fra hytta med materialer med en ATV. Bøtene ble fastsatt til kr 15.000 pr person. Alle tjente mer enn 300.000 kr i året. Avstanden fra vei og opp til hytta var ca. 1 km. Terrenget ble påført synlige skader i form av tydelige spor i terrenget samt gjørmeansamlinger flere steder. Ved utmålingen la retten vekt på at brudd på bestemmelsene i motorferdselloven ikke bør ansees for å være økonomisk gunstig. Dommen antar at det ville vært svært lett å få tillatelse til å transportere materialene på

¹²⁵ Se avsnitt 6.2.

¹²⁶ Direktoratet for naturforvaltning.

vinterføre eller med helikopter. Videre bemerker man at bøtenivået for snøskuter ikke blir veiledende i denne saken da skadene er større.

Indirekte sier man her trolig at man anser nivået på bøter for snøskuterkjøring til å ligge lavere. Likevel er denne dommen et uttrykk fra tingrettens side om at bøtenivået er betydelig skjerpet i forhold til tidligere og at man ser alvorlig på slike forhold.

Almenpreventive hensyn ble ikke nevnt i dommen.

Dommen representerer etter min vurdering fortsettelse av det signalet Høyesterett gav tidlig på 1990-tallet om at bøtenivået måtte økes betydelig dersom straffen skulle få almenpreventiv effekt.¹²⁷

6.2 Høyesterettspraksis

Høyesterett er ankeinstans i straffesaker. De får dermed en sterk stilling som veileder og mal for underrettsdomstolene når det gjelder straffutmålingen. Høyesterett avgjør konkrete enkeltsaker og gjennom disse sender man signaler og gir retningslinjer vedrørende straffutmåling til underrettene og til politi og påtalemyndighet. I tillegg ser man hvilke momenter vedrørende utmålingen som er av betydning. Videre skal jeg ta for meg de dommer som har interesse for straffenivået når det gjelder overtredelse av motorferdselloven.

Sak 1. Rt. 1989 s 1361 – Bot kr. 2000

Politimesteren i Vestfinnmark forela tiltalte, en 25 år gammel kvinne, et forelegg på kr. 2000 for ulovlig snøskuterkjøring i utmark. Dette var standard nivå på forelegg fra politiets side. Forelegget ble ikke vedtatt og tingretten dømte tiltalte til å betale en bot på kr. 1000. Politimesteren anket over utmålingen og Høyesterett idømte en bot på kr. 2000. Høyesterett reiser spørsmålet om ”om et bøtenivå på kr. 2000 (...) er tilstrekkelig til å få reglene om motorisert ferdsel i utmark respektert”, men man ser ingen grunn til å gå utover dette nivå i denne konkrete saken.

¹²⁷ Rt. 1989 s. 1361 og Rt. 1992 s. 8, avsnitt 6.2.

Sak 2. Rt. 1992 s.8 – Bot hhv. kr. 1000 og 2000.

Forelegg for ulovlig barmarkskjøring på hhv. kr. 1000 og kr. 2000 ble ilagt av politimesteren i Østerdal, men de ble ikke vedtatt. Tiltalte ble frifunnet i herredsretten og politimesteren anket over lovanvendelsen. For Høyesterett nedla påtalemyndigheten påstand i samsvar med foreleggene, noe som Høyesterett tok til følge og dømte i samsvar med påstanden. Høyesterett reiser likevel spørsmålet om ”et slikt bøtenivå er tilstrekkelig til å skape den nødvendige respekt for forbudet mot motorisert ferdsel i utmark.”

Sak 3. Rt. 1992 s.564 – Bot kr. 1500

Aktor la i Høyesterett ned påstand om fellende dom i samsvar med et ikke vedtatt forelegg på kr. 1500. Høyesterett tiltrer, men peker på at Høyesterett flere ganger har ”uttalt tvil om bøter i denne størrelsesorden er tilstrekkelige til å skape den nødvendige respekt for forbudet mot motorferdsel i utmark.”

Sak 4. Rt. 1992 s 1120 – Bot kr. 5000

Politimesteren i Østerdal utferdiget et forelegg på kr 1000 for ulovlig barmarkskjøring med traktor for å hente en båt. Forelegget ble ikke vedtatt. For Høyesterett var aktors påstand på kr. 5000, noe som Høyesterett sa seg enig i at var et korrekt nivå. Høyesterett kritiserer her politiets foreleggspraksis; ” Som det gjentatte ganger har vært påpekt fra Høyesteretts side (...) vil et bøtenivå som det politikammeret her har lagt seg på, neppe være tilstrekkelig til å skape den nødvendige respekt for forbudet mot motorisert ferdsel i utmark - et forbud som det ellers ikke er lett å håndheve”. For fjerde gang på kort tid kritiserer Høyesterett politiets foreleggspraksis da den mener denne ikke er egnet til å virke almenpreventivt.

