

---

# HØRINGSNOTAT

---

## **Overtredelse av forbudet mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring – innlemmelse i prikkbelastningsordningen**

## **Tilrettelegging for prosessdigitalisering ved utstedelse av forenklet forelegg – endring i formkrav**

### 1. Innledning

Samferdselsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i:

- forskrift 19. september 2003 nr. 1164 om prikkbelastning, med formål å innlemme i prikkbelastningsordningen brudd på forbudet mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring med motorvogn. Endringsforslaget er begrunnet i et ønske om å øke etterlevelsen av forbudet, og slik motvirke den trafikkfarlige bruken av mobiltelefon under kjøring. Forslaget består i at det, i forskriftens § 2 der forholdene som kan føre til prikkbelastning er opplistet, inntas et nytt nummer (10) om overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av vegtrafikkloven § 23b.
- forskrift 29. juni 1990 nr. 492 om forenklet forelegg i vegtrafikksaker, med sikte på å tilrettelegge for digitalisering av prosessen ved utstedelse av forenklet forelegg. Forslaget går ut på å erstatte "blankett" med "skjema" i forskriftens § 5 første punktum, samt å innta i samme paragraf et nytt fjerde punkt om at fristen for å anke vedtagelsen av forelegget regnes fra tidspunktet da gjenpart av forelegget er sendt til siktede.

### 2. Bakgrunn