



## ØKOKRIM

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av  
økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 Oslo

Deres referanse  
07/1672/008

Vår referanse  
200700140-2 452

Vår dato  
12. oktober 2007

### **FORSLAG TIL NYTT REGELVERK FOR MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG (DN RAPPORT 2007-3) - HØRING**

Det vises til utsendt høringsbrev fra Direktoratet for naturforvaltning av 29. juni 2007, videreformidlet fra Politidirektoratet 11. juli 2007. Gunnvor Hovde i POD har forlenget fristen for Økokrim fra 24 september til 12. oktober 2007.

I det vesentligste støtter Økokrim høringsforslaget. Utkastet til nytt regelverk fremstår stort sett som gjennomarbeidet og velbegrunnet. Det er positivt at forslaget har forsøkt å synliggjøre hensynet til miljøet og betydningen av miljøspørsmål i større grad enn det som fremgår av dagens motorferdselslovgivning. Spesielt vil vi trekke frem forslaget om å utvide motorferdsellovens virkeområde etter mal av friluftslovens regler for allmennhetens ferdselsrett. Vi støtter også at det lages en helt ny lov fremfor at det gjøres mindre endringer i den gamle. Økokrim har imidlertid flere innvendinger til kapittel 8 "håndheving og sanksjoner". Vi kommer nærmere tilbake til dette.

#### **Hevning av strafferammen**

Den eneste sanksjonsbestemmelsen i dagens motorferdselslov (§ 12) hjemler kun bøtestraff. Ett kapittel i lovforslaget, kap. 8, er viet Håndheving og sanksjoner, herunder bruk av straff. Vi er positive til at direktoratet forslår å skjerpe straffebestemmelsen, slik at fengselstraff også kan idømmes. Dette innebærer at det kan benyttes tvangsmidler som pågripelse og ransaking og beslag. Foreldelsesfristen for overtredelser blir også forlenget. Forslaget om økt strafferamme fra bøter til fengsel må ses i sammenheng med motorferdselslovens betydning som miljølov. Overtredelse av motorferdselsloven kan medføre uoppretlige skade og er en trussel mot allmennhetens rett til fri ferdsel. I tillegg medfører ulovlig motorferdsel en innskrenking av menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelse og svekker grunnlaget for det biologiske mangfoldet. Utvidelsen av strafferammen vurderes som viktig for å øke straffebestemmelsens allmenn- og individualpreventive virkning. Strafferammen sier også noe om samfunnets syn på straffverdigheten ved lovbruddet, og har dermed en symboleffekt som ikke skal

undervurderes. Den mest betydningsfulle effekten av økt strafferamme er antagelig at det blir enklere å få politiet til å prioritere motorferdselskriminalitet når loven sanksjonerer overtredelser med fengselsstraff og ikke bare med bot.

Økokrim foreslår på denne bakgrunn at forslaget til straffebestemmelsen i § 35 under alternativet særdeles skjerpene omstendigheter utvider strafferammen til 2 års fengsel. Da vil straffebestemmelsen ha samme øvre strafferamme som andre sammenliknbare miljølover som for eksempel viltloven, kulturminneloven og naturvernloven. Tilsvarende strafferamme er også foreslått i ny plan- og bygningslov. I høringsforslaget til ny straffebestemmelse i § 35 er det vist til § 73 i forslag til ny naturmangfoldslov. Enheten bemerker at øvre strafferamme i § 73 til ny naturmangfoldslov er 3 år og ikke ett år slik det er foreslått i § 35.

### **Administrative sanksjonsmuligheter**

Utkastet foreslår bestemmelser som omhandler ulike former for reaksjoner overfor brudd på loven. Høringsforslagets § 34 (forvaltningsrettslige sanksjoner) og § 35 (straff) er de viktigste håndhevingsbestemmene. Økokrim ser at man gjennom fleksible administrative sanksjoner, som formell advarsel, administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr på mange samfunnsområder vil kunne redusere bruken av straff og samtidig få et mer effektivt sanksjonssystem enn i dag. Økt bruk av forvaltningsmessige tiltak og administrative reaksjonsformer er i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger (NOU 2003: 15 Fra bot til bedring), og vil på flere områder kunne bidra til en mer effektiv miljøforvaltning. Et "overforbruk" av straffesanksjoner kan lett føre til svekket respekt for straff som sådan. Økokrim deler dette generelle synet.