Sak 5. Rt. 1994 s. 398. – Bot kr. 1000

Tiltalte ble i Høyesterett i dømt en bot på kr. 1000 for brudd på motorferdselloven § 3. Tiltalte kjørte moped i utmark i forbindelse med elgjakt uten den nødvendige dispensasjon. Tiltalte ble ilagt forelegg av politiinspektøren i Vest-Finnmark politidistrikt på kr. 2500. Aktor for HR la ned samme påstand. Høyesterett legger imidlertid ved

utmålingen vekt på at saken hadde noen særegne forhold vedrørende dispensasjonssøknaden samt at det var over 2,5 år siden kjøringen fant sted.

Det kan se ut som Høyesterett her går noe tilbake på den linjen som er ført tidligere, med kritikk av politiets foreleggsnivå. Jeg ser at det i denne saken er særegne forhold som taler for mildere dom, men Høyesterett bør være konsekvente i omtalen av hvilket bøtenivå som må ansees for veiledende. Høyesterett begrunner ikke med almenpreventive hensyn.

Sak 6. Rt. 2005 s.76

Saken gjaldt felling av jerv, med bruk av snøskuter under fellingen. Den tiltalte ble dømt til fengselstraff i 21 dager som en helhetsreaksjon. Det interessante er premiss 34 i dommen. Man referer til lagmannsrettens vurdering, hvor den ulovlige snøskuterkjøringen ble antatt å ville utlede en bot på kr. 8000 isolert sett. Høyesterett tiltrer ikke denne direkte, da man ikke vil fastsette særlig bøtestraff, men har heller ingen innvendinger mot lagmannsrettens vurdering. Man kan ikke utlede noe konkret ift straffenivå av denne dom, da Høyesterett ikke drøfter og konkluderer vedrørende straffereaksjonen for snøskuterkjøringen isolert sett.

6.3 Oppsummering av rettspraksis – hensyn og straffenivå

Hovedsakelig er det lovanvendelsen som har vært det prinsipale spørsmål i de rettsavgjørelsene det er vist til ovenfor. Straffeutmåling har ofte vært subsidiær. Reaksjonene er bøter og noen tilfeller inndragning av kjøretøyets verdi.

Rettspraksis er meget konsekvent når det gjelder hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved overtredelser av motorferdselloven. Det hensynet det pekes på ved utmålingen, er det almenpreventive hensyn. Retten vil fastsette boten til en slik størrelse at den får virkninger utover den enkelte sak slik at andre vil avstå fra samme handling. Bakgrunnen for at almenprevensjonen er det klart viktigste straffutmålingsmomentet er at oppdagelsesrisikoen er meget lav. Dette påpeker Høyesterett ved flere anledninger. Da blir det veldig viktig at reaksjonene er tilstrekkelig strenge slik at det virker avskrekkende. I nær tilknytning til dette begrunner rettspraksis reaksjonene med at håndhevelsen er svært

vanskelig. Overtredelser er vanskelige å oppdage, men også vanskelig å etterforske. Dette tilsier en streng reaksjon.

Det individualpreventive hensyn ligger ikke som begrunnelse i premissene i noen av sakene. Det kan bemerkes at i sak 3 og 4 fra Alta tingrett, kunne dette med fordel vært med i begrunnelsen. Når man blir tiltalt for tredje gang etter samme bestemmelse, kan individualprevensjon begrunne økt straff.

Videre legger retten ved vurderingen av straffutmålingen vekt på hvor alvorlig overtredelsen kan sies å være. Vi ser en tendens til at overtredelser på barmark med tydelige spor i terrenget som resultat straffes hardere enn snøskuterkjøring på snødekt mark. Dette er for så vidt et greit standpunkt. Men det må reises prinsipielle spørsmål rundt dette. Spørsmålet er om dette er riktig utgangspunkt for å definere alvorligheten av overtredelsen. Etter min mening må mennesket, som naturens beskytter, gå inn i naturen å se på hva som skader denne mest. Dersom sporene etter barmarkskjøring kun er skadelige for det visuelle menneskelige øye, bør straffeansvaret kanskje lempes. Det er lett å tenke i overkant mye på hva som ”skader” menneskene og deres syn på naturen fremfor hva som påvirker naturen negativt. Det er hva som skader naturen som bør være utslagsgivende. Trolig påvirkes villreinen i kalvingstiden om våren mye mer av snøskuterens inntog på breen, enn at det er dype spor i myra etter en ATV fra sist sommer.

Det er også viktig å opprettholde synet om at snøskuterkjøring er alvorlig for den preventive effekten. Det vil da trolig være lite hensiktsmessig å se på overtredelser med ATV som grovere. Det kan medføre at synspunktet i befolkningen blir at ”det ikke er så ille med snøskuter, den lager jo ingen varige spor.” Dette vil skade den almenpreventive effekten.

I andre saker legger retten vekt et synspunkt om at overtredelsen ikke bør ”lønne seg” rent økonomisk. Dette gjelder særlig ved transport av materialer og andre ting til eksempelvis hytter. Ofte kan man i disse tilfellene få tillatelse til å transportere med helikopter eller på vinteren med snøskuter. Man skal ikke kunne tenke slik at boten blir spart inn uansett dersom vi kjører nå. I disse tilfellene vil det være særlig aktuelt å ilegge

bøter som overstiger besparelsen. Dette er et meget viktig hensyn med tanke på den omfattende byggevirksomhet vi ser i utmarka.

En gjennomgang av dommer hvor ulovlig motorferdsel er til pådømmelse, viser at motorferdselproblematikk sjelden kommer alene. I de fleste tilfellene står man tiltalt for flere forhold; ofte for overtredelse av andre miljølover, men også plan- og bygningsloven og veitrafikkloven. Det har i disse tilfellene vært vanskelig å utlede noe om bøtenivået for motorferdsel isolert. Disse avgjørelsene er ikke med i oversikten over.

I Høyesterettsavgjørelsene rundt 1990-tallet ble tiltalte idømt bøter på mellom 1000 og 2000 kr. Høyesterett dømte da stort sett i samsvar med aktors påstand. I fire saker på rad stilte Høyesterett spørsmål til om bøtenivået kunne være egnet til å virke almenpreventivt. I Rt. 1992 s.1120 dømmer Høyesterett tiltalte til en bot på kr. 5000 og uttaler at dette må være korrekt nivå. I 1994 blir en mann dømt til kr 1000, under formidlende omstendigheter. Rt. 1992 s.1120 er således den siste dommen hvor Høyesterett vurderer bøtenivået for ulovlig motorferdsel i utmark isolert sett og klart slår fast hva som er ”normalreaksjonen”.

I underrettene har imidlertid straffutmåling vært tema i flere avgjørelser. En særlig relevant avgjørelse er publisert i RG 2006 s.700. De seks tiltalt ble dømt til bøter fra 5000 til 10 000 kr i lagmannsretten. Sak 7 fra Nord Møre tingrett er den siste relevante dommen. De tre tiltalte blir idømt bøter på 15 000 kr hver for ulovlig barmarkskjøring.

Det er vanskelig, på bakgrunn av rettspraksis å fastslå hva som er ”standardboten” for overtredelsen. Hver sak er individuell og krever individuell behandling. Men det er viktig å antyde hva som er ”normalreaksjonen” fordi politi og påtalemyndighet vil legge dette til grunn ved fastsettelse av forelegg. For snøskuterkjøring ser det ut til at bøtenivået som retten legger til grunn i dag ligger rundt 8 – 10 000 kroner. Mens det for barmarkskjøring er noe høyere, opp mot 15 000 kr. Dette for førstegangs overtredelse.

Straffeutmålingen har, som vi har sett over, økt de senere år. Dette helt i samsvar med signaler fra fra myndighetene og en generell oppfatning om at miljøkriminalitet bør prioriteres og straffes hardere fra myndighetenes side.

6.4 Er politiets foreleggspraksis i samsvar med rettspraksis?

Det er på det rene at motorferdselsaker i overveiende grad blir avgjort ved forelegg fra politiets side. Da det ikke er mye rettspraksis, særlig ikke høyesterettspraksis, på området blir politiets praksis av særlig viktig betydning for prevensjonseffekten. Dersom man kan si at det er etablert en fast foreleggspraksis tilsier likhetshensyn at framtidige tilfeller blir behandlet likt. Dermed bli politiets egen praksis retningsgivende for politiets egne fremtidige praksis. Av denne grunn er det viktig, dersom man ønsker en økning av straffenivået, å bringe saker inn for domstolene og om mulig til Høyesterett. Domstolene vil ikke føle seg bundet av politiets foreleggspraksis i samme grad som politiet selv. Den vekt domstolene eventuelt vil legge på foreleggspraksis beror på en rekke forhold som f.eks. hvor fast og varig praksisen har vært.¹²⁸ Det er viktig i et rettsikkerhetsperspektiv at det er Høyesterett som utvikler straffenivået, ikke politiet.

Foreleggene fra politiets side ligger nå i et område fra kr. 6000 til 10000 for førstegangs overtredelse. Det viser at nivået er betydelig hevet siden starten av 1990-tallet,¹²⁹ men i mangelen av nyere høyesterettsdommer som uttaler seg om bøtenivået i denne type saker er det vanskelig å konkludere med at politiets foreleggspraksis er i samsvar med Høyesterettspraksis. Den siste Høyesteretts dom som konkret vurdere straffenivået isolert sett for motorferdsel finner vi i Rt. 1992 s.1120 hvor Høyesterett dømte tiltalte til å betale en bot på kr. 5000. Lagmannsretten har imidlertid ilagt bøter fra 5000 til 10000 i flere saker senere.¹³⁰

¹²⁸ Torstein Eckhoff, "Rettskildelære", 5 utgave, 2 opplag, 2005, s 217.

¹²⁹ Rt. 1992 s 8 og 564 og Rt. 1989 s.1361

¹³⁰ Se RG 2006 s.700 samt uttalelse i LE-2004-1152, senere dom i Høyesterett, Rt. 2005 s.76

Man kan etter dette trygt hevde at politiet har fulgt Høyesteretts ”anbefaling” fra tidlig 1990-tall om å øke bøtenivået. Høyesteretts dom fra 1992 hvor kr 5000 ble ilagt som forelegg tilsier at et bøtenivå fra politiets side på mellom 6 og 10 000 kr trolig ligger på et riktig nivå. Utviklingen tatt i betraktning. Politiets foreleggspraksis kan neppe sies å stride mot Høyesterettspraksis.

Hvilket nivå Høyesterett ville ha lagt seg på i dag er umulig å si noe om, men det kan, på bakgrunn av den økte ferdselen, det store omfanget av ulovlig kjøring samt den økte velstanden i Norge, være grunn til å tro at Høyesterett ville funnet det formålstjenelig og hevet boten betydelig. En bot i størrelsesorden 15 000 kr. ville trolig ikke vært usannsynlig.

7 Sammenfatning, konklusjon og rettspolitiske betraktninger

7.1 Sammendrag

Målet med avhandlingen har vært å gi en oversikt over håndhevelsen og anvendelsen av straff når det gjelder ulovlig motorferdsel i utmark.

Avhandlingen har vist at overtredelser av motorferdsellovens bestemmelser forekommer i relativt stor grad uten at det blir reagert mot overtredelsene. Dette fordi forholdene ikke oppdages. Det er først og fremst den meget lave oppdagelsesrisikoen og det store antallet kjøretøy som gir dette bildet. Men også det faktum at loven ikke har hatt den ønskede moraldannede virkning og at "landskapet" butter imot virker her inn.

Overtredelsene skjer på tross av at det nedlegges mange timer oppsyn i felt, både fra politiets side, men kanskje først og fremst fra SNO og andre oppsynsvirksomheter. Avhandlingen har vist litt hvordan politet jobber og hvilke særlige vansker de møter i denne forbindelse. Det er tydelig at utmarka er "for stor" til at dagens oppsyn kan øke oppdagelsesrisikoen tilstrekkelig. På grunn av politiets begrensede ressurser er det viktig at SNO og annet oppsyn har den nødvendige kunnskap, myndighet og seriøsitet slik at overtredelsene blir anmeldt og straffet.

Videre har avhandlingen kartlagt hva som er politiets foreleggspraksis på området og det er knyttet noen betraktninger til straffenivået. Vi så her at størrelsen på politiets forelegg trolig ikke er høyt nok for å virke tilstrekkelig almenpreventivt. Etter dette ble aktuell rettspraksis gjennomgått.

7.2 Om straff

Straffetrusselens almenpreventive virkning ved den "klassiske" kriminaliteten kan etter mitt syn diskuteres. Eksempelvis narkotikaforbrytelser, vold m.m. Her er kriminaliteten sjelden resultat av et bevisst valg, men ofte utspilt under aggresjon,

påvirkning av narkotika eller utført av mer eller mindre ”forhulet klientell”. I de tilfellene hvor overtredelsene ikke er et resultat av bevisste valg, vil ikke almenprevensjonen være noe godt hensyn bak å ilegge straff. Det sier seg selv at dersom man f.eks. har ekstreme fysiske behov som medfører kriminalitet, så vil disse overskygge trusselen om straff. Men på området for motorferdsel er ikke dette tilfellet. Her vil overtredelsene i all hovedsak være utslag av bevisste valg av mennesker med ressurser til å eie og bruke motorkjøretøy. Ved denne type kriminalitet kan anvendelse av straff ha en god almenpreventiv effekt. Det er etter mitt syn riktig å anvende straff på dette området for å oppnå almenprevensjon.

Men som vi har sett i denne avhandlingen forekommer det mange overtredelser av loven, selv om man årlig straffer ca 300-350 personer etter bestemmelsen. Dette viser enten at straffene mot dem som blir tatt, ikke er strenge nok til å påvirke andre. Eller at det er såpass få som blir tatt og bøtelagt at det råder en oppfatning om at det er ”ingen” som blir straffet. Etter min vurdering er det trolig en kombinasjon av disse faktorer som gjør utslaget. Det er klart at man må øke straffenivået på dette området og det er klart at man må øke innsatsen og synligheten i felt dersom man skal oppnå effekter. Kanskje særlig viktig vil det være å skolere alle typer oppsyn som til daglig er i felt bedre med tanke på å ta denne typen overtredelser alvorlig og legge et godt grunnlag for politiets etterforskning ved å være nøyaktig og målrettet i anmeldelsen.

Skal straffens og straffetrusselens almenpreventive virkning økes, vil det være påkrevet med en fast og konsekvent praksis på området. Både av politi og rettsvesen. Det vil trolig over tid bidra til bedre holdninger og normpåvirkning til motorferdsel i utmark. Så langt kan jeg ikke se at dette har vært tilfellet. I forhold til politiet har ØKOKRIM jobbet med å opparbeide en ensartet praksis bl.a. ved å skrive artikler i tidsskriftet Miljøkrim.¹³¹ Man skriver da om dommer og forsøker å gi politidistriktene en plattform for straffanvendelsen. Dette ser ut til å ha gitt resultater. De ulike politidistriktene jeg har vært i kontakt med, oppgis å ilegge bøter hovedsakelig i samme størrelseorden.

¹³¹ Eksempel i Miljøkrim 4/2006 hvor man gjengir en dom fra Nordmøre tingrett.

Men straff og bøter må aldri bli et mål i seg selv. Straffen må være tilstede for å søke å skape respekt og etterlevelse av verdier som samfunnet har sagt skal gjelde.

I tillegg kan straffetrusselen og straffen føre til at handlingen blir moralsk uriktig å gjennomføre. Det vil si at samfunnet, ved å gi lover, kan påvirke folks generelle oppfatning av hva som er riktig og hva som er galt, moralsk sett. Dersom samfunnet klarer å dreie moraloppfatningen mot at miljøsynder er moralsk forkastelige, vil vi trolig se en større etterlevelse av lover som verner natur og miljø. Etter mitt synspunkt er miljø et tema som er så mye oppe i dagens debatter og dagsorden at moralen er i ferd med å dreie mot større respekt for natur og miljø.

Når straff er tema, må det grunnleggende prinsipp i norsk strafferett om forholdsmessighet ikke forglemmes.¹³² Det må alltid være forholdsmessighet mellom overtredelsen og den straffen som utmåles. Straffen skal gjenspeile overtredelses grovhet. Men denne forholdsmessigheten er etter min mening et noe svevende begrep. Forholdsmessigheten baserer seg jo også på moralen i samfunnet. Dersom det er stor moraloppslutning om at det å drepe et annet menneske er moralsk forkastelig, vil man ilegge strenge straffer for å si at dette er forholdsmessig i forhold til forbrytelsen. Men dersom befolkningen og samfunnet ser med lettere sinn på det å ta et annet liv, vil en bot på kr. 5000 kanskje være en forholdsmessig reaksjon. Det jeg vil formidle er at begrepet ”overtredelsens grovhet” i bunn og grunn dreier seg om moralen i samfunnet. Dersom miljø hadde vært det vi mennesker satte aller høyest på morallisten ville fengsel i 3 år for ulovlig motorferdsel stå *i forhold til* overtredelsens grovhet. Vi ville dermed holdt oss innenfor prinsippet om forholdsmessighet.

Det er i tilknytning til dette tema på generelt grunnlag viktig at samfunnet ikke belegger alle tenkelige handlinger med straff. Noen kaller dette strafferettslig inflasjon.¹³³ Lovgiver må ha et bevisst forhold til bruk av straff for å styre adferd. Den kriminalpolitiske tendens går, ifølge Riksadvokat Tor-Aksel Busch, i retning av stadig skjerpene tiltak og

¹³² Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5 utgave, 2.opplag, s. 377, 2005.

¹³³ F.eks Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5. utgave, 2 opplag, s 90, 2005.

strengere straffer.¹³⁴ Dette må man etter min mening generelt være forsiktig med. Dette av hensyn til strafferettens legitimitet i befolkningen, noe som er en viktig faktor i forhold til etterlevelse av reglene.

7.3 Hva kan gjøres for å bedre forholdene i fjellet?

Her vil jeg kort sammenfatte hva som kan gjøres for å øke kontrollerbarheten og etterlevelsen av motorferdselloven.

For det første kan man på snøskuter pålegge at alle må ha et nummer preget inn i beltet.¹³⁵ Dette vil ha en preventiv effekt og vil kunne gjøre skuteren gjenkjennelig selv om mistenkte stikker av fra åstedet. Det vil være veldig vanskelig å se nummeret etter kort tid ved snøfall eller snøsmelting, men kan likevel ha effekt.

For det andre må loven (og hvor strengt den straffes) kommuniseres bedre ut i det offentlige rom. Man må bruke media mye mer aktivt enn i dag. Der må man opplyse om aksjoner, kontroller, straffenivå, hva som ikke er lov m.m. Videre må man aktivt ha dialog med grupper som tradisjonelt kjører mye ulovlig, f.eks. snøskuterklubber.

For det tredje må det ikke være mulig å selge kjøretøy uregistrert. Dette vil gi en kjøretøypark hvor alle er registrert (bortsett fra privatimport) samt et korrekt bilde av antall kjøretøy.

Påtalemyndigheten kan for det fjerde være med å ”presse opp” bøtene. Man må søke å få saker inn for domstolene for å få retningslinjer for straffanvendelsen. Man må tidlig ta eventuelle signaler fra Høyesterett å følge disse lojalt opp. Dette vil også gi verdifull omtale og mediadekning. Videre bør inndragning også vurderes i større grad.

Til slutt vil jeg nevne at man må prøve å endre folks oppfatninger og holdninger til motorferdsel slik at man i større grad ser en moralsk fordømmelse av slike lovbrudd.

¹³⁴ Tidsskrift for Strafferett, 2002 nr.4, ”Bruk av straff for å styre adferd”.

¹³⁵ Forslag framkommer i ”Prosjekt miljøkriminalitet”, s 70, 2003 Politidirektoratet.

7.4 Kommentarer til DNs høringsutkast.

DN har kommet med et forslag til ny lov som nå er ute på høring.¹³⁶ Det foreslås noen endringer vedrørende håndhevelsen og straffen. Forslaget har møtt meget kraftig kritikk fra mange hold. Lite av kritikken har etter det jeg kan se handlet om håndhevelsen eller straffanvendelsen.

7.4.1 SNO får utvidede rammer – ”Naturpoliti”

Et av forslagene går ut på at SNO gis økt mulighet for å drive kontroll, kombinert med nye sanksjonsmuligheter.¹³⁷ Forslaget går ut på at SNO får myndighet i kraft av loven til å ilegge gebyr og formell advarsel, såkalte administrative sanksjoner. Dette kan sies å være et resultat av Sanksjonsutvalget som kom med sitt forslag i NOU 2003: 15 ”Fra bot til bedring”, hvor de gjennomgående peker på at straffesystemet kan bli mer effektivt og nyansert med mindre bruk av straff.

En løsning slik direktoratet skisserer kan ha mye godt for seg. For det første vil dette trolig være ressursbesparende. Man gir personell som allerede er mye i utmarka for å utføre andre oppgaver, en utvidet myndighet for kontroll som kan danne grunnlaget for en administrativ sanksjon. Dette kan gi økt respekt for oppsyn i utmark.

Videre kan det sås tvil om politiets ressursbruk på dette området, i dag og for fremtiden. Politiet vil stadig måtte prioritere. Kontroll med motorferdsel i utmark vil trolig ”tape” i kampen mot alvorlig kriminalitet. Da kan det være viktig at oppsyn har denne myndigheten slik at det settes makt bak reglene.

Det bør likevel knyttes prinsipiell kritikk til dette punkt i forslaget. En utvidelse av rammene for oppsynsvirksomheter til å omfatte sanksjoner kan være uheldig. For det første kan man hevde at respekten for oppsynsfolk ikke kan sammenlignes med politiets uansett om de kan ilegge sanksjoner eller ei. Dersom oppsyn ikke oppnår den nødvendige respekt

¹³⁶ DN-rapport 2007-3 ”Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og på vassdrag – Høringsdokument”

¹³⁷ DN Rapport 2007-3.

vil man ikke se noen preventiv virkning av dette. Kanskje tvert imot. Det blir en utbredt oppfatning på at det nå er oppsynsmenn som er kontroll og ”straffemyndighet” og at man dermed utvanner respekten for reglene. Videre kan det føre til at prevensjonseffekten utvannes ytterligere ved at man nå forstår det slik at loven ikke er verdt mer enn at oppsynsfolk kan ta seg av håndhevelsen. Dette vil senke respekten for loven og gjøre den almenpreventive effekten mindre. Når det gjelder den preventive virkningen kan det være grunn til å tro at det å ilegge administrative sanksjoner først og fremst virker individualpreventivt, ved at sanksjonen blir gjennomført i det enkelte tilfellet. Mens det å ilegge straffereaksjoner trolig virker mer almenpreventivt.

For det andre må man tenke langsiktig. Dersom SNO og andre oppsyn får videre og videre fullmakter kan det føre til at politiet setter inn mindre ressurser på området. Dette kan få uheldige konsekvenser i form av at politiet til slutt ikke ofrer motorferdsel i utmark oppmerksomhet.

Videre må man alltid ha legalitetsprinsippet fram i lyset. For å foreta inngrep og sanksjoner må man ha hjemmel i lov. Administrative sanksjoner er formelt forvaltningsrettslige enkeltvedtak og skal behandles etter reglene i forvaltningsloven. Det vil ved utformingen av reglene være viktig å være klar på hvilke handlinger som rammes, samt en presisering av skyldkrav for å være i overensstemmelse med legalitetsprinsippet.

Etter dette vil det etter mitt syn ikke å være noen god løsning å innføre et ”naturpoliti” som opererer på siden av politiet. Tanken om at vi i Norge har et enhetspoliti bør bevares. I dag bevares denne tankegangen ved at politimesteren gir oppsynspersonell begrenset politimyndighet. Selv om ikke avstanden mellom BP og muligheten for SNO til å ilegge gebyr ikke er så stor, er det et prinsipielt skille som bør bevares. Politi og påtalemyndigheten er etter mitt syn de som er best egnet til å avgjøre om en handling bør straffes eller ikke, ikke minst for å øke respekten for motorferdselloven.

Et meget viktig poeng er helhetstankengangen i politiet. Når politiet driver oppsyn og kontroller i utmark har de kompetanse til å reagere mot brudd på veitrafikkloven som f.eks. hjelpåbud, registreringsplikt og promillekjøring. Ved å løsrive motorferdselloven slik at SNO kun får myndighet etter denne vil man miste sammenhengen med

veitrafikkloven som er så nært knyttet til motorferdselloven. Da vil SNO måtte anmelde forholdet og politiet vil da i mange sammenhenger få en meget vanskelig jobb, da de først kommer inn i etterkant.¹³⁸

7.4.2 Innføring av fengselstraff

DN foreslår i den nye straffebestemmelsen § 35 å innta et siste ledd som gir hjemmel for å idømme fengsel inntil 1 år ved skjerpene omstendigheter.

Å innføre en økt strafferamme gir betydelige signaler om at området blir tatt mer alvorlig. Dette er en fortsettelse av oppkriminaliseringen som pågår på dette området. Man må imidlertid være forsiktig med å tro at dette vil føre til mindre ulovlig kjøring. Den utvidede strafferammen kan bli en sovende strafferamme som rettsystemet ikke er tjent med. Det må være realitet bak truslene.

7.4.3 Den generelle linjen

Et meget godt bidrag til håndhevelsen av bestemmelsene er det som ligger som en bakgrunn gjennom hele lovforslaget til DN. Det virker som om DN har sett at håndhevelsen av nåværende bestemmelser er meget vanskelig, samt at det har foregått en eksplosiv vekst i antall kjøretøy og i kjøring. Derfor har de nå konstruert et regelverk som vil gjøre det overflødig for den jevne nordmann å eie egen snøskuter eller ATV. Man ser fra DN's side at så lenge "alle" har egen skuter vil risikoen for ulovlig kjøring være stor. Man ønsker derfor, uten helt å innrømme det direkte, at det ikke skal være noen grunn til å eie egen skuter for den jevne nordmann. Leiekjøring som tilleggsnæring i bygdenorge er tenkt å dekke behovet til hytteeiere og andre.

¹³⁸ Nils Roger Dunas erfaringer.

7.5 Papirlov?

På bakgrunn av denne avhandlingen er det helt klart at loven håndheves. Det forekommer likevel mye ulovlig kjøring. Denne må reduseres. For å klare dette må man søke å øke oppdagelsesrisikoen til et høyere nivå samt å forsøke å jobbe mot en normendring i befolkningen. En normendring i befolkningen være avgjørende for om loven i framtiden vil være helt eller delvis illusorisk.

8 Litteraturliste

Litteratur:

- Thomas Mathiesen, ”Retten i samfunnet – en innføring i rettssoiologi”, 5. utgave, 2005.
- Johs. Andenæs, ”Alminnelig strafferett”, 5. utgave, 2. opplag 2005.
- Torstein Eckhoff, ”Rettskildelære”, 5. utgave, 2. opplag 2005.
- Hans Tore Høviskeland, ”Hva er miljøkriminalitet?”, ØKOKRIMS skriftserie nr. 17, 2005.
- Jon Gisle, ”Jusleksikon”, 2 utgave, 2002.
- Bjørn Bugge, ”Om vedtaks samtidige begrunnelse som redskap”, særavhandling UiO 2006.

Personer:

- Nils Roger Duna, miljøkoordinator i Nord-Trøndelag politidistrikt.
- Arne Øyamo, miljøkoordinator i Sør-Trøndelag politidistrikt.
- Lars Tore Ruud, nasjonal miljøkoordinator, ØKOKRIM.
- Steinar Sunde, miljøkoordinator i Agder politidistrikt.
- Stig Winge, Sør-Trøndelag politidistrikt, avdeling for analyse.
- Robert Bjugn, miljøkoordinator i Helgeland politidistrikt.
- Margrete Torseter, miljøkoordinator i Salten politidistrikt.
- Espen Svartsund, miljøkoordinator i Midtre Hålogaland politidistrikt.
- Perly Berge, representerer fjellstyrene.
- Ellen Katrine Hætta, politiinspektør ved Østfinnmark politidistrikt.
- Pål Brun, opplysningskontoret for vegtrafikk.
- Liv Birkeland, Politidirektoratet.
- Aase Larsen, politiadvokat i Troms Politidistrikt.

Artikler:

- Diverse artiler fra ØKOKRIMs tidsskrift "Miljøkrim".
- Gerog Fr. Rieber-Mohn, "Miljøkriminalitet – med vekt på krenkelser av det ytre miljø" 1989.
- Riksadvokat Tor-Aksel Busch, Tidsskrift for strafferett, 2002 nr. 4, "Bruk av straff for å styre adferd".
- Frode Stock, "Kan foretaksstraff anvendes overfor kommuner som setter seg ut over motorferdsellovens regelverk", artikkel publisert i Jus`t høsten 2007.

Rapporter:

- NIBR-rapport 2006: 15. Motorferdsel i utmark : omfang erfaringer og effekter.
- NIBR-rapport 2006: 16. Revisjon av motorferdselloven: verdier, interesser og veivalg.
- NIBR-rapport 2005: 5.
- DN Rapport 2007-3, "Forsalg til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og på vassdrag høringsdokument".
- NOU 1974: 34, "Motorferdselloven".
- SNOs årsrapport 2006.
- POD-rapport, "Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009".
- Statskog SF, "Årsrapport 2006".

Rundskriv:

- Riksadvokaten, 1/2005. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet.
- Miljøverndepartementet, T-1/96 Motorferdsel i utmark.
- Riksadvokaten, 1523/88 av 5.7.88
- Justisdepartementet, G-70/90, G-107/00.

Stortingsmeldinger og forhandlinger:

- Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005)
- St. prp. nr. 1 (2003-2004)

- St.prp. nr. 1 (2007-2008)
- St.prp. nr. 1 (2004-2005)
- St.prp. nr. 1 (2005-2006)
- Ot.prp nr.44 (1994-1995)
- Ot.prp nr. 60 (1986-87)
- Ot.prp nr. 45 (1976-1977)
- Ot.prp nr. 30 (1995-1996)
- Innst.O. nr. 82 (1976.1977)
- Besl.O. nr. 84 (1976-1977)
- Forhandl. I Ot for 1976-1977 s. 503-516
- Forhandl. I Lt for 1976-1977 s. 88 – 91.

Diverse:

- Høringsbrev 19.01.1987 – endringer i lov om motorferdsel i utmark og på vassdrag.
- Politidirektoratet, ”Prosjekt miljøkriminalitet”, 2003.
- POD, ”Tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet 2006-2009”.
- Nasjonenes undersøkelse, utført av Sentio-Norsk statistikk, 2004.
- NINA undersøkelse, ”Regionale skilnader i synet på bruk av snøskuter i utmark”, Skår og Vistad, 2005.
- TNS Gallups natur- og miljøbarometer.
- ”Arbeidsnotat 2B - , ulovlig motorferdsel. Bakgrunnsdata og erfaringer fra motorferdsellforsøket. En del av MoSa prosjektet”, 2005.

9 Lister over tabeller og figurer m v

Tabell 1.1: MoSa undersøkelse