

”En redegjørelse for straffereglene i plan- og bygningsloven, og drøftelse om de er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene i loven”

Kandidatnummer: 390

Veileder: Helge Lindrup

Leveringsfrist: 25.04.07

Til sammen 15921 ord

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema og spørsmål	1
1.2	Bakgrunn for valg av temaet	2
1.3	Oppgavens struktur	3
<u>2</u>	<u>RETTSKILDER OG FAKTAGRUNNLAG</u>	<u>5</u>
2.1	Loven	5
2.2	Forarbeider	5
2.3	Rettspraksis	7
2.4	Forvaltningspraksis	7
2.5	Juridisk litteratur	8
2.6	Statistikk	9
<u>3</u>	<u>STRAFFEREGLENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN, OG DE SENTRALE BESTEMMELSER DE SKAL BYGGE OPP OM</u>	<u>10</u>
3.1	Historie	10
3.2	Lovens formål	12
3.3	Sanksjoner og inngrep som forutsetning	14
3.4	Plan- og bygningsmyndighetene	15
3.5	Plan- og bygningsmyndighetene sine virkemidler ved detaljplanlegging	15
		I

3.6	Plan- og bygningsmyndighetenes tilsynsoppgave	17
3.7	Nærmere redegjørelse om plbl §§ 110-112	19
3.7.1	Innledning	19
3.7.2	Straffereglene og forvaltningssanksjonene i plbl	19
3.7.3	Felles for plbl §§ 110-112	20
3.8	Anvendelsen av Plbl § 110	21
3.9	Anvendelsen av plbl § 111	28
3.10	Anvendelsen av plbl § 112	32
3.11	Andre strafferegler og straffereaksjoner som kan komme til anvendelse	34
3.11.1	Innledning	34
3.11.2	Andre strafferegler som kan komme til anvendelse	34
3.11.3	Inndragning	37
3.12	Bøter sin betydning som straff for straffereglene	38
<u>4</u>	<u>OVERSIKT OVER BRUDD OG ANMELDELSER PÅ PLBL</u>	<u>40</u>
4.1	Innledning	40
4.2	Tall fra statistisk sentralbyrå	40
4.3	Prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet	41
4.4	Tall fra kommunene	42
<u>5</u>	<u>ANDRE TILTAK ENN STRAFF</u>	<u>45</u>
5.1	Innledning	45
5.2	Redegjørelse for forslagene fra Sanksjonsutvalget	45
5.3	Forslaget om mer bruk av forvaltningssanksjoner	46

<u>6</u>	<u>NÆRMERE REDEGJØRELSE FOR FORSLAGET OM EN STRAFFESKJERPELSE AV STRAFFEREGLENE I PLBL</u>	<u>50</u>
6.1	Innledning	50
6.2	Lovforslaget om straffeskjerpelse	50
6.3	Begrunnelsen for forslaget om en straffeskjerpelse	51
6.4	Høringsuttalelser til forslaget om en straffeskjerpelse	52
6.5	Mulige virkninger av en straffeskjerpelse	52
6.6	Bør brudd på plbl straffes eller avkriminaliseres	56
<u>7</u>	<u>KONKLUSJON</u>	<u>58</u>
7.1	Oppsummering	58
7.1.1	Vurdering av straffereglene i plbl	58
7.1.2	Vurdering av oppfølgingen av overtredelser på plbl	59
7.1.3	Vurdering av andre tiltak enn straff	60
7.1.4	Vurdering av forslag om straffeskjerpelse	62
7.2	Konklusjon	63
7.3	Avslutning	64
<u>8</u>	<u>LITTERATURLISTE, KILDEHENVISNINGER</u>	<u>65</u>
8.1	Litteratur	65
8.2	Lovsregister	65
8.3	Forarbeider	66
8.4	Forvaltningspraksis	66
8.5	Rettspraksis	67

1 Innledning

1.1 Tema og spørsmål

Oppgavens tema er en redegjørelse for straffereglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, heretter forkortet til plbl, §§ 110-112. Problemstillingen oppgaven reiser, er om de er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene i plbl.

I denne oppgaven vil jeg også komme inn på forvaltningssanksjonene, jf. plbl §§ 113, 114, 115 og 116a, i forbindelse med vurderingen av andre tiltak enn straff. Med forvaltningssanksjoner mener jeg administrative reaksjoner på en overtredelse.

”Utviklingen siden slutten av 80-tallet, har vist at det er en økende manglende etterlevelse av regelverket i plbl”.¹ Dette til tross for at plbl hjemler trussel om straff.

Det reiser spørsmålene:

- Er dagens strafferegler i plbl hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene i loven?
- Prioriteres det i tilstrekkelig grad å følge opp brudd på plbl fra plan- og bygningsmyndighetene og politiet sin side?
- Finnes det andre tiltak enn straff som vil virke bedre enn dagens strafferegler for å oppnå formålene?

¹ Ot. prp. nr.39 (1993-94) Om lov om endringer I plan- og bygningsloven.

- Vil en ny strafferegel i plbl med trussel om fengselsstraff, virke bedre enn dagens strafferegler for å oppnå formålene?

1.2 Bakgrunn for valg av temaet

Bakgrunnen for valget av temaet, er blant annet oppslag i media. I vinter stod det en artikkel i Aftenposten om en kvinne som ble drept, da deler av en bygård raste og traff henne. Bygårdeieren ble anmeldt for å ikke ha sørget for god nok sikring.² I fjor sommer, var det en sak i media om en uttalelse fra Økokrim, som hevdet at hytteeiere som bygger ulovlig i strandsonen behandles for mildt, og gikk inn for å støtte forslaget om å øke strafferammen til inntil to års fengsel.³

Etter min mening, og etter flere oppslag i media, kan det virke som det til en viss grad er fritt frem for gårdseiere, grunneiere, hytteeiere osv., å gjøre som de vil, og slippe unna med brudd på plbl sine bestemmelser. Hvis det er slik, at det er ”lettere å be om tilgivelse enn tillatelse”, kan det være med på å svekke den allmenne respekten for regelverket i plbl.

Det vakte derfor min interesse, da det oppnevnte bygningslovutvalget av kommunal- og regionaldepartementet i 2002, la frem sin andre delutredning, NOU 2005:12, mer effektiv bygningslovgivning II. Der ble det foreslått å innføre en ny strafferegel i plbl om at ”vesentlige overtredelser skal straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, og ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes”.⁴ Det har vært foreslått å innføre fengselsstraff tidligere, men det har blitt forkastet.⁵ Brudd på plbl sine

² Aftenposten, 15.01.07.

³ ANB. 03.08.06.

⁴ NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. S. 31.

⁵ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

bestemmelser, påbud og/eller forbud, kan etter dagens strafferegler straffes med bøter, jf. plbl §§ 110-112.

1.3 Oppgavens struktur

I kapittel to vil jeg omtale de aktuelle rettskilder jeg har brukt i denne oppgaven.

Jeg vil i kapittel tre redegjøre for straffereglene i plbl, og de sentrale bestemmelsene de skal bygge opp under. Det innledes med en kort historisk bakgrunn om plbl i sin helhet, og deretter om straffereglenes bakgrunn.

Videre i kap. tre vil jeg ta for meg formålene i plbl som straffereglene skal understøtte, og grunnleggende forutsetninger for å oppnå formålene. Deretter vil jeg gjøre rede for plan- og bygningsmyndighetene, og deres tilsynsoppgaver. For å gi en bedre forståelse av plan- og byggekontrollsystemet vil jeg kort nevne de sentrale bestemmelser ved detaljplanleggingen.

Deretter vil jeg i redegjørelsen behandle anvendelsen av straffereglene i plbl, og bruke eksempler fra rettspraksis. Jeg vil også behandle andre strafferegler og straffereaksjoner som kan komme til anvendelse. Det vil deretter bli aktuelt å komme inn på bøter som straff, og inndragning.

I kapittel fire vil jeg vise til statistikk over antall anmeldte brudd på plbl. Jeg vil også behandle tall som tar for seg politiets og kommunenes prioriteringer av brudd på plbl.

Etter dette, vil jeg i kapittel fem vurdere om andre tiltak kan være mer hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene i loven enn straffereglene. Her vil det være sentralt å omtale forvaltningssanksjonene.

I kapittel seks, vil jeg behandle lovforslaget om innføring av fengsel som straff, og om det vil oppnå formålene i loven på en mer hensiktsmessig måte. Jeg vil ta for meg begrunnelsen for forslaget, og nevne kort de aktuelle høringsuttalelser.

Jeg vil også komme kort innpå mulige virkninger av en straffeskjerpelse, og om brudd på plbl bør straffes eller avkriminaliseres.

Til slutt vil jeg etter en oppsummering med vurderinger, konkludere oppgavens problemstilling i kapittel syv. 7.

2 Rettskilder og faktagrunnlag

2.1 Loven

Jeg har tatt for meg plbl i utgangspunktet. De eldre bygningslovene blir kort omtalt, med noen henvisninger, for å sette plbl sine strafferegler inn i en historisk utvikling og ramme. Av andre aktuelle lover, vil lov om alminnelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10, heretter forkortet til strl, være mest omtalt siden enkelte forhold kan subsumeres under flere straffebud. Andre lover av interesse er lov om naturvern av 19. juni nr. 63 1970, heretter forkortet til naturvernloven, og lov om kulturminner av 9. juni nr. 50 1978, heretter forkortet til kulturminneloven. Disse lovene vil ha betydning for om dagens strafferegler i plbl, er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålet i loven.

2.2 Forarbeider

Forarbeidene står sentralt som rettskilde i denne oppgaven. Plbl er fragmentarisk, etter mange lovrevisjoner. Forarbeidene omtaler lovens formål, og den ønskede virkning av straffereglene som de er ment å støtte opp om under.

Forarbeider som blir noe brukt til å redegjøre for straffereglene er:

- Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960.
- Ot.prp. nr. 1 (1964-65) om ny bygningslov og utkast til lov om bygningsvesenet.
- Ot. prp. nr. 56 (1984-85) plan- og bygningslov.

Disse forarbeidene er også aktuelle for å kunne danne seg et bilde av den historiske rammen.

- Ot. prp. nr.39 (1994-95) om lov om endringer i plan- og bygningsloven.

Denne Ot.prp. vil bli brukt for å delvis kunne begrunne dagens anvendelse av straffereglene. Den er dessuten veldig aktuell for vurderingen av oppgavens hovedproblemstilling, spesielt siden den forkastet forslaget om å innføre fengsel som straff.

- NOU 2003: 14 bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

I denne utredningen er enkelte temaer aktuelle ved vurderingen av problemstillingen. Her er tall over overtredelser fra kommuner interessant, da det viser noe av praksis.

- NOU 2003: 15 fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Denne utredningen vil bli brukt for å se på andre tiltak enn straff.

- Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven).

Denne Ot.prp. vil bli brukt for å behandle spørsmål om bruken av straff, om de ulike typer straffer, og hvorfor vi straffer. Dette er en aktuell drøftelse, for vurderingen av oppgavens problemstilling, sett i sammenheng om andre tiltak enn straff vil være mer hensiktsmessige.

- NOU 2005:12, mer effektiv bygningslovgivning II.

Denne utredningen er svært aktuell ved vurderingen av oppgavens problemstilling. Særlig siden lovforslaget om å innføre fengsel som straff, er foreslått på nytt. Dette forslaget har dessuten vært ute på høring, hvor høringsinstansene kan gi vurderinger som er interessante for vurderingen av hvor hensiktsmessige dagens strafferegler er.

2.3 Rettspraksis

Det foreligger ikke mye rettspraksis om temaets problemstillinger. Etter søk på Lovdata, er det få saker som dukker opp fra Høyesterett og lagmannsrettene. Den sparsommelige rettspraksisen kan brukes som eksempler på anvendelsen, og noe ved begrunnelsen av straffereglene. Lite rettspraksis kan også tyde på at få saker blir anmeldt, og at mange av de sakene blir henlagt. Det kan ha betydning for vurderingen av problemstillingen, som jeg vil komme tilbake til siden.

2.4 Forvaltningspraksis

Dersom straffereglene skal være hensiktsmessige og oppnå formålet, er det viktig at de blir anvendt. For å ha oppnå den hensikten straffereglene er ment å ha, krever dette en rask avdekking, oppklaring og straffebehandling, noe jeg vil komme tilbake siden i oppgaven.⁶

- Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet, H-3/01 februar 2001 reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

Dette rundskrivet vil bli brukt for å vise til myndighetenes kontroll og styring med straffereglene. Dette er sentralt ved vurderingen av problemstillingen, da det er de enkelte kommuner som er kontrollmyndigheter ved de fleste byggesaker og plansaker, og dermed er de også de viktigste håndheverne av plbl.

⁶ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 79.

- Rundskriv fra riksadvokaten, Rundskriv nr 1 2007 mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2007.

Dette rundskrivet er også aktuelt. Det vil vise i praksis hvordan lovbruddene blir prioritert av påtalemyndigheten. Denne prioriteringen kan vise til vurderingen om straffereglene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, særlig ved vurderingen av om det finnes alternativer for straff, som vil eventuelt virke bedre om straffereglene ikke blir håndhevet.

2.5 Juridisk litteratur

Det er ikke mye litteratur om straffereglene i pbl. Den boken jeg har brukt mest er:

- ”Plan og bygningsloven – kommentarutgave, 5. utgave, Oslo 2004.”, av Carl Wilhelm Tyren.

Denne boken omhandler noe om anvendelsen av straffereglene, som har vært aktuelt for redegjørelsen.

Annen juridisk litteratur som har blitt brukt, har vært mest for definisjoner av ord og uttrykk.

Jeg har anvendt en nettbasert rettskildedatabase:

- Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata.

Denne rettskilden har vært mest aktuelt under redegjørelsen for, og anvendelsen av straffereglene i pbl.

2.6 Statistikk

Jeg har anvendt en tabell over antall anmeldte lovbrudd på plbl, fra Statistisk sentralbyrå - seksjon for levekårsstatistikk og gruppe for kriminalstatistikk. Det har vært for å danne et bilde over antall saker som har vært anmeldt de siste årene.

3 Straffereglene i plan- og bygningsloven, og de sentrale bestemmelser de skal bygge opp om

3.1 Historie

I tiden før industrialiseringen var det ikke noe behov for en stram regulering av arealbruken, eller kontroll og sanksjon ved brudd. Veier og jernbaner var det plass til på landsbygda. Den enkelte grunneier kunne få disponere eiendommen sin, som vedkommende ville. Utformingen av landskapet kunne man overlate til tilfeldighetene. Derimot var det noe behov for å ha en planleggingskontroll og byggekontroll i bymessige- og tettbebygde strøk, helt siden middelalderen.

Senere kom behovene for mer regulering til uttrykk i bygningslover for de større byene. Hvor presset ble stort etter industrialiseringen. En landsomfattende lov av 1845 for de mindre byene, ble forløperen til bygningsloven av 22. februar 1924. Denne loven gjaldt for alle landets byer, og nærliggende områder omkring. Dertil kunne departementet avgjøre om den i tillegg skulle gjelde i de enkelte landkommuner. Loven av 1924 ble avløst av en ny bygningslov av 1965, som skulle gjelde alle kommuner.

Loven av 1965 ble den første alminnelige planleggings- og reguleringslov vi kjenner i dag. På området fantes det også særlover, som lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 1971. Disse lovene gjaldt mer restriksjoner på eiendommer, og i noe mindre utstrekning pålegg om arealplanlegging.

Bygningsloven av 1965 og strandloven av 1971 ble slått sammen, og vi fikk i 1985 dagens pbl.

Bygningsloven av 1924 hadde bare regler om detaljplaner for byer og tettbebygde strøk, og hjemlet en bestemmelse med om straffansvar. Denne bestemmelsen var deskriptivt utformet og truet med bøter, i likhet med straffereglene i bygningsloven av 1965, og dagens strafferegler.

Bygningsloven av 1965 videreførte trusselen om straff fra bygningsloven av 1924, men straffereglen gikk fra å være en enkelt bestemmelse til å bli flere bestemmelser, slik det også er i dag. Straffereglene i plbl §§ 110-112 er videreført med noen endringer i den senere tid, fra bygningsloven av 1965.⁷

Plbl § 110 tilsvarer den tidligere bygningslov av 1965 § 110 etter lovendring i 1985 og med visse endringer i 1986, 1995, 1996 og 2003.⁸ Ved lovendring i 2003 ble det tilføyd ny nr 7. Foretak kan dessuten straffes jf. strl. kap 3a. Ved endringen 5. mai 1995 vurderte man å innføre fengselsstraff for særlig grove forgåelser, men dette ble droppet, se Ot. prp. nr.39 (1994-95) om lov om endringer i plan- og bygningsloven s. 178.

Plbl § 111 tilsvarer tidligere bygningslov av 1965 § 111 etter lovendring i 1985, og med visse endringer i 1986 og 1996.⁹

Plbl § 112 tilsvarer tidligere bygningslov § 112 av 1965 etter lovendring i 1985, og etter lovendring i 1993.

⁷ Ot. prp. nr. 56 (1984-85) plan- og bygningslov. S. 130.

⁸ Tyrøn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Oslo 2004. S. 439.

⁹ Tyrøn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Oslo 2004. S. 446.

3.2 Lovens formål

Formålene i plan og bygningsloven er flere, og preget av at loven både er en planlov og en bygge lov.

Det kan diskuteres hvor vidt lovens formålsbestemmelse dekker like godt bygningslovgivningens område, som planlovgivningens. Det er likevel ikke tvilsomt at det generelt formulerte mål i dagens formålsbestemmelse også gjelder for bygningsdelen i loven. Dette er klart uttalt i lovens forarbeider.¹⁰ Noen vil nok hevde en mer generell formålsbestemmelse er mer hensiktsmessig. I stedet for dagens bestemmelse som inneholder oppramsete innslag av særinteresser som skal ivaretas.

Formålet med bestemmelsene i plbl, er blant annet å ha en planlegging som legger til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Dette skal gi grunnlag for vedtak om ”riktig bruk og vern av ressurser, og riktig vedtak ved utbygging, samt også å sikre estetiske hensyn”, jf. plbl § 2 (1). Dette er et overordnet formål, hvor manglende oppfølging ikke er sanksjonert med straff, men det er brudd på de forbud og påbud som er vedtatt, som er straffbart.

Det viktigste formålet er ”å stille særskilte krav til det enkelte byggetiltak gjennom planlegging, og at loven skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for hver enkelt og samfunnet”, jf. § 2 (2). Andre ledd kan sies mer direkte å være av betydning for byggesakene.¹¹, hvor straffereglene er har en stor betydning for å sikre kontroll.

”Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår”, jr. § 2 (3). Dette er for eksempel § 111 med på å understøtte.

¹⁰ Ot. prp. nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov. S 100.

¹¹ NOU 2005:12, Mer effektiv bygningslovgivning II. S. 107.

Selv om det ikke står i lovteksten, er det en del av formålet å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, for å oppnå lovens formål ¹² Straffereglene skal sikre plan- og bygningsmyndighetene kontroll og styring for å oppnå formålene i loven.

En forutsetning, er at planleggingen og byggekontrollen skal ledes av folkevalgte organer, og kontrolleres av kommunen. For at formålene skal inntreffe på en best mulig måte, så krever dette at myndighetene tar ansvar for utformingen av oversikts- og detaljplanleggingen, og håndterer kryssende hensyn, som for eksempel vern eller utbygging. Når myndighetene har tatt ansvar for utformingen, så krever det regler som håndhever brudd på oversikts- og detaljplanleggingen. Slik at formålene gjennom planleggingen, påbud eller forbud, ikke blir uthult ved omfattende, og gjentatte lovbrudd. Her er straffereglene i plbl er ment å støtte opp om formålene i plan og bygningsloven, ved å framtvinge overholdelse av bygningsmyndighetenes vedtak.

Formålet med plbl og straffereglene er å skape et funksjonsdyktig samfunn. Formålene og de underliggende regler påvirker den sosiale strukturen, økonomien og ikke minst miljøet. Arealplanlegging med tilhørende regulering og rådighetsinnskrenkninger tar sikte på å fremme viktige samfunnshensyn. Dette kan for eksempel innebære at et naturområde nektes utbygd hvis det er verneverdig, og brudd på et slikt forbud kan straffes.

Plan- og bygningsloven er viktig til vern om naturmiljø og kulturminner. Loven er også alene om å beskytte bygninger som ikke er fredet, fra å bli revet uten tillatelse, jf. § 93 bokstav d. Plbl er den eneste loven som hjemler straff ved et slikt lovbrudd.

¹² Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 31.

3.3 Sanksjoner og inngrep som forutsetning

For å oppnå formålene i plbl, er det også grunnleggende forutsetninger som må ligge til grunn for en effektiv planlegging og byggekontroll. Det er å ha sanksjonsmidler for å sikre kontroll.

Dersom en skal ha en vellykket oversikts- og detaljplanlegging av eiendommer, så krever det også at myndighetene har rett til å gjøre inngrep med hjemmel i råderetten til grunneierne, gjennom for eksempel en reguleringsplan. Et inngrep som en reguleringsplan vil utgjøre eller en omregulering kan være av forskjellig karakter, vesentlig, mindre vesentlig, langvarig eller kortvarig. Et inngrep kan for eksempel skje ved en omregulering fra byggeområde til friområde. En kan ikke da for eksempel ikke bygge et hus midt ute i friområdet. Det vil være straffbart jf. plbl § 110 (1) nr. 3. Eller om vedkommende hadde fått dispensasjon til å bygge i friområdet, men ikke hadde søkt om de nødvendige tillatelser til å bygge på huset noen år senere, ville det vært straffbart etter § 110 (1) nr. 2.

Det er ikke slik lenger at en har fri råderett over sin egen grunn, slik en hadde i tiden før industrialiseringen. En kan ikke nødvendigvis rive den gamle verandaen, og bygge på ei ny stue selv om en kunne ønske det, uten om å søke om tillatelse. På den annen side, kunne en heller ikke ha gjort det etter avslag på søknad. Dersom det var opp til hver og enkelt om hvordan en ville utnytte sin egen eiendom, ville dette stride imot plbl sine formål, og det ville være straffbart, jf. §§110-112. De samfunnsmessige konsekvensene ville blitt store, om det ikke var noe system.

Skulle en ta seg til rette, så ville det uthule dagens regler, og formålet ville endt opp som en floskel. Etter dagens regler må en finne seg i inngrep i sin egen råderett over eiendommen, og en kan dermed ikke foreta seg noe som strider imot inngrepene. Det kan på sin side kreve et sanksjonssystem, som sikrer en vellykket oversikts- og detaljplanlegging ved å straffe overtredelser på plbl sine bestemmelser.

3.4 Plan- og bygningsmyndighetene

Myndighetene er gitt ulike plan- og reguleringsbestemmelser for ansvar og utforming på ulike nivåer. Formålene er flere, blant annet å sikre lokalt selvstyre, og samordne ulike hensyn regionalt og nasjonalt.

På riksnivå er det Kongen, herunder departementet, som ”har ansvaret for, og ledelsen av planleggingsvirksomheten på riksnivå”, jf. § plbl 13 (1).

På fylkesnivå, er det fylkestinget som ”har ansvaret for, og skal lede arbeidet med fylkesplaner”, jf. plbl § 12-1 første punktum.

På kommunalt nivå er det kommunestyret skal ”ha ansvaret for og skal lede kommuneplanleggingen og selve arbeidet med reguleringsplaner i kommunen”, jf. plbl § 9-1 første punktum. Det er også lovpålagt at skal være et ”fast utvalg for plansaker”, jf. andre punktum. Derimot i kommuner med parlamentarisk styreform ”kan kommunestyret selv legge utvalgets funksjoner til kommunerådet”, jf. tredje punktum.

3.5 Plan- og bygningsmyndighetene sine virkemidler ved detaljplanlegging

Rikspolitiske bestemmelser

Myndighetene er gitt ulike plan- og reguleringsbestemmelser for ansvar og utføring på ulike nivåer av plbl. Formålet er samordning, jf. plbl § 2 (1).

Kongen, herunder departementet, kan stille opp ”generelle mål og rammer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov”, jf. plbl § 17 (1). Statens kompetanse gjelder med andre ord hele landet. En annet nasjonal riskpolitisk bestemmelse er forbudet mot bygging og

fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. plbl § 17-2. Dispensasjon etter pbl. § 7, kan gis til § 17-2, men ikke 17-1.

Departementet kan selv utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplanen, jf. plbl § 18 (1). Det er normalt en kommunal oppgave. Det skjedde blant annet under en statlig reguleringsplan for flyplass på Gardermoen.

Fylkesplanlegging

Det er fylkeskommunen som skal sørge for at det innen fylkets område ”utføres en løpende fylkesplanlegging”, jf. plbl § 19-1 (1). Fylkeskommunen har naturligvis kun kompetanse i sitt fylke. Fylkesplanleggingen skal ”samordne statens, fylkeskommunen og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket”, jf. tredje ledd. Det skal også fastlegges retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder ”spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune, eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket”, jf. femte ledd.

Fylkesplanens rettslige virkning, er ”retningsgivende” for fylkeskommunal, kommunal og statlig planlegging i fylket jf. plbl § 19-6 (1), men ikke bindende som en reguleringsplan. At fylkesplanen ikke er bindende, betyr ikke at den ikke har innflytelse. Den gir fylkeskommunen muligheten til å komme med innsigelser til motstridende kommunal eller statlig planlegging.

Kommuneplanlegging

Kommunene, herunder bystyret, skal ”utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder”, jf. plbl § 20-1 (1).

Virkning av kommuneplanen, er at den skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, jf. plbl § 20-6 (1).

Det betyr at tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen, jf. andre ledd. Dette er igjen straffbart, noe jeg vil komme tilbake til nedenfor.

En reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som ”regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme loven angir”, jf. plbl § 22 (1). Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplaner og reguleringsbestemmelser.

Det faste utvalget for plansaker kan vedta bebyggelsesplan, jf. plbl § 28-2 (1).

Virkning av reguleringsplanen og en bebyggelsesplan, er at den straks er bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jf. pbl. § 31 (1) første punkt. Det er straffbart og vil omtales nedenfor.

3.6 Plan- og bygningsmyndighetenes tilsynsoppgave

En forutsetning, er at planleggingen og byggekontrollen skal ledes av folkevalgte organer, og kontrolleres av kommunen.

De kommunale plan- og bygningsmyndighetene har i utgangspunktet plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plbl. Dersom det oppdages ulovligheter skal kommunen gripe inn.¹³

¹³ Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001. Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Kap. 18.

Det fremgår av rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet om reaksjoner, at begåtte lovbrudd kan og bør i en del tilfeller anmeldes. Særlig mot foretak eller personer ved grove overtredelser, eller når den ansvarlige gjentatte ganger bryter plan- og bygningsloven, og overfor personer som forsettlig eller grovt uaktsomt til egen fordel trosser regelverket eller forvaltningens vedtak.¹⁴

Plbl sørger for at plan- og bygningsmyndighetene har en detaljert kontroll med at bebyggelsen, utnyttelsen av eiendommen holder en forsvarlig teknisk og etisk standard.

Det ligger til planmyndighetenes skjønn innenfor de anvisninger som er gitt i plbl § 2 (2) å bestemme hvilken regulering en eiendom til enhver tid skal ha. Eierens vern mot reguleringsplaner ligger i at planen bare får virkninger for nye tiltak, jf. plbl § 31.¹⁵

Vesentlig terrenginngrep eller byggearbeid kan ikke settes i gang uten tillatelse, jf. plbl § 93. Utgangspunktet er, at ”kommunen skal avslå søknaden dersom den er i strid med gjeldende arealplan, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller mot de tekniske byggekrav forskriften stiller, med unntak for dispensasjon”, jf. plbl § 7. Hvor tiltakshaveren kan få tillatelse til å utføre et tiltak som ellers ville ha vært i strid med plan- og bygningsloven.

Hovedregelen blir på den andre siden, at kommunen må godkjenne søknaden, dersom den er i samsvar med gjeldende bestemmelser. Unnataket i så fall vil være plbl § 33. Det finnes dessuten særskilte regler som kommunen kan bruke til å nekte byggetillatelse, jf. plbl §§ 74 nr. to, 78 og 79. Videre gjelder ikke bare krav om tillatelse for reising av nye bygg, men også ved bruksendring, vesentlig terrenginngrep, utparsellering osv. Likevel, ved mindre endringer kreves kun melding til kommunen.

Brudd på bestemmelsene i plbl krever kontroll og håndheving. Det er et omfattende regelsett, og det berører mange sin hverdag fra en enkelt huseier, til en bygårdseier. Det

¹⁴ Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001. Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Kap. 18.

¹⁵ Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os:” Plan og bygningsrett, Oslo 2000. S. 48.

følger således av plbl § 10-1 at kommunen skal føre tilsyn med at plan og bygningsloven overholdes i kommunen.

3.7 Nærmere redegjørelse om plbl §§ 110-112

3.7.1 Innledning

Det systemet vi har i dag, overlater et stort ansvar til de private aktører i byggesaker. Dersom denne rollefordelingen skal fungere, må alle være klar over hvilket ansvar de har i prosessen, og hva dette ansvaret innebærer. Aktørene må innrette seg etter regelverket. Dette vil ha stor betydning for kvaliteten på det som bygges. På alle områder i samfunnet, også i byggesaker, er det slik at man for å sikre etterlevelse av regler, må sørge for at det har negative konsekvenser å ikke overholde reglene. Det er for å skape et samfunn som er funksjonsdyktig, som skal ivareta strukturen, økonomien og miljøet. Derfor kan ikke plan- og bygningsbestemmelsene systematisk brytes.

Til sammenligning har de fleste europeiske land straffebestemmelser ved byggevirksomhet som ikke er i overensstemmelse med gjeldende lover, forskrifter.¹⁶

3.7.2 Straffereglene og forvaltningssanksjonene i plbl

Plbl §§ 110-112 utgjør straffereglene etter denne loven, hvor brudd kan straffes med bøter, jf. strl § 15. Det er også videreført i den nye lov om straff av 20. mai, nr. 28 2005, heretter forkortet til straffeloven, jf. § 29, som ikke har trådd i kraft.

¹⁶ NOU 2003:24, mer effektiv bygningslovgivning, S. 118.

Forvaltningssanksjoner er ikke straff, etter strl § 15. Hensikten med forvaltningssanksjoner, er blant annet å forhindre nye overtredelser, eller å straffe i likhet med straffereglene. De kan også være ment til å gjenopprette skade, og få gjennomført ønskede handlinger på en bestemt måte. I motsetning til straffereglene kan de ilegges uten å anvende lov om rettergangsmåten i straffesaker, jf. lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25, heretter forkortet til strpl, § 1. Riktignok hjemler plbl ”forelegg” og ”tvangsmulkt”, jf. §§ 114, 116a. ”Forelegg” etter plbl § 114, er ikke bøter som godtas av lovbryteren, jf. strpl § 255. Forvaltningssanksjonene kan være mulige alternativ til straffereglene, som jeg vil komme tilbake til.

HR. definerte straff i Rt 1977 s. 1207, på side 1209, ved å bruke Andenæs sin bok Statsforfatningen i Norge (1976) side 352: ”Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde.”

Det er ikke mye som skiller denne definisjonen på straff fra forvaltningssanksjoner, noe jeg vil komme tilbake til i vurderingen i kap. 5. Bøtene tilfaller staten, jf. strl § 27 (2), mens tvangsmulkten går til kommunen. Straff eller forvaltningssanksjoner kan ikke ilegges uten at det finnes hjemmel til det, jf. legalitetsprinsippet.

3.7.3 Felles for plbl §§ 110-112

Felles for plbl §§ 110 – 112, er at overtredelsene er forseelser, siden de ikke medfører fengsel i mer enn tre måneder, jf. § 2 (2).

Skyldkravet er for alle bestemmelsene forsett eller uaktsomhet. Når det er tilstrekkelig med vanlig uaktsomhet, gir dette en lettere bevisvurdering for påtalemyndighet og domstol. Riktignok foreligger det sjelden tilfeller av uaktsomhet etter overtredelse av §§ 111 og 112, fordi overtredelsen først er straffbar etter at det er kommet et skriftlig krav eller pålegg fra kommunen. Brudd på et skriftlig krav eller pålegg, vil som oftest være forsettlig.

Medvirkning er ikke straffbart, unntatt hvor det fremkommer av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, således etter § 110, (1).¹⁷ I høringen om innstillingen til bygningslovkomiteen, kom det frem at den gang Asker og Bærum politikammer mente at det burde gå frem at også ansvarshavende eller andre som forestod arbeidet, ble rammet av straffebestemmelsene. Departementet mente dette fremgikk av lovens ordlyd.¹⁸ Dette vil bli annerledes, når straffeloven settes i kraft. Hvor medvirkning straffes der ”den som medvirker til straffebudet brytes, når ikke annet er bestemt”, jf. straffeloven § 15. Det er viktig at medvirkning straffes av rettferdighetshensyn, slik at ikke bare den ene får svi, mens den andre går fri.

Påtalen er ubetinget offentlig, jf. strl § 77. Det innebærer at påtalemyndigheten har rett til å reise tiltale mv. når straffbarhetsvilkårene er oppfylt, uavhengig av kommunens standpunkt, og uten at det må gis noen spesiell begrunnelse. Det betyr at hvem som helst kan anmelde og gjøre påtalemyndigheten oppmerksom. Det kan tenkes å være en fordel for kommunen at de tilfeller som ikke blir oppdaget av kommunen selv, vil borgerne anmelde til politiet. I praksis er det likevel plan- og bygningsmyndighetene i kommunen som anmelder straffbare forhold, siden det er de som håndhever plbl. Fristen for foreldelse er to år, jf. strl § 67 (1).

3.8 Anvendelsen av Plbl § 110

Plbl § 110 (1) nr. 1:

Det er straffbart å ”prosjekttere eller utføre et tiltak i strid med plbl sine bestemmelser, dersom det kan føre til, eller har ført til personskaade eller vesentlig materiell skade”.

”Bestemmelser etter plbl”, viser til en vid anvendelse”, etter en språklig forståelse, og viser ikke bare til bestemmelsene som var gitt til en byggemelding, slik det var før lovendringen

¹⁷ Tyrèn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Oslo 2004. S. 438.

Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 187.

¹⁸ Ot.prp. nr. 1 (1964-65) om ny bygningslov. S. 129.

i 1995.¹⁹ Bestemmelser gitt i medhold av denne lov, må regnes for å være også bestemmelser i bindende planvedtak, jf. §§ 20-4 annet ledd og 26, bestemmelser i medhold av § 17-1 annet ledd og § 33, bestemmelser gitt i medhold av dispensasjon, § 7 og § 88, eventuelt, ”mindre vesentlige endringer i reguleringsplan”, § 28-1 nr. 2, særskilt hjemlet tillatelse eller samtykke, bl.a. § 70 nr. 2 annet ledd, eller tillatelse etter kap. XVI.²⁰

Det er tilstrekkelig at det er fare for personskade, skaden må ikke ha inntruffet. Formålet er å sikre at arealbruken og bebyggelsen blir til mest mulig gavn for samfunnet. Derfor vil brudd på bestemmelser være i strid med formålet. Straffereglen skal understøtte dette formålet, og er tenkt til å ha en individual- og allmennpreventiv virkning. Om det er hensiktsmessig og tilstrekkelig, vil jeg komme nærmere tilbake til.

Plbl § 110 (1) nr. 2

Det er straffbart å ”utføre eller å la andre utføre tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter plbl § 93, jfr. § 96, eller dersom det er i strid med vilkårene i slik tillatelse”. Det gjelder også tiltak som er i strid med §§ 81, 85, 86a eller 86b.

Det er ikke tilstrekkelig å bare søke. Noen tiltak krever tillatelse, etter lovens ordlyd. Tiltak som krever tillatelse, er for eksempel påbygging eller fasadeendring på en bygning.

Etter en språklig forståelse av lovens ordlyd viser ”utfører eller lar utføre” til, at det rammer både tiltakshaver og den som utfører arbeidet. ”Lar utføre” vil nå omfattes av ”prosjekterer”, jf. for øvrig § 93 b. Det rammer heller ikke bare det startede arbeidet, men også den videre utførelsen. Dette har betydning for foreldelsen, jf. strl. § 68. Foreldelsen løper ikke før det straffbare forholdet har stanset. Dermed kan alle involverte risikere straff. Det kan tenkes å ha en preventiv effekt, slik at en ikke kan lure seg unna på noe vis.

¹⁹ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1181.

²⁰ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1181.

Bestemmelsen stadfester at ansvaret for opplysningene er korrekte, i et system basert på egenerklæringer og tillit, hovedsakelig må ligge på den som gir opplysningene.²¹

Dette er viktig for plan- og bygningsmyndighetene som skal sørge for kontroll.

Har en søkt og fått tillatelse, kan tillatelsen bortfalle etter tre år, dersom en ikke har satt i gang, eller innstilt arbeidet i to år, jf. plbl § 96 (1). Det er dermed straffbart å utføre et tiltak, etter bortfall av tillatelse.

Plbl § 81 omhandler oppføringer av driftsbygninger i landbruket. En trenger ikke tillatelse, men må melde ifra til kommunen. Kommunen kan likevel gi pålegg, jf. femte ledd.

Plbl § 85 omhandler brudd på meldeplikten for midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg. De må dessuten fjernes etter en bestemt periode, jf. andre ledd. Plbl § 86 a gjelder mindre tiltak på bebygd eiendom. Disse tiltakene er heller ikke betinget tillatelse, men må i likhet med §§ 81 og 85 meldes ifra til kommunen, og naboene eller kommunen ikke krever at det skal søkes om tillatelse. Dersom tiltaket ikke er satt i gang senest tre år etter meldingen, eller det innstilles i mer enn tre måneder, kommer § 96 til anvendelse jf § 86 (3).

Plbl § 86 b gjelder byggearbeid innenfor en enkelts bedrifts område. Departementet fatter vedtak, men byggearbeidet må ikke igangsettes uten at det meldes ifra til kommunen, jf første og andre ledd. Dersom det ikke kommer i gang i løpet av tre år, eller arbeidet innstilles i mer enn tre måneder, kommer § 96 til anvendelse, jf § 86 b andre ledd.

Unnlatt innhenting av dispensasjon jf. §§ 7 og 88, eller særskilt tillatelse eller samtykke, jf. § 70 nr. 2, annet ledd, vil kunne rammes når dispensasjon er satt som vilkår for byggetillatelse. For øvrig vil unnlattelse av dispensasjon, i seg selv bare rammes om vilkårene etter nr. 1 eller eventuelt. § 112.²²

²¹ Tyrøn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Bærum 2004. S. 440.

²² Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1185.

Systemet i loven er som nevnt basert på egenerklæringer og tillit. Ansvaret ligger på den som gir opplysningene.²³ Dette er viktig for plan- og bygningsmyndighetene som skal sørge for kontroll. Brudd på disse bestemmelsene vil uthule formålsparagrafen, og det er tilsynelatende viktig å ha et strafferegime, dersom det er hensiktsmessig og tilstrekkelig.

Noen eksempler på overtredelse er Rt. 1991 s. 413, hvor en mann ble idømt en bot på kr 20.000,- for overtredelse av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 110 nr. 2, jf. § 93 pkt. b, jf. § 87 nr. 2 pkt. a og 93 pkt. f. Han hadde revet en bygning uten tillatelse og foretatt hovedombygging uten byggetillatelse.

Rt. 2000 s. 2023: Her gjaldt saken en tomt med en gammel losjebygning stående. Tomten var regulert til forretninger og kontorer, og det var planlagt nytt forretningsbygg på tomten. Fylkeskonservatoren traff vedtak om midlertidig fredning. Losjen påklaget vedtaket. Mens klagen var til behandling, ble den gamle losjebygningen revet. Losjen ble idømt en bot på kr 20.000,- som foretaksstraff. De ble også dømt til inndragning på en million kroner, jf. strl § 34. På Side 2028 uttaler førstvoterende: ”Jeg har for det første lagt vekt på at ved rivingen av losjebygningen i Mo i Rana er et viktig kulturminne i et område med lite gammel bebyggelse blitt utradert. Det foreligger derfor objektivt sett en grov overtredelse”. Lov om kulturminner av 9. juni nr. 50 1978, heretter forkortet til kulturminneloven, ble også anvendt - noe jeg kommer tilbake til senere i oppgaven.

Et annet eksempel har vi fra Borgarting lagmannsrett, LB. 2006 s. 26068. Saken gjaldt en næringsdrivende, som uten byggetillatelse hadde oppført en midlertidig lagerhall i et LNF-område. I tillegg var dette LNF-området registrert som et kulturlandskap av regional betydning, og innenfor 100-metersbeltet ved vassdrag. Det var en overtredelse av plbl § 110 første ledd nr. 2 jf § 93 første ledd bokstav a. For dette lovbruddet ble mannen dømt til

²³ Tyrøn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Bærum 2004. S. 440.

å betale en bot på kr 50.000, av lagmannsretten. Lagmannsretten var enig i tingsrettens uttalelser om de allmennpreventive hensyn som gjør seg gjeldende på saksområdet.

Plbl § 110 (1) nr. 3

Det er ulovlig ”å bruke eller lar andre bruke byggverk, deler av byggverk, konstruksjon eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 93”. Det gjelder også når det strider imot §§ 81, 85, 86a og 86b, eller ikke er gitt dispensasjon etter plbl §§ 7, 17-1, 31 og 33.

Etter en språklig forståelse av lovens ordlyd, er også den fortsatte ulovlige bruk ulovlig. Det vil da ramme både leier og leieboer, som kan tenkes å ha en preventiv effekt.

Bestemmelsen omfatter også brudd, hvor det ikke er gitt dispensasjon. Når ”særlige grunner foreligger kan kommunen dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift”, jf. plbl § 7 (1). Dersom det ikke er gitt dispensasjon, vil ”bruk” i strid, eller mangel på tillatelse til ”bruk” etter arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan være straffbart. Det gjelder for øvrig brudd på rikspolitiske bestemmelser, pbl § 17-1. Bruk som ”vanskeliggjør gjennomføring av arealplan”, jf. plbl § 31, rammes og av straffebestemmelsen. Det samme gjør brudd på forbud mot midlertidig deling og byggearbeid, jf. plbl § 33.

Det slås fast at også ulovlig bruk av arealer i strid med lovens planbestemmelser kan straffes som kom etter en endring i 1995. Et eksempel er Rt. 1969 s. 101. Hvor saken gjaldt en enke i uskifte og hennes sønn. De ble dømt til å betale bøter etter bygningsloven av 18. juni 1965 § 110 nr 3, for å ha brukt en boligleilighet til kontorer og sønnen, det samme for bruk av kjelleren.

Hvor det faste utvalget for plansaker finner ut at ”et område bør reguleres eller omreguleres, kan utvalget bestemme at tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 ikke settes i gang før reguleringssspørsmålet er endelig avgjort. Det samme gjelder andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planlegging eller gjennomføring av planen”, jf. plbl § 33 (1). Også en endring av arealbruken, f.eks. en vesentlig økt parkering eller lagring, kan etter omstendighetene gjøre det nødvendig å søke om tillatelse etter § 93 første ledd bokstav c. Når slik tillatelse ikke er innhentet, kan straffebudet tenkes å komme til anvendelse.²⁴ Tiltak eller bruk i strid med plan behøver ikke alltid enten være omfattet av søknadsplikten, f.eks. hugst, nyrydding, oppdyrking eller ferdsel i strid med reguleringsplanbestemmelser for ”friluftsområder”, ”naturvernområder» eller ”kulturminneområder”, § 25 nr. 6, jf. § 26, jf. § 31 nr. 1 første ledd tredje punktum.²⁵

Plbl § 110 (1) nr. 4.

Det er straffbart ”å prosjektere, utføre eller la andre utføre et tiltak, uten at arbeidet blir forestått av henholdsvis ansvarlig prosjekterende”. Det kan til gjengjeld ikke være hvilken som helst prosjekterende, men en som oppfyller de godkjente krav etter loven.

Etter denne bestemmelsen, presiseres det etter lovendringen i 1995, at unnlattelse av å bruke godkjente ansvarlige kan straffes, både når det gjelder prosjektering og utførelse.²⁶ Det kan være en ansvarlig søker som skal være et bindeledd mellom de ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende, ansvarlig kontrollerende, tiltakshaver og kommunen”, jf. plbl § 93 b (1). Alternativt kan det være et ”ansvarlig utførende foretak som påtar seg ansvaret for at tiltaket blir utført i samsvar med gitt tillatelse og bestemmelser gitt i eller i medhold av loven”, jf. plbl § 98. Bestemmelsen gjelder både der ingen ansvarshavende er godkjent, og der prosjektering/utføring foretas av andre enn de godkjente.²⁷

²⁴ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1190.

²⁵ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1192.

²⁶ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer i plan- og bygningsloven. S. 208.

²⁷ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1195.

Ved å stille særskilte krav til det enkelte byggetiltak legger loven til rette for at bebyggelsen blir til størst mulig gagn, og det må derfor stilles krav til ansvarlig utførende.

Plbl § 110 (1) nr. 5

Det er straffbart ”å bruke eller la andre bruke byggverk blant annet, som er nevnt i § 99, før et foreligger ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller nødvendig driftstillatelse”.

Derfor skal det når et tiltak som går inn under § 93 er ferdig, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll. Sluttkontrollen skal også omfatte utearealer, atkomst og andre vilkår som eventuelt er stilt i tillatelsen. Når det er ikke gir betenkeligheter kan kommunen bestemme at sluttkontroll kan utelates ved mindre tiltak, jf. plbl § 99 nr. 1 første ledd. Finnes tiltaket utført i samsvar med tillatelsen og gjeldende bestemmelser, skal kommunen utstede ferdigattest, og dermed kan byggverket tas i bruk. Det kan heller ikke tillates at deler av byggverket brukes før ferdigattest er gitt, jf. plbl § 99 nr. 1 andre ledd.

Etter lovendringen i 1995, er nr 5 utvidet til også å gjelde driftstillatelse for tekniske installasjoner der det er nødvendig.²⁸

Plbl § 110 (1) nr. 6

Det er straffbart ”å utføre kontroll av et tiltak i strid med bestemmelsene i plbl”.

Bestemmelsen gjelder både for egenkontrollør og uavhengig kontrollør.²⁹ Etter anvendelsen kan både egenkontrollør og uavhengig kontrollør straffes, dersom kontrollen er i strid med bestemmelsene om kontroll, jf. plbl § 99. Nr. 6 ble inntatt ved endringen 5. mai 1995, i samsvar med de nye kontrollbestemmelsene som samtidig ble innført.

²⁸ Ot. prp. nr.39 (1993-94) Om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 208.

²⁹ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1200.

For at plbl skal oppnå formålene, trenger det et velfungerende regelverk basert på kontroll og tillit. Dersom kontrollører ikke utfører sitt arbeid i tråd med loven, blir bestemmelsene uthult.

Plbl § 110 (1) nr. 7

Det er straffbart å gi uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene. Det gjelder også til den sentrale godkjenningsordningen.

Etter bestemmelsen rammer det den som uaktsomt overtrer informasjonsplikten, se blant annet plbl §§ 93, 81, 85, 86 a, 86 b. Straffeansvar kan ramme både eieren, tiltakshaveren/byggherren, ansvarlig søker, prosjekterende, utførende, kontrollerende samt brukeren.³⁰ Det er viktig for å opprettholde tilliten til systemet at brudd på informasjonsplikten blir sanksjonert.

3.9 Anvendelsen av plbl § 111

Plbl § 111 (1) nr. 1

Det er straffbart dersom en til” tross for å fått et skriftlig pålegg, ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 7”.

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid, og innebærer at søkeren ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg uten utgift for kommunen må fjerne eller endre det utførte eller opphøre med midlertidig tillatt bruk eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med. Hvis kommunen krever det, må vedkommende gjenopprette den

³⁰ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1201.

tidligere tilstand. ”Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier, fester, for sin del aksepterer disse forpliktelser”, jf. plbl § 7 (2).

Etter anvendelsen av straffebestemmelsen i praksis er det en forutsetning for straff, at det har blitt gitt et skriftlig pålegg, som ikke er blitt fulgt. Derimot er det ikke et krav om at overtrederen har blitt gjort oppmerksom på at straff kan inntre ved overtredelse

Det er lovbrudd, både dersom den ikke oppfyller plikter en har påtatt seg, eller fått etter plbl § 7.

Loven skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn. Brudd på dispensasjonsbestemmelsen vil svekke riktig bruk og vern av ressurser.

Plbl § 111 (1) nr. 2

Det er straffbart ”å sette et CE-merke på et produkt uten at det er forutsetninger for det”. Eller for øvrig ”ikke gir opplysninger, eller unnlater å gi tilsynsmyndigheten tilgang til produkt, rom, areal eller annet område er nødvendig for å kunne føre tilsyn. Medvirkning til omsetning av et slikt produkt straffes også”.

Krav til byggeprodukter skal nå dokumenteres og skal kunne oppfylles ved dokumentasjon på at produktet tilfredsstillende tekniske spesifikasjoner.³¹ En slik dokumentasjon kan være CE-merking.

Dersom tilsynsmyndigheten finner at det foreligger begrunnet mistanke om at det omsettes et CE-merket produkt som ikke oppfyller forutsetningen for merkingen, og produktet er tiltenkt brukt i et byggverk, skal den føre kontroll med produktet. Dersom betingelsene i

³¹ Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os:” Plan og bygningsrett, Oslo 2000. S. 199.

første punktum er oppfylt kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om midlertidig stans i omsetning og bruk av produktet”, jf. plbl § 77 nr. 2 andre ledd.

Tilsynsmyndigheten skal gis tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som anses nødvendig for å kunne føre tilsynet, jf. § 77 nr. 2 tredjeledd.

Når det gjelder ordlyden i bestemmelsens andre punktum ”medvirkning til omsetning”, skal den tolkes innskrenkende. I Inst. O. nr. 44 (95-96) s. 3, sluttet kommunalkomiteen seg til departementets tolkning, som går ut på, at det ikke var ment å ramme forhandlerleddet, slik at den lokale kjøpmannen ikke ble siktet for uaktsom medvirkning. Det ville være imot sin hensikt.

Plbl § 111 nr. 3

Det er straffbart ”å trosse et skriftlig pålegg, om å oppfylle plikten, etter § 89 første ledd første punktum, om å holde byggverk og installasjoner i stand”.

Bestemmelsen kan anvendes i praksis etter flere straffebestemmelser. Eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes ”nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av denne bestemmelse” jf. plbl § 89 (1). Straff for forsømt vedlikehold etter § 89 (1) første punktum, ”inntreer ikke med mindre det er blitt gitt pålegg, jf. annet punktum”. Et fremtidig pålegg om utbedring gitt med hjemmel i § 89 første ledd annet punktum kan også straffes etter § 112 nr. 2.³²

Det er en viktig bestemmelse for å ivareta også andres sikkerhet.

³² Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1206.

Plbl § 111 (1) nr. 4

Det er straffbart ”å ikke etterkomme skriftlig pålegg etter § 91 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomte”

.

Bestemmelsen anvendes ved brudd på plbl § 91. ”Er et byggverk i en slik stand at det etter kommunens skjønn ikke kan settes i stand, uten hovedombygging”, jfr. § 87 nr. 2 a, og nybygging eller hovedombygging ikke kan gjennomføres. Eller ikke blir satt i gang innen en rimelig frist som kommunen setter. Kan kommunen kreve at ”byggverket eller restene av det blir fjernet og tomte ryddet”, jf. plbl. § 91 (1). Byggverk m.v. kan på samme måte kreves fjernet dersom det etter kommunens skjønn er kommet i slik tilstand at det medfører fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller virker sterkt skjemmende, og det ikke er satt i stand innen en fastsatt frist”, jf § 91 (2).

Ved å stille særskilte krav til det enkelte bygningstiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for hver enkelt og samfunnet. Hvor det også er viktig med fokus på sikkerhet.

Plbl § 111 (1) nr. 5

Det er straffbart etter å ha fått et skriftlig pålegg,” å ikke oppfylle plikten etter § 100 om å treffe sikringstiltak”.

Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen pålegge eier av nabogrunnen å foreta nødvendige forebyggende tiltak på sin grunn, jf. plbl § 100 (1).

Dette er også en viktig bestemmelse, men i likhet med de andre bestemmelsene som skal ivareta sikkerhet, omfattes brudd også av strl. Det er noe jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven, og som har betydning for straffereglenes hensiktsmessighet og tilstrekkelighet.

Plbl § 111 (1) nr. 6

Det er straffbart å ”ikke etterkomme skriftlig pålegg etter § 106 nr. 2, om å treffe tiltak for å avhjelpe plage fra bygningstekniske installasjoner”.

En må ha fått et skriftlig pålegg om å ”sørge for at det føres tilsyn og sikkerhetskontroll med anlegget og for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell”, jf. 106 nr 2. Etter en språklig forståelse av lovens ordlyd, er forutsetningen for pålegget er å ”avhjelpe plage”. Det er også ment å ivareta naboers ve og vel.

3.10 Anvendelsen av plbl § 112

Plbl § 112 (1) nr. 1

Det er straffbart ”å bryte påbud eller forbud i denne lov, forskrift eller vedtekt”.

Straffeansvaret er knyttet til de generelle regler i loven, og vil ramme ethvert påbud og forbud.

Det fremgår av forarbeidene, utkast til lov om bygningsvesenet med motiver, at bestemmelsen er en blankett straffebed.³³ Den inneholder ingen kasuistiske oppramsinger, i motsetning til de andre straffebestemmelsene. En skulle nesten tro, at en slik sekkebestemmelse, som omfatter alle de andre straffereglene, skulle gjøre de andre

³³ Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 186.

bestemmelsene overflødige. Da denne bestemmelsen, fanger opp alle lovbruddene, i likhet med de andre straffereglene generelt. Bestemmelsen er en levning fra Bygningsloven av 1924, og har praktisk talt ikke vært anvendt. Bestemmelsen var heller ikke tiltenkt en aktiv anvendelse. ”Bestemmelsen bør brukes med måtehold, og ikke ved bagateller, for eksempel av formell art mer enn reell”.³⁴ Det er dermed en bestemmelse forbeholdt de mer grove overtredelsene, og gjengangerne av lovbrøtterne.

Pbl § 112 (1) nr. 2

Det er straffbart å bryte et særskilt pålegg eller forbud, gitt med hjemmel i noen slik bestemmelse, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at straffansvar kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Det er et krav for at straffebestemmelsen skal komme til anvendelse, at gjerningspersonen må ha fått en advarsel, hvor vedkommende gjøres kjent med straffetrusselen. Det er ikke noe i veien for at advarselen gis samtidig med pålegget.³⁵ Det er den fortsatte lovovertrødelse som er straffbar.³⁶ Likevel er meningen, at man unngår å bruke straff i utide, og der er uventet for de som har forsett seg, ved mindre grove overtredelser.³⁷

³⁴ Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 188.

³⁵ Tyrèn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Bærum 2004. S. 448.

³⁶ Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 186.

³⁷ Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 186

3.11 Andre strafferegler og straffereaksjoner som kan komme til anvendelse

3.11.1 Innledning

Dersom en begår brudd på plbl sine bestemmelser, kan en ikke regne med bare bli dømt bøter til straff. Det kan samtidig være brudd på andre straffebestemmelser, som kan komme til anvendelse. Dette er noe en må ta med i vurderingen, om dagens strafferegler er hensiktsmessige. For selv om plbl sine straffebestemmelser hjemler bøter som straff, så kan andre straffebestemmelser komme i tillegg dersom de er overtrådt. En kan da risikere fengselstraff, jf. for eksempel strl. § 351. En må også ta andre straffereaksjoner i betraktning, som inndragning. Selv om bøter som straff kan være forholdsvis lave, kan en dessuten belage seg på å få utbyttet av den ulovlige gjerningen inndratt, jf strl § 34 (1).

3.11.2 Andre strafferegler som kan komme til anvendelse

Etter dagens system i loven, kan fengsel bare brukes når det enkelte straffebud åpner for dette. Riktignok åpner bare plbl sine strafferegler for idømmelse av bøter. Derimot kan en også bli idømt fengsel, dersom det straffbare forholdet subsumeres under en annen straffebestemmelse.

Ved konkurrans kan forholdes som skulle idømmes bøter, regnes som skjerpene omstendigheter, jf. strl. § 63.

Enkelte brudd på Plbl § 110 (1) nr.1 kan subsumeres under strl kap. 22, ”forbrytelser mot liv, legeme og helbred”, jf. § 233. Vesentlig materiell skade kan subsumeres under strl kap 28, ”skadeverk”, § 292 (1), hvor ”grovt skadeverk straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 år”, jf. § 291 (1. og 2.), ”hvor skadeverk straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år”.

Et tenkt eksempel er behandlet i Rt. 1989 s. 505. I denne saken ble bygningsjefen i en kommune dømt for å ha uaktsomt forårsaket en betydelig legemsskade. Han ble dømt til 15 dagers ubetinget fengsel, for overtredelse av strl § 238. Han hadde oppført et bolighus, men ikke sikret bygningsplassen. Det førte til at en liten gutt falt ned i et trappehull under lek, som var uforsvarlig dekket. Gutten fikk store skader. Plbl § 111 (1) nr. 5 ble ikke anvendt i dette tilfellet, men kunne ha blitt det. Dersom domfelte hadde fått et pålegg av kommunen, og ikke en henstilling fra velforeningen.

Et annet eksempel er hendelsen, der deler av en bygård i Oslo raste sammen i 2006. Ifølge Oslo kommune hadde det ikke vært sørget for god nok sikring. En kvinne ble drept da det raste fra gården. Bygårdseieren som overtok ansvaret for bygården i Oslo, ble anmeldt av plan- og bygningsetaten i Oslo kommune.³⁸ Bygårdseieren ble anmeldt for brudd på plan- og bygningslovens paragraf 89, som gjelder eiers ansvar for å holde bygninger i slik stand at det ikke oppstår fare for andre. Samt straffelovens paragraf 151, som omhandler blant annet eiers ansvar i tilfeller der bygninger raser sammen etter uaktsomhet fra eierens side. Straffelovens paragraf 151 har en øvre strafferamme på tre års fengsel.

Straffebestemmelsene i strl kap. 22 og 28, kan også komme til anvendelse ved brudd på plbl. Forsettlig brudd på plbl § 110 nr. 7, rammes også av strl. § 166 (1), for falsk forklaring til offentlig myndighet som en plikter å forklare seg for, se overfor. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil to år, jf. § 166 (1).

Vi har også eksempler på at brudd på straffebestemmelsene i plbl, kan også subsumeres under andre straffbare forhold, etter andre lover enn strl. Et eksempel er Rt. 2000 s. 2023, nevnt overfor. Riving av et fredet bygg, var også brudd på kulturminneloven, § 27 og plbl § 110 (1) nr. 2. Hvor den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud, påbud, vilkår eller bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år. Dersom det er særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

³⁸ Aftenposten, 15.01.07.

Fire personer ble idømt fengselsstraff, i denne saken. En ble dømt til rettighetstap, mens losjen ble dømt til bøter og inndragning.

Et annet eksempel har vi fra Hålogaland lagmannsrett, RG 1999 s. 1132. I denne saken ble det idømt brudd på lov om naturvern av 19. juni nr. 63 1970, heretter forkortet til nvl, § 24 jf. §§ 3 og 4 og 22. Her ble det riktignok bare idømt bot, men trussel om fengselstraff i straffebudet jf. nvl § 24 var reelt. Forholdet gjaldt reineiere i et reinbeintedistrikt som ble dømt for å ha oppført gjeterhytter og tillat bruk av terrenggående motorsykler i strid med fredningsbestemmelser for Børgefjell nasjonalpark. Lagmannsretten kom til at reineiere i et reinbeintedistrikt falt inn under foretaksbegrepet i straffeloven § 48 a, som ”annen sammenslutning”. Reineierne kunne derfor bli idømt en bot, etter brudd på nvl § 24, som omhandler forsettlig eller uaktsomt overtredelse av forbudsbestemmelser gitt i medhold av loven. Straffetrusselen var bøter, eller fengsel i inntil 1 år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kunne fengsel i inntil 2 år anvendes. Lagmannsretten kom til at i dette tilfellet ville straff kunne virke preventivt. Det var viktig at reinbeintedistriktet ved distriktsstyret, som blant annet skulle påse at reindriften skjer i overensstemmelse med lover og regler, fikk forståelse for plikten til å følge offentligrettslige prosedyrer, særlig i forhold til virksomhet i nasjonalparken. Plbl § 110 (1) nr 3, kunne også anvendes.

Derimot er en overtredelse av strl § 351 (1) nr 5, uansett pålegg jf. § 111, ved forsømmelse av vedlikehold bygning, veilegeme, bro eller rekkverk straffbart. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder, jf. strl § 351 (1). Det samme gjelder etter strl § 351 (2), hvis det på en slik måte er ”voldt fare for ferdsele på et sted, som danner den lovlige atkomst til gård, hus, husleilighet eller for ferdsele i gårdsrom eller hage eller på lignende sted hvor flere har samme adgang”. Strafferammen er da bot, jf. strl § 351 (2). Plbl § 111 nr 3 og strl § 351 kan anvendes kumulativt, hvor alle vilkårene er oppfylt.³⁹

³⁹ Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata. Note 1206.

Et annet eksempel på at en annen straffebestemmelse kan komme til anvendelse, selv om pålegg ikke er gitt, jf. plbl § 111, er strl §§ 150 og 151.

En annen straffebestemmelse som også kan komme til anvendelse, er strl § 351 (1) nr 6, sammen med plbl § 111 (1) nr 5, Hvor straffetrusselen er bøter eller fengsel inntil 3 måneder, jf. § 351 (1). Dersom en ved unnlattelse av påbudte sikkerhetsforanstaltninger, eller ved anden lignende atferd volder fare for ferdselen på offentlig sted, jf. § 351 (1) nr. 6.

3.11.3 Inndragning

Etter gjeldende rett er det adgang til å kombinere inndragning, som er en strafferettslig reaksjon og ikke straff jf. strl § 15, med straff som for eksempel bøter, jf §§ 110-112.

Derfor kan en selv om plbl bare hjemler trussel om bøter som straff, bli nødt til å finne seg i en inndragning i tillegg til boten. Utbytte av en straffbar handling skal inndras, jf strl § 34 (1).

Inndragning er en konfiskasjon av ting som har sammenheng med lovstridige handlinger, og er dermed en strafferettslig reaksjon.⁴⁰

Et eksempel på dette er Rt. 2000 s. 2023, hvor en losje dømt til bot på 20.000 kr og inndragning på en million kroner, jf. strl § 34. I denne saken kan det hevdes at når inndragningen var så stor, påførte den et mer onde enn boten som var den reelle straffen.

Det kan nesten virke som et paradoks at inndragning som ikke er straff, kan svi mer enn boten som er selve straffen. Dersom en ser bort ifra den eventuelle virkningen, som for eksempel stigmatisering, av å bli dømt for lovbrudd. Inndragningen innebærer en permanent berøvelse av eiendom. Dersom en ønsker å spekulere i om et lovbrudd vil lønne

⁴⁰ Gisle, Falkanger, Dordi Gjønnnes, Matningsdal, Aarbakke: "Jusleksikon", Oslo 2005.

seg så er det utbyttet som inndras, og det kan også være avkasting og andre fordeler, jf. strl. § 34 (2).

3.12 Bøter sin betydning som straff for straffereglene

Overtredelser av plbl §§ 110 – 112, straffes med bøter. Dersom en skal vurdere om straffereglene i plbl er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene. Blir det naturlig å vurdere bøter sin betydning som straff. Bøter er den mest anvendte straffen i Norge, og blir oftest idømt ved mindre lovbrudd.⁴¹ Tvangsmulkt kan ilegges individuelt som forvaltningssanksjon jf. plbl § 116 a, noe jeg vil komme tilbake til senere.

Det finnes ingen generelle regler om når bare bøter kan ilegges som eneste straff, det er i dag bestemt i den enkelte strafferegel, jf plbl §§ 110-112. Dette er nå blitt lovfestet i ny straffelov, som ikke er trådd i kraft, jf. straffeloven § 53(1).

Strl. § 27 (1) har en generell bestemmelse om utmåling av bøter. Det er utmåling av botens størrelse bestemmelsen regulerer. For straffeloven har ingen grenser for hvor stor eller liten en bot må være. Det må foretas to kumulative vurderinger for utmåling av bot etter §§ 110-112:

- Den ene er det straffbare forholdet,
- og den andre vurderingen er særlige hensyn til den dømtes formuesforhold, og hva han etter sine livsforhold antas å kunne utrede.

For at boten skal gi en muligens preventiv virkning, slik at straffereglene kan tenkes å være tilstrekkelige og hensiktsmessige, må boten være såpass høy, at det merkes på økonomien til lovbrysterer. Det kommer i tillegg til den stigmatiseringen det er å bli straffedømt, og å gå igjennom en straffeprosess.

⁴¹ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 306.

I den nye straffeloven § 53 (2), er det presisert hvilke ”særlige hensyn” en skal vurdere. Det er ”lovbryterens inntekt, formue, forsørgerbyrde, gjeldsbyrde og andre forhold som påvirker den økonomiske evnen”. Dersom det blir fastsatt bot sammen med andre reaksjoner – fengsel og inndragning, eller rettighetstap, vil dette også ha betydning for botens størrelse.⁴²

Dessverre har det ikke under denne besvarelsen, lykkes undertegnede å få tak i statistikk over størrelsen på gitte bøter for brudd på plbl. Det en kan vise til, er de få sakene en har rettspraksis på.

- Rt. 2000 s. 2023. Her ble det begått brudd på forbud mot riving av en midlertidig fredet bygning, hvor tiltalte ble idømt bot på kr 20.000,-
- Rt. 1991 s. 413. I denne saken ble en bygning revet uten tillatelse, og det ble foretatt en hovedombygging uten byggetillatelse. Tiltalte ble idømt bot på kr 20.000,-
- Borgarting lagmannsrett, LB 2006 – 26068. Saken gjaldt brudd på plbl § 110 første ledd nr. 2 jf §93 første ledd bokstav a. En næringsdrivende hadde oppført uten byggetillatelse en lagerhall i et LNF-område, registrert som kulturlandskap av regional betydning, og innenfor 100-metersbeltet ved vassdrag. Boten ble av lagmannsretten satt til kr. 50.000.

Det en kan trekke ut av sakene nevnt overfor, er at bøtene ikke var særlige høye i forhold til lovbruddet. Dersom en kun legger bøtenes størrelse til grunn, og ikke andre faktorer som påkjennelsen det er å gå i gjennom en etterforskning og en straffesak, kan ikke bøtenes størrelse tenkes å ha stor preventiv virkning.

⁴² Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 310.

4 Oversikt over brudd og anmeldelser på plbl

4.1 Innledning

Sentralt ved vurderingen om straffereglene er tilstrekkelige og hensiktsmessige, er hvor mange lovbrudd som anmeldes og etterforskes. Dersom lovbruddene i hovedsak ikke blir anmeldt og/eller sakene blir henlagt, vil det kunne svekke straffereglene.

4.2 Tall fra statistisk sentralbyrå

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en oversikt over anmeldte lovbrudd fra 1995 til 2006.⁴³

Lovbrudd anmeldt, etter type lovbrudd. 1995-2006.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
104	110	92	58	43	57	40	51	37	41	51	46

I 1995 og 1996 ble det anmeldt henholdsvis 104 og 110 lovbrudd, mens det i 2006 var 46. Allerede i 1998 var tallet sunket til 58. Dessverre fremgår det ikke av tabellen hvilke straffebestemmelser det gjelder, men den viser brudd på alle straffereglene generelt. Det har heller ikke lyktes å finne frem tall før 1995.

⁴³ Statistisk sentralbyrå, seksjon for levekårsstatistikk og gruppe for kriminalstatistikk. Lovbrudd anmeldt etter type lovbrudd. 1995-2006. Plan- og bygningsloven, diverse (kode 5799).

En mulig forklaring på at tallet ble omtrent halvert, er lovrevisjonen i 1995. Anvendelsesområdet for reglene om forvaltningssanksjoner, jf. kap 19 og særlig § 113, ble utvidet, og kan tenkes å ha erstattet deler av straffereglens anvendelsesområde. De nye bestemmelsene trådte i kraft i 1997.⁴⁴

Likevel viser det også at selv om anmeldelsene har gått ned, så har det mellom 1998 og 2006 vært over 40 anmeldelser hvert år. Det kan tyde på at forvaltningssanksjoner i seg selv ikke er tilstrekkelig alene for å håndtere mer alvorlige lovbrudd. Det kan også tenkes at dagens strafferegler ikke er tilstrekkelige, og at en straffeskjerpelse må til. På den annen side, har en derimot ikke garantier for at en straffeskjerpelse er hensiktsmessig, dersom en slik strafferegel ikke vil bli brukt.

4.3 Prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet

Riksadvokaten har i rundskriv nr 1 2007 - Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2007, prioritert på landsbasis blant annet økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter. Særlig den som rammer fellesskapet, der er det ytre miljø natur og kulturminner nevnt. Riktignok vil de nevnte lovbrudd mest sannsynlig fanges opp i hovedsak av lov om naturvern og lov om kulturminner. Likevel er ikke hus som ikke er fredet beskyttet av lov om kulturminner. ”Politianmeldelse for overtredelse av plan- og bygningsloven resulterer kun i sjeldne og svært alvorlige tilfeller i bøtestraff”.⁴⁵ Dessverre har jeg ikke funnet statistikk på disse tallene. En annen indikator på at det er mange henleggelse, er fravær av saker i domstolene. Et søk på lovdata gir ikke mange treff over saker om brudd på pbl.

⁴⁴ Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001. Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Kap XVIII.

⁴⁵ NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. S 52.

Det kan være flere grunner til at de fleste sakene blir henlagt. En mulig grunn kan være kompetanse. Selv om det kan være utviklet kompetanse i politidistriktene, kan det tyde på at det ”ikke er tilstrekkelig med kompetanse og ressurser på forvaltningsområdene”⁴⁶. Det har betydning for oppfølging av anmeldte brudd på plbl.

Politiets ressurser er begrenset, og hvilke saker som skal etterforskes er strengt prioritert, jf. riksadvokatens rundskriv. En kan derfor ikke se bort ifra, at brudd på plbl blir nedprioritert. Særlig overfor andre grove lovbrudd. Det kan være med på å undergrave forvaltningens påbud og forbud”.⁴⁷ Plbl kan hevdes å være er en langt viktigere miljølov enn det som fremgår av dagens prioritering av lovbrudd i politiet, det samme gjelder for kommunenes prioritering, som jeg vil komme til nedenfor.

4.4 Tall fra kommunene

Statistikk over detaljplanlegging i kommunene viser at antall vedtatte reguleringsplaner per 1 000 innbyggere i 2006 var 0,45.⁴⁸ Det er dermed en omfattende planleggingskontroll i kommunene. Mange lovbrudd på disse påbudene og forbudene kan undergrave denne samfunnsplanleggingen.

En faktaundersøkelse fra Bygningslovutvalget, se vedlegg 1, viser at det rapporteres i gjennomsnitt 10 ulovlige tiltak pr. kommune pr. år.⁴⁹ Dette tilsvarer 3, 2 % av alle byggesakene.⁵⁰ Tabellen tallene er hentet fra, viser ikke oversikt over situasjonen for hvert enkelt år. Det må presiseres at tallene er fra 2000 til 2003, det har ikke lyktes å få tak i

⁴⁶ NOU 2003: 15, fra bot til bedring. S. 152.

⁴⁷ NOU 2003: 15, fra bot til bedring. S. 152.

⁴⁸ Statistisk sentralbyrå, tabell nr. 3 - Saksmengde for plan-, kart- og byggesak i kommunene.

⁴⁹ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 117

⁵⁰ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 195.

nyere tall. På den andre siden, er det ikke noen hendelser eller endringer som tyder på at tallene ikke kan gi en antydning på dagens situasjon.

Kun 24,3 % av de 3,2 % rapporterte ulovlige tiltakene blir fulgt opp, mens hele 75,7 % av sakene blir ikke fulgt opp av kommunen.⁵¹

Kommunens viktigste måte å avdekke ulovlige tiltak på er å følge opp henvendelser fra borgerne.⁵² Hele 89 % av kommunene svarte dette. De største kommunene med flere enn 50.000 innbyggere er flinkere til å avdekke ulovligheter ved eget tilsyn, enn de små kommunene.⁵³

Kommunenes anslag over antall ulovlige tiltak totalt, i forbindelse med søknadspliktige byggesaker, viser i gjennomsnitt 74 saker pr. kommune. Dette tilsvarer 23 % av antall byggesaker.⁵⁴ Dette tallet omfatter de ulovlige tiltakene som blir rapportert, og de som ikke blir det. Det betyr med andre ord, at det er rundt 64 saker pr. kommune, som ikke følges opp.

Det må presiseres at omfanget av totalt antall ulovlige tiltak, er en kvalitativ vurdering fra kommunene. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet.⁵⁵ Likevel tyder dette på at reglene i plbl ikke etterleves i tilstrekkelig grad. Det kan i alle fall gi en liten pekepinn på, at det er langt ifra alle tilfellene som rapporteres, og av de igjen, er det få som anmeldes.

Det kan være flere grunner til at kommunene ikke følger opp alle sakene. Det kan være mangel på ressurser, kompetanse og prioritering hos også politikerne. Riktignok koster det ikke å anmelde lovbrudd, men terskelen for å levere inn en anmeldelse, kan undersøkelsen

⁵¹ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 195.

⁵² NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 197.

⁵³ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 197.

⁵⁴ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 117.

⁵⁵ NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. S. 196.

tyde på er høy. Årsaken kan også være at det tar lang tid å følge opp, og kan gå på bekostning av andre oppgaver.⁵⁶ Regelverket er ikke nødvendigvis komplisert, men det kan ikke sees bort ifra at prosessen er tidkrevende. Fordi parter kan tenkes å benytte seg av sine klagemuligheter på samtlige vedtak under ulovlighetsoppfølgingen. Det kan tenkes å være mangel på kompetanse som en viktig årsak. En kan anta at myndighetenes manglende oppfølging, derfor kan lede til en ytterligere negativ utvikling. Det kan også forsterkes av at de politiske organene ikke setter fokus på utviklingen.

⁵⁶ NOU 2005:12, Mer effektiv bygningslovgivning II. S. 316.

5 Andre tiltak enn straff

5.1 Innledning

Ved vurdering om straffereglene er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene, er det naturlig å vurdere andre tiltak enn straff som sanksjoner.

5.2 Redegjørelse for forslagene fra Sanksjonsutvalget

Sanksjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. januar 2001, og avga sin utredning, NOU 2003: 15 fra bot til bedring. En av hovedoppgavene var å utforme prinsipper for når det bør reageres med straff overfor lovbrudd, og utrede hvilke sanksjoner som kan være mer hensiktsmessige enn straff. Sanksjonsutvalget foreslo at bruken av straff bør reduseres. Etter utvalgets oppfatning bør fem hensyn tas i betraktning for a bruk av straff skal være nødvendig:

- Det må være nødvendig.
- Ingen andre sanksjoner er tilstrekkelige.
- De vernede interessene er så store, at de forsvarer straff.
- Det må være en alvorlig lovovertrødelse.
- Forutsetning at lovbruddet blir av dekket og straffeforfulgt.

Sanksjonsutvalget mener at behovet for å kriminalisere må vurderes konkret for hver enkelt handling. Det er kritikkverdig å hjemle en straffetrussel uten at behovet for straff er vurdert konkret. Det må sannsynliggjøres at straff er påkrevd for å sikre etterlevelse. Sanksjonsutvalget går inne for at straff bør være forbeholdt bestemmelser som verner offentlige og private interesser, men ikke for eksempel moralske verdier eller religiøse syn.

5.3 Forslaget om mer bruk av forvaltningssanksjoner

Utvalget hevder at dersom forvaltningen utstyres med effektive hjemler for selv å ilegge administrative sanksjoner, er det grunn til å anta at svært få saker vil bli anmeldt sammenlignet med i dag.⁵⁷ Dette tyder tall over utviklingen av anmeldelser etter plbl på, i forbindelse med lovendringen i 1995 som trådte i kraft i 1997. Hvor antall anmeldte brudd på plbl ble nærmest halvert, se 4.3.

Det er tre hensyn som bør være på plass om et lovbrudd skal sanksjoneres av forvaltningen:

- Det må være påvist et sanksjonsbehov.
- Bruk av administrative sanksjoner må være hensiktsmessig og forholdsmessig.
- Det bør fra før finnes et forvaltningsorgan som håndheving og sanksjonskompetanse kan legges til.⁵⁸

Det har ikke vært diskutert om noen avkriminalisering av brudd på plbl. Det synes ikke å være noen motforestillinger på at det er behov for et sanksjonsbehov. Det ble allerede ved lovrevisjonen i 1995 tilføyd i plbl § 116 b, det skal være en ”rimelighet og samordning” mellom sanksjonen og lovbruddet. Kommunene er pålagt å håndheve forvaltningssanksjonene.

⁵⁷ NOU 2003: 15, fra bot til bedring. S. 363.

⁵⁸ NOU 2003: 15, fra bot til bedring. S. 147.

Sanksjonsutvalget foreslo i sin utredning at forvaltningssanksjoner kan være overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap, formell advarsel og tvangsmulkt anvendes.⁵⁹

Plbl hjemler allerede flere av de foreslåtte forvaltningssanksjonene med unntak av for eksempel overtredelsesgebyr. Bygningslovsutvalget har også foreslått overtredelsesgebyr i utkast til ny plan- og bygningslov.⁶⁰

Plan- og bygningsmyndighetene kan kreve ”stansing av arbeid, og opphør av ulovlig bruk, fjerning eller retting av ulovlig arbeid”, jf. plbl. § 113. Det er en effektiv sanksjon for å gjenopprette ulovlig byggearbeid. Likevel er det ikke like hensiktsmessig hvor det er en uopprettelig skade, som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven.

Plbl § 114 hjemler retten til å ”utferdige forelegg”, mot den som ikke etterkommer et pålegg eller forbud. Det er en effektiv sanksjon. Likevel er det ikke på alle områder sanksjonen er like hensiktsmessig, noe jeg også vil komme tilbake til.

Etter plbl § 115 kan plan- og bygningsmyndighetene hvor der foreligger rettskraftig dom, utføre de nødvendige arbeider for lovbrysterens regning. På den måten blir skaden gjort opp uten ekstra kostnader for kommunen.

Plbl § 116 a, gir hjemmel til å fastsette tvangsmulkt, ”for å få gjennomført pålegg innen en særskilt frist”. Dette er en effektiv bestemmelse for kommunen for å få gjennomført sine pålegg.

Ved enkelte brudd på plbl kan forvaltningssanksjonen være like effektive, eller muligens mer effektiv enn straff. Dette kan være en særlig begrunnelse for bruk av slike tiltak. Det er

⁵⁹ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 366.

⁶⁰ NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. S. 30.

flere grunner til at disse kan være like effektive eller mer effektive enn straff. De er på flere områder tilpasset til det de skal gjelde for. De kan være mer fleksible enn straffereglene. De ilegges oftere enn straff og kan øke reaksjonsfrekvensene, slik at prevensjonsvirkningene blir bedre enn ved straff.⁶¹ Særlig siden plan- og bygningsmyndighetene fører tilsyn med lovgivningen på plbl sitt område.

Fordi andre tiltak som forvaltningssanksjonene utgjør ofte er mindre inngripende enn straff, kan også motforestillingene mot bruk av slike sanksjoner være mindre enn mot bruk av straff.⁶²

Fordelen med bruk av forvaltningssanksjoner er at forvaltningen kan være sikre på at det blir reagert i de tilfeller de mener det er grunnlag for en sanksjon. Man er ikke prisgitt ressursituasjon og prioriteringer i politiet og påtalemyndigheten, og er heller ikke avhengig av påtalemyndighetens mer skjønnsmessige vurdering av om den aktuelle overtredelse bør påtales.⁶³

Ved å ilegge administrative sanksjoner får forvaltningen en bredere helhetsvurdering, og kan benytte det eller de virkemidler som i det konkrete tilfelle er mest hensiktsmessig for å sikre etterlevelse.⁶⁴

På den andre siden tyder det på at plan- og bygningsmyndighetene ikke er flinke nok selv til å følge opp, enten det er å anmelde brudd eller i legge sanksjoner selv, jf. tall fra kommunene – se 4.4.

Dessuten har politiet vesentlig bedre etterforsningskompetanse enn forvaltningen. Politiet har dessuten adgang til å bruke tvangsmidler under etterforskningen, jf. straffeprosessloven

⁶¹ NOU 2003:24 mer effektiv bygningslovgivning. S. 196.

⁶² NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 51.

⁶³ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 151.

⁶⁴ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 151.

§ 170 a, som plan- og bygningsmyndighetene ikke kan bruke. Der hvor etterforsningskompetanse eller tvangsmidler er viktig for å oppklare lovbrudd, kan det være nødvendig med anmeldelse og straff fremfor administrativ sanksjonering.⁶⁵

På den andre siden mangler politiet ressurser og kompetanse om plbl. Ved mer bruk av andre tiltak slipper politiet å bygge opp spesialkompetanse på områder som er perifere i forhold til den ordinære virksomheten.⁶⁶

Det er først ved vesentlige lovbrudd sanksjonsutvalget anbefaler bruk av straff. Ved bedømmelsen av om overtredelsen er vesentlig vil flere forhold ha vekt:

- Omfanget.
- Flere lovbrudd.
- Fortjenestemuligheten.⁶⁷

Det er momenter bygningslovsutvalget har lagt vekt på ved sitt forslag om straffeskjerpelse ved vesentlige overtredelser av plbl, i NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II.

⁶⁵ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 151.

⁶⁶ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 152.

⁶⁷ NOU 2003: 15 fra bot til bedring. S. 154.

6 Nærmere redegjørelse for forslaget om en straffeskjerpelse av straffereglene

6.1 Innledning

Bygningslovutvalget som ble nedsatt i 2002, kom med sin andre delutredning i 2005, NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. Utvalget avga sin første delutredning i 2003, NOU 2003: mer effektiv bygningslovgivning. Mandatet var å foreta en gjennomgående revisjon av plbl. Selve utredningen omhandler en bred gjennomgang av bygningslovgivningen og forslag til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

I delutredning II behandles bygningsrettslige temaer som hovedsakelig er behandlet på et prinsipielt nivå i første delutredning. Videre behandles temaer som ikke ble behandlet i første delutredning, som et nytt forslag om strafferegel.

6.2 Lovforslaget om straffeskjerpelse

Det foreslås et nytt kapittel 37, "ulovlighetsoppfølging" i plbl. Dette kapittelet omhandler både forvaltningssanksjoner og strafferegler. Plbl omhandler disse bestemmelsene i hvert sitt kapittel. Bygningslovsutvalget har lagt vekt på vurderingene til sanksjonsutvalget, som mente at straffe- og sanksjonsreglene burde utformes slik at spørsmål om straff blir avgjort samlet. Det var begrunnet med blant annet hensynet til lovbryteren, for at vedkommende bør slippe gjentatt forfølgning for den samme overtredelsen.⁶⁸

⁶⁸ NOU 2003: 15, fra bot til bedring. S. 21.

Det foreslås en helt ny strafferegel, § 37-8 – Straff:

”Vesentlige overtredelser av § 37-7 første ledd nr. 1-13 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. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig”.

”Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld”.

”Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes”.

Dette forslaget er basert på sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse for anvendelse av straff i en særlov i NOU 2003: 15 fra bot til bedring.

6.3 Begrunnelsen for forslaget om en straffeskjerpelse

Straff som sanksjon foreslås beholdt, for å framtvinge overholdelse av bygningsmyndighetenes vedtak. Likevel så forbeholdes straff som sanksjon de alvorlige lovbruddene, som for eksempel grove overtredelser, gjentatte overtredelser og overtredelser som har eller kan ha alvorlige konsekvenser for samfunnet. Lovens betydning som miljølov er foreslått styrket, ved at strafferammen foreslås økt til fengsel i ett år, med trussel om fengsel i to år ved særlig skjerpene omstendigheter.⁶⁹ Ved å innføre trussel om fengsel, vil det gi en videre ramme for reaksjoner ved ulovligheter tilpasset overtredelsens alvor.

⁶⁹ NOU 2005:12, Mer effektiv bygningslovgivning II. S. 53.

Forslaget om skjerpet straff er ment å gi en preventiv virkning, slik at færre vil begå slike lovbrudd. Loven verner naturområder som kulturminner som ikke er fredet, slik at brudd på plbl ikke vil i alle slike tilfeller bli fanget opp av andre særlover.

Alle byggesaker, etablering av veganlegg og større massearbeider krever tillatelse fra kommunen. Bygninger som ikke er fredet etter kulturminneloven, er beskyttet av plbl ved at de ikke kan rives uten tillatelse.

En kan ikke se bort ifra at ulovlige terrenginngrep som veganlegg i landskapsvernområde kan medføre uopprettelig skade. Brudd på plbl som ulovlige terrenginngrep og utbygging i strandsonen, er en trussel mot allmennhetens rett til fri ferdsel. Det begrenser samfunnets medlemmers mulighet til rekreasjon og naturopplevelser. Utbygging av strandsonen innebærer også svekket grunnlag for biologisk mangfold.

6.4 Høringsuttalelser til forslaget om en straffeskjerpelse

Riksantikvaren og direktoratet for naturforvaltning sier i sine høringsuttalelser, at fengselsstraff inntil 2 år ved særlig skjerpene omstendigheter, vil ha en preventiv effekt og gi loven større tyngde som miljø- og vernelov.⁷⁰

6.5 Mulige virkninger av en straffeskjerpelse

Om dagens strafferegler i plbl ikke er tilstrekkelige og hensiktsmessige for å oppnå formålene. Vil det kunne bøtes på med en straffeskjerpelse? så har det blitt foreslått en Spørsmålet blir hvilken virkning straff vil ha for å oppnå formålene, herunder fengsel.

Staten påfører sine borgere en tilsiktet lidelse ved å straffe, og krever en god begrunnelse. Det er to hovedgrunner for å straffe som blir oftest brukt:

⁷⁰ NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. S. 318.

- Hindre fremtidige uønskede handlinger, prevensjon.
- Gjengjeldelse.⁷¹

De siste hundre årene i moderne, vestlig strafferett er prevensjon som hovedgrunn brukt mest. Likevel vil mange hevde at gjengjeldelse er like legitimt, mens kritikere hevder det hører tilbake til gamle testamentets tid – ”med øye for øye, tann for tann”, eller ættesamfunn og blodhevn. Det som kan tale for en mer nyansert gjengjeldelsesteori, er at det skaper en viss ro i samfunnet, når borgerne ser det blir reagert overfor lovbrøyteren.

Nå er det ikke slik, at kommunen skal hevne seg på en utbygger, men det kan være lite gunstig for samfunnet, for eksempel for naboene som fikk stien ned til vannet ødelagt, å føle seg krenket. At krenkelsen ikke gjengjeldes, eller at de ikke føler seg beskyttet, mot at enhver kan ta seg til rette, på bekostning av fellesskapet er demoraliserende.

Derimot finnes de som vil hevde et tredje perspektiv, at det er inhumant å straffe, og å påføre andre et tilsiktet onde.

Dagens begrunnelse for straffeinstitusjonen bygger på prevensjon, å styre atferd. Prevensjon har to formål, å forebygge uønsket atferd og å skape sosial ro uønsket atferd inntreffer.⁷² Prevensjonen kan deles inn i to kategorier, som kan virke om hverandre.

- Individual prevensjon.
- Allmenn prevensjon.

Individualprevensjon kan deles inn i tre virkninger, som kan opptre hver for seg eller samlet:

⁷¹ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 77.

⁷² Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 78.

- Uskadeliggjøring.
- Avskrekking.
- Forbedring.

Uskadeliggjøring, innebærer at lovbrøyteren for en tid blir hindret i å begå nye lovovertrædelser. Dette er knyttet til frihetsberøvelse i vår bruk av straff, gjennom lovgivningen, for eksempel fengsel eller forvaring. Bot vil ikke virke uskadeliggjørende. Det kan tale om å innføre fengselsstraff. Likevel så kan det spørres om hvor mye skade en utbygger vil gjøre, etter at han har blitt tatt.

Avskrekking, kan nok tenkes å virke mer effektivt, når lovbrøyteren avstår fra fremtidige lovbrudd, fordi straffen ble opplevd som negativt. Om avskrekking har noen virkning, finnes det liten forskning på.⁷³ En kan muligens tenke seg at de som begår brudd på plbl ikke nødvendigvis er notorisk kriminelle, og at fengselsstraff for de kan være avskrekkende.

Forbedring, skjer når lovbrøyteren innser at han eller hun, har gjort noe galt. Om en slik virkning inntreffer er usikkert.⁷⁴ Det kan ikke sies noe sikkert de som overtrer plbl, innser at de har gjort noe galt, men et av formålene er blant annet å straffe de som begår brudd på plbl gjentatte ganger, så det spørs.

Om individualprevensjon virker, er omstridt. Professor Erling Eide, fra institutt for privatrett ved universitetet i Oslo, hevder ”at individualprevensjon ikke virker, er gammelt nytt”.⁷⁵

En har to allmennpreventive virkninger ved å straffe:

⁷³ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁷⁴ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁷⁵ Kommentar i Aftenposten, 06.02.07.

- En avskrekkende funksjon,
- og en kost/nytte funksjon.⁷⁶

Den avskrekkende virkningen oppstår, når trusselen om straff, hindrer en i å begå nye lovbrudd på plbl. Et minimumskrav er at for eksempel utbyggeren har kjennskap til lovbruddet. Det finnes liten kunnskap om den avskrekkende funksjonen har noen virkning generelt, men høringsinstanser har lagt vekt på dette i høringen. Det er antatt at folks stort sett har et sunt vett, og lar seg påvirke av at deres handlinger vil innebære konsekvenser.⁷⁷

Det er noe som taler for en straffeskjerpelse. Strengere straff vil merkes. Det kan dermed sikre en bedre etterlevelse av plbl sine bestemmelser.

Kost/nytte funksjon virker slik at en vil overveie for og imot å begå et lovbrudd. En slik funksjon treffer planlagte lovbrudd. Om det har stor virkning, avhenger av hvor sterk reaksjon på et lovbrudd en kan forvente, og hvilke sosiale følger det vil få ved en straffeforfølgning.⁷⁸ En straffeskjerpelse kan føre til, at det blir mindre spekulasjon i brudd på plbl, hvor for eksempel en bot som straff ble lagt inn i byggekostnaden.

For at straff skal virke best individual- og allmenn preventivt, så påvirkes dette av risikoen for å bli oppdaget for å begå et lovbrudd. Hvor hurtig det reageres, er også et viktig element ved denne vurderingen.⁷⁹ Ifølge professor Erling Eide, viser en rekke utenlandske undersøkelser, at ”en økning i risikoen for å bli straffet har en sterk preventiv virkning”. Eide skriver også at ”Strengere straffer fører til færre lovbrudd”.⁸⁰

⁷⁶ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁷⁷ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁷⁸ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁷⁹ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 79.

⁸⁰ Kommentar i Aftenposten, 06.02.07.

Dagens strafferegler i plbl, sågar straffesanskjøningene, benyttes lite i forhold til antall brudd på loven – se 4.4. Skal en straffeskjerpelse være mer hensiktsmessig, må den anvendes oftere ved brudd bestemmelsen skal håndheve, enn det dagens strafferegler gjør.

I det gjennomregulerte samfunnet vi lever i, så vil det påvirke samfunnet og dets innbyggere, om noen setter seg utover disse normene i plbl. Dersom lovbrøyterne blir påført et tilsiktet onde av staten, vil det indirekte være en godtgjørelse for den som ikke bryter bestemmelsene i plbl.⁸¹

6.6 Bør brudd på plbl straffes eller avkriminaliseres

Skadefølgeprinsippet er basert på at en skal kunne handle fritt i størst mulig grad, og at straff bare skal anvendes når tungtveiende grunner taler for det. Selv for skadelige handlinger må straff være hensiktsmessig.⁸² Utfordringen blir dermed å finne en riktig balanse mellom hvor stor skaden må være, og hvor hensiktsmessig det er å straffe.

I en vurdering om hvilke lovbrudd som bør straffes, må det derfor sees på hvilke andre alternativer en har, for eksempel andre rettsvirkninger, sanksjoner, erstatning, tvangsfullbyrdelse eller ingen reaksjon.⁸³ Riksadvokaten understreket i høringsen til Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven), at ”straff er samfunnets sterkeste middel for å styre atferd, og at mye kan tale for at straff reserveres for de alvorlige eller gjentatte overtredelsene”.⁸⁴ Det er derfor en forutsetning at straff må være human og rasjonelt.

⁸¹ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 80.

⁸² Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 83.

⁸³ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 86.

⁸⁴ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), Om lov om straff (straffeloven). S. 87.

Forslaget om straffeskjerpelse rammer kun de grove bruddene. Plbl verner naturområder som kulturminner som ikke er fredet, og bygninger som ikke er fredet etter kulturminneloven, og viktige naturområder som ikke er fredet etter naturvernloven. Plbl er derfor en langt viktigere miljølov enn den vanlige oppfatningen. Paradoksalt nok, er strafferammen for dagens strafferegler bare bøter. Det kan skape en ubalanse mellom ugjerningen og straffen.

7 Konklusjon

7.1 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg redegjort for straffereglene i plbl, og drøftet om de er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå formålene i loven.

7.1.1 Vurdering av straffereglene i plbl

Det er ikke hensiktsmessig å avkriminalisere straffereglene, fordi de understreker alvorligheten ved lovbruddene.

Bøtestraff kan være straffeskjerpene ved lovbrudd som subsumeres under flere straffebestemmelser, hvor det er hjemlet fengselsstraff, og det er konkurrans.

Det kan riktignok reises spørsmål om straffereglene er tilstrekkelige med bøter som straff, ved alvorlige brudd på plbl, som ikke kan subsumeres under for eksempel strl, nvl og kulturminneloven som kan gi strengere straffer.

Det kan dessuten være et behov for en revisjon av straffereglene i plbl. Alle henvisningene i straffereglene til de materielle bestemmelsene i plbl blir kasuistisk. De materielle bestemmelsene i plbl er fragmentariske etter mange lovrevisjoner. Det kan muligens være enklere med kun en bestemmelse, ala § 112 (1). På den andre siden, kan det bli for generelt. Likevel kan det tenkes at slik dagens strafferegler er utformet i dag, så er de noe tungvinte å anvende. Det er umulig å ramse opp alle mulige lovbrudd, da de er så mangfoldige og

uensartede, så det kan spørres om det ikke er behov for å gjøre straffereglene noe lettere enn det er i dag. Derimot så mener de store kommunene at regelverket er forståelig og enkelt å praktisere, i motsetning til de mindre kommunene.⁸⁵ Det kan tolkes dit hen, at kompetanse er en viktig faktor ved anvendelsen av straffereglene. På den annen side kan straffereglene for den alminnelige borger være mindre forståelige. Bygningslovutvalget sitt forslag i til ny strafferegel i NOU 2005:12, mer effektiv bygningslovgivning II, basert på sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse for anvendelse av straff i en særlov i NOU 2003: 15 fra bot til bedring, kan tenkes å være lettere å anvende enn dagens strafferegler.

7.1.2 Vurdering av oppfølgingen av overtredelser

I en rapport fra Politidirektoratet i 2002 om Prosjekt miljøkriminalitet, fremgår det at selv om overtredelser av plbl er undergitt ubetinget offentlig påtale. ”Så vil ikke politiet prioritere slike saker, dersom det er privatpersoner som anmelder forholdet og ikke kommunen”. Det er et problem siden er det svært mange kommuner, som ikke anmelder grove overtredelser.⁸⁶

Det er alvorlig at mange slipper unna straffeansvar overtredelser. Det undergraver regelverket i plbl at mange tar seg til rette på fellesskapets bekostning, uten at det sanksjoneres, jf. NOU 2003: 15, fra bot til bedring side 152.

Dersom straffereglene skal virke optimalt, er det viktig at kommunen følger opp de rapporterte lovbruddene, og at anmeldelser etterforskes av politiet. Hvis ikke vil straffereglene kun være sovende bestemmelser. Der hvor straffereglene i plbl ikke håndheves, kan det i ytterste konsekvens svekke en vellykket areal og bygningsutnyttelse. Særlig på de områder forvaltningssanksjonene ikke er tilstrekkelige, og lovbruddet ikke kan subsumeres under andre straffebestemmelser.

⁸⁵ NOU 2003:24 mer effektiv bygningslovgivning. S. 117.

⁸⁶ NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. S. 325.

7.1.3 Vurdering av andre tiltak enn straff

I løpet av de siste tiårene har kriminalitetsutviklingen blitt så omfattende, at rettsapparatet ikke klarer å følge med utviklingen. Dermed må politiet og påtalemyndigheten prioritere.⁸⁷ Noe som har ført til en nedprioritering av brudd på plbl. Faren ved en omfattende straffelovgivning, er at folk mister respekten for straff, spesielt hvor brudd ikke sanksjoneres.⁸⁸ Få brudd som rapporteres til kommunene anmeldes, og få anmeldelser etterforskes – se 4.3 og 4.4. Mye tyder på at det vil svekke respekten for påbud og forbud i plbl.

Plan- og bygningsmyndighetene i kommune har utviklet seg betydelig som et tilsynsorgan, med hjemler til å ilegge forvaltningssanksjoner. Det kan tenkes å fylle noe av gapet mellom antall brudd som ikke blir etterforsket, og antall brudd som blir etterforsket og tatt ut tiltale. Dermed kan det tenkes at behovet for å benytte straff er mindre enn før.⁸⁹ Dersom forutsetningen er at det ilegges forvaltningssanksjoner av plan- og bygningsmyndighetene.⁹⁰

Forvaltningssanksjonene i plbl, kan på mange måter som straffereglene ha et pønalt formål, og kan ha den samme preventive virkning. Departementet vurderte å oppheve straffebestemmelsene ved lovrevisjonen i 1995.⁹¹ Straffereglene ble ikke opphevet fordi anvendelsesområdet til straffereglene videre er enn forvaltningssanksjonene. Tvangsmulkt kan bare anvendes overfor løpende lovbrudd, dersom pålegget ikke etterkommes. Denne muligheten til å etterkomme pålegget er ikke mulig, etter plbl §§ 110, 111 (1) nr. 2 og §

⁸⁷ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 82.

⁸⁸ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 82.

⁸⁹ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 82.

⁹⁰ Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). S. 87.

⁹¹ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

112 (1), siden det ikke stilles krav til at det er gitt et pålegg for å kunne straffe. Det vil svekke sanksjonsmulighetene, og svekke sanksjonen om straffereglene opphører.

Straffebøter er en strengere sanksjon enn tvangsmulkt, og har betydning ved brudd hvor forvaltningssanksjoner ikke er tilstrekkelige⁹² Dessuten kan ikke inndragning ilegges ved en tvangsmulkt, men kun ved straff. Dersom en blir dømt til bøtestraffer og inndragning, vil det svi hardere enn en tvangsmulkt. Inndrivelse av boten vil også være mer effektivt ved bøtestraffer, enn ved tvangsmulkt, siden det utmåles en subsidiær fengselsstraff ved boten.

Et moment som kan tale for at forvaltningssanksjoner er mer hensiktsmessig enn straff, er at antall anmeldte brudd på plbl har sunket betraktelig siden lovrevisjonen i 1995 – se 4.2. Det betyr likevel ikke at overtredelsene har blitt færre, men at flere lovbrudd blir håndtert av plan- og bygningsmyndighetene i stedet, og ilagt forvaltningssanksjoner.

Likevel så viser tall fra kommunene – se 4.4 at til tross for andre tiltak enn straff, så blir ikke 75, 7 % av de rapporterte sakene fulgt opp av kommunen.⁹³ Det gir en indikasjon på at forvaltningssanksjoner ikke er tilstrekkelige nok for å oppnå formålene i loven.

Dessuten begås det også lovbrudd som er så alvorlige, at forvaltningssanksjoner ikke er tilstrekkelige eller hensiktsmessige. Bøter og en eventuell inndragning av vinning, er strengere reaksjoner enn for eksempel tvangsmulkt.

Straffereglene vil spesielt være aktuelle å anvende mot foretak eller personer ved grove overtredelser, eller lovbrøyteren gjentatte ganger har begått brudd på plbl. Det er mye som kan tale for at straff bør brukes overfor personer som forsettlig eller grovt uaktsomt til egen fordel trosser regelverket eller forvaltningens vedtak.

⁹² Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

⁹³ NOU 2003:24 mer effektiv bygningslovgivning. S. 195.

7.1.4 Vurdering av forslag om straffeskjerpelse

Det ble vurdert å innføre lovhjemmel som kunne idømme fengselsstraff, for alvorlige tilfeller som brudd på § 111 (1) nr. 2, 3 og 5, for å avverge fare, ved tidligere lovrevisjoner. Departementet syntes likevel det ville være uhensiktsmessig og forslaget ble forkastet, siden strl allerede hjemler strengere straffer ved enkelte overtredelser som kan subsumeres både under plbl og strl.⁹⁴ Det kom ikke inn noen merknader for en straffeskjerpelse ved høringen til forslaget om lovendringer av plbl i 1995.⁹⁵ Det var heller ikke foreslått noen straffeskjerpelse ved innføringen av ny plbl i 1985.⁹⁶ Eller ved forslaget til ny bygningslov av 1965.⁹⁷

Forslaget om fengselsstraff var opprinnelig tiltenkt eiere av farlige tiltak som taubaner og tivoli.⁹⁸ Disse tiltakene faller utenfor plbl på disse spesielle områdene. Behovet for fengselsstraff etter plbl, kan dermed være noe mindre, siden andre lover fanger opp slike overtredelser. Andre tiltak med mangelfull sikring kan utgjøre en alvorlig fare, som for eksempel ved brønner. Derimot kan også enkelte alvorlige tilfeller subsumeres under strl, og vil da hjemle fengselsstraff.

Det er flere momenter som taler for at det bør innføres en straffeskjerpelse av straffereglene, i likhet med forslaget i NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II. Det kan medføre en bevissthet om alvorligheten ved å begå grove lovovertridelser, hos lovbrutere, plan- og bygningsmyndighetene, politiet og samfunnet. Særlig ved de forholdene som kun subsumeres under plbl, og ikke de forholdene som subsumeres under andre strafferegler som for eksempel strl, naturvernloven eller kulturminneloven.

⁹⁴ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

⁹⁵ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

⁹⁶ Ot. prp. nr. 56 (1984-85) plan- og bygningslov. S. 130.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 1 (1964-65) om ny bygningslov. S. 6.

⁹⁸ Ot. prp. nr.39 (1993-94) om lov om endringer I plan- og bygningsloven. S. 178.

Straffereglene i plbl og forslaget om skjerpet straff, har blitt grundig vurdert. Straffereglene skal verne offentlige interesser på vegne av fellesskapet, og sikre etterlevelse av regelverket. Brudd påvirker samfunnet, økonomien og miljøet. Plbl verner viktige verdier, som ikke kan erstattes, som miljø og natur, som ikke fanges opp av andre særlover.

Selv alvorlige og/eller gjentatte overtredelser av plan- og bygningsloven, der det foreligger forsettlig eller grov uaktsom overtredelse til egen fordel straffes etter straffereglene i plbl, jf. 4.2. Det gir en indikasjon på at straffereglene ikke er hensiktsmessige og tilstrekkelige.

I de saker det idømmes bøter som straff, så er ikke straffen proporsjonal med lovbruddet, jf. saken i Borgarting lagmannsrett, LB. 2006-26068, hvor tiltalte ble idømt bot på kr 50.000,- for å ha oppført en midlertidig lagerhall i et LNF-område I andre saker kan lovbruddet kan ha medført en uopprettelig skade, og det kan antas at bøter ikke vil ha noen preventiv virkning. Plbl gir et viktig vern av naturområder, kulturminner og bygninger som ikke er fredet. For at en straffeskjerpelse av straffereglene skal være hensiktsmessige og tilstrekkelige, må lovbruddene håndheves.

Det kan tenkes at en straffeskjerpelse vil føre til økt fokus på lovbruddene fra politisk hold, og at det vil medføre flere ressurser på området til kommunene og politiet. Dermed kan det tenkes at flere lovbrudd blir prioritert.

Dersom en eventuelt ny strafferegel med strengere straff ikke blir håndhevet, vil ikke bestemmelsen være hensiktsmessig, og sanksjonen vil miste sin preventive virkning, og ikke oppnå formålene.

7.2 Konklusjon

På bakgrunn av de nevnte momenter og vurderinger overfor, har jeg valgt å konkludere at straffereglene i plan- og bygningsloven ikke er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å

oppnå formålene ved grove brudd på plbl. Ved mindre alvorlige overtredelser er straffereglene hensiktsmessige og tilstrekkelige.

Det er behov for en straffeskjerpelse av straffereglene ved vesentlige overtredelser.

En forutsetning som må ligge til grunn, er at en eventuelt ny strafferegel blir håndhevet av kommunen og politiet.

Kommunene må i større grad prioritere brudd på plbl, og særlig i de små kommunene hvor fokuset er mindre enn i de større kommunene. Tiltak som bør komme på plass er skoling, kompetanseheving, kjennskap og økt ressursatsing. Det å følge opp ulovligheter krever en spesialkompetanse og rutine. Det bør ses på mulighetene for å etablere støttefunksjoner på dette området. I alle fall til de kommuner som ikke har riktig eller tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon. Et samarbeid innenfor regioner kan her være et alternativ.

Politiet må få økte ressurser og kompetanse, slik at flere brudd vil etterforskes og påtales. Det må tas sikte på å etterforske særlig de grove overtredelsene. Anmeldelser som ikke kommer ifra kommuner, men privatpersoner må også prioriteres i mye større grad.

7.3 Avslutning

NOU 2005: 12, Mer effektiv bygningslovgivning II, har vært ute på høring. I følge Anders Evjenth, prosjektleder i bolig- og bygningsavdelingen i kommunal- og regionaldepartementet, tas det sikte på å fremme en Ot. prp. i desember 2007.

Det vil bli spennende å se, om det vil bli foreslått en straffeskjerpelse av dagens strafferegler. Det har ikke skjedd ved tidligere anledning.

8 Litteraturliste, kildehenvisninger

8.1 Litteratur

- Gisle, Falkanger, Dordi Gjønnnes, Matningsdal, Aarbakke: ”Jusleksikon”, Oslo 2005. Kunnskapsforlaget.
- ”Knophs oversikt over Norges rett”, 12. utg. Oslo 2004. Universitetsforlaget.
- Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os:” Plan og bygningsrett, Oslo 2000. Universitetsforlaget.
- Tyrèn, Carl Wilhelm: ” Plan og bygningsloven – kommentarutgave”, Bærum 2004. Universitetsforlaget.
- Norsk lovkommentar 2005, Gyldendal rettsdata.

8.2 Lovsregister

- Lov om alminnelig borgerlig straffelov (straffeloven) av 22. mai nr. 10. 1902.
- Lov om naturvern av 19. juni nr. 63 1970.
- Lov om kulturminner av 9. juni nr. 50 1978.
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25.
- Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven) 14. juni 1985 nr. 77.
- Lov om straff (straffeloven) av 20. mai 2005 nr. 28.

8.3 Forarbeider

Ot.prp.:

- Ot.prp. nr. 1 (1964-65) om ny bygningslov.
- Ot. prp. nr. 56 (1984-85) plan- og bygningslov.
- Ot. prp. nr.39 (1994-95) om lov om endringer i plan- og bygningsloven.
- Ot. prp. Nr. 90 (2003-2004), om lov om straff (straffeloven).

NOU, innstillinger:

- Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven 1960. S. 186
- NOU 2003:24 mer effektiv bygningslovgivning.
- NOU 2003: 15 fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.
- NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II.

8.4 Forvaltningspraksis

- Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001. Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven.
- Rundskriv nr 1 2007 - Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2007.

8.5 Rettspraksis

Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg:

- Rt. 2000 s. 2023.
- Rt. 1991 s. 413.
- Rt. 1989 s. 505.
- Rt. 1987 s. 217.
- Rt. 1977 s. 1207.

Lagmannsretten:

- Borgartingslagmannsrett, LB. 2006 s. 26068.
- Hålogaland lagmannsrett, LH.1999 s. 331.
- Hålogaland lagmannsrett, RG.1999 s. 1132.

8.6 Statistikk

- Statistisk sentralbyrå, seksjon for leveårsstatistikk og gruppe for kriminalstatistikk.