Etter Økokrims oppfatning er imidlertid ikke motorferdselsloven egnet for slike administrative sanksjonsmuligheter som foreslått. Motorferdselsloven er av en annen karakter enn de øvrige miljølover. Den har blant annet mange likhetstrekk og forbindelseslinjer til veitrafikkloven. I dag kjøres det i utmark med en rekke forskjellige kjøretøyer, bl.a. snøscooter, motorsykel, ATV, traktor, beltebil og personbil. I tillegg benyttes det luftfartøy.

I begrunnelsen for at forvaltningen skal kunne reagere administrativt, har Direktoratet for naturforvaltning vist til NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Sanksjonsutvalget peker særlig på to svakheter i dagens system med svært omfattende straffehjemler: "Altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare", og "En altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad, eller ikke i det hele tatt, blir håndhevet".

Økokrim er enig i at dette passer på en rekke miljølover, men enheten kan ikke se at disse argumenter er treffende ved brudd på motorferdselsloven. Direktoratet for naturforvaltning har for øvrig ikke vurdert problemstillingen nærmere, men kun vist til NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Sanksjonsutvalget vurderte imidlertid avkriminalisering og administrative sanksjoner på miljøområdet bare i forhold til viltloven og lakse- og innlandsfiskloven (kap. 23). De argumenter som kan tale for mindre bruk av straff ved overtredelser av disse to lovene med forskriftsverk, kan imidlertid på ingen måte overføres til motorferdselsområdet. Argumentasjonen vedrørende forslaget til kap. 8 i ny motorferdselslov er etter Økokrims oppfatning lite gjennomtenkt og forslagene er utilfredsstillende begrunnet.

Forslaget til kapittel 8 ikke er for øvrig ikke i samsvar med forslaget til den bredt sammensatte MoSa gruppen. Økokrim tiltre det som MoSa gruppen har kommet frem til i NIBR-rapporten 2006:16 kapittel 8.

Direktoratets forslag er heller ikke i samsvar med annen nyere miljølovgivning som Svalbardmiljøloven av 15. juni 2001 eller lov om fritids- og småbåter av 7. juli 2000. I fritids- og småbåtloven ble det i § 39 innført forbud mot bruk av vannscooter og andre liknende motordrevne mindre fartøy. Det medførte at også bruk av snøscooter på åpent vann omfattes av denne bestemmelse.

#### **Overtredelser begått ved simpel uaktsomhet**

Når det gjelder nærmere kommentarer til det fremlagte lovforslaget, kan vi ikke se at forslaget i §§ 32-35 i tilstrekkelig grad avklarer grensen mellom strafferettslig og forvaltningsrettslig reaksjonsfastsettelse. Forslaget kan oppfattes som om det er opp til forvaltningen alene å vurdere om også forsettlige overtredelser av loven kun skal sanksjoneres med administrative reaksjoner, og ikke anmeldes til politiet. Dette vil etter Økokrims syn kunne føre til en uensartet praksis som gir liten forutberegnlighet for den enkelte.

Etter Økokrims oppfatning er det ikke hensiktsmessig å avkriminalisere overtredelser av motorferdselloven som er begått ved simpel uaktsomhet. Når det gjelder hvilken skyldform som bør foreligge før en overtredelse er straffbar, er en sammenlikning med veitrafikkloven mer nærliggende enn annet typisk miljøregelverk. Etter det enheten kjenner til har det aldri vært vurdert å kreve grov utaktsomhet som skyldform i vegtrafikken.

Vi ser også med bekymring på at en ny administrativ sanksjonsmulighet, ”formell advarsel”, kan innebære at politiet ikke lenger vil reagere overfor de mest typiske og utvilsomt mest tallrike overtredelser.

Ulovlig motorferdsel er en overtredelsestype der ”bit for bit” - tankegangen må gjøre seg gjeldende i fullt monn. Den enkelte overtredelse av forbudet mot motorferdsel i utmark kan synes bagatellmessig slik at det kan være fristende å avgjøre saken med en formell advarsel eller med gebyr. Det er imidlertid summen av de mange tilsynelatende mindre alvorlige overtredelser som utgjør en alvorlig miljøtrussel. Det er derfor viktig at det reageres strengt og konsekvent ved all ulovlig kjøring. Økokrim har ingen tro på at en formell advarsel eller et gebyr har noen nevneverdig preventiv virkning. Det vises i denne forbindelse til at Høyesterett allerede for snart 20 år siden gjentatte ganger tok til orde for at bøtenivået bør økes for å oppnå den nødvendige respekt for forbudet mot motorferdsel i utmark, se for eksempel Rt. 1989 s. 1361 og Rt. 1992 s. 8. De overtredelser avgjørelsene omhandler var for øvrig helt tradisjonelle lovbrudd begått i simpel uaktsomhet.

Motorferdselloven tar sikte på å verne viktige offentlige interesser gjennom en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning. Overtredelser av enkelte bestemmelser i loven kan få alvorlige konsekvenser for naturmiljøet. Samtidig må man dessverre erkjenne at vern av miljøet blant deler av befolkningen har lav prioritet i forhold til ønske om selvrealisering ved fart og spenning. En delvis avkriminalisering av ulovlig motorferdsel vil derfor kunne medføre en ytterligere trussel mot naturen. Det er Økokrims erfaring at det ved en rekke miljølovbrudd er vanskelig å bevise grov uaktsom overtredelse. Dette vil ikke minst gjøre seg gjeldende ved

motorferselskriminalitet. Det vil forvanske iretteføringen av motorferdselssaker i betydelig grad hvis grov uaktsomhet skal kreves for straffbarhet. En heving av skyldkravet vil derfor kunne redusere miljøets strafferettslige vern. Straffen i miljø saker må også avspeile samfunnets syn på de verdier loven skal verne. Økokrim frykter at en heving av skyldkravet vil bidra til å redusere miljøets status i samfunnet idet den "alminnelige" overtredelse blir vurdert som mindre alvorlig enn tidligere. Det er i så fall det motsatte av det en ønsker å oppnå med en ny lov om motorferdsel i utmark.

### **Forslag til endring av straffebestemmelsen i § 35.**

Økokrim foreslår at forslaget til § 35 endres til å lyde:

*"Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3, § 4, § 33 andre ledd og tredje ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar.*

*Er det inntrådt skade på person eller voldt fare for slik skade, voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes.*

*Medvirkning straffes på samme måte.*

*Overtredelse av loven anses som forseelse."*

Når strafferammen heves utover fengsel i ett år bør bestemmelsen inneholde en såkalt forseelsesklauseul for å sikre en prosessuelt enklere behandling i påtalemyndigheten. Straffebestemmelsen i ny motorferdselslov vil da være bygd opp på samme måte som tilsvarende bestemmelser i en rekke andre miljølover.

Oppregningen i annet ledd er ikke uttømmende. Andre straffskjerpene momenter vil for eksempel være overtredelsens omfang og virkning samt graden av skyld. Fortjeneste oppnådd ved lovbruddet (f. eks ved ulovlig passasjertransport) og om det er tale om en planlagt overtredelse i motsetning til en impulshandling, vil ha betydning. Etter Økokrims oppfatning må uansett alternativet "i betydelig grad forringet muligheten til å oppleve stillhet og ro" som i dag står i lovforslaget, ikke med i en straffebestemmelse. Dette alternativet er ubrukelig som argument for strengere straff. Hvordan skulle en bevisførsel omkring dette legges opp i domstolene? Dette alternativet er tvert imot et utmerket utgangspunkt for å ironisere over loven og dens formål. Lovteksten må ikke gi tilhengerne av mer liberal lovgivning lettvindt ammunisjon.

Brudd på motorferdselloven har lav oppdagelsesrisiko. Kriminalitet knyttet til motorferdsel i utmark er mange steder et konfliktylt saksområde som er vanskelig å etterforske. Tilbøyeligheten til å søke å unngå kontroll er økende. Økokrim understreker at kontrollørene må inneha nødvendige kvalifikasjoner og kompetanse for å kunne sikre bevis på forsvarlig måte slik at unødvendige frifinnelser unngås. Det er særdeles skadelig for respekten for lovverket når tiltalte frifinnes grunnet mangelfull bevissikring eller etterforskning og "hele bydga" vet om at det er kjørt ulovlig.

Om direktoratet opprettholder forslaget § 34 (forvaltningsrettslige sanksjoner) minner en på at avgjørelse om overtredelsesgebyr er enkeltvedtak, som må forhåndsvarsles etter

forvaltningsloven § 16. De øvrige krav til enkeltvedtak, herunder klageadgangen, kommer også til anvendelse.



Einar Høgetveit  
ØKOKRIM-sjef



Hans Tore Høviskeland  
førstestatsadvokat

Kopi: Riksadvokaten, postboks 8002 Dep, 0030 OSLO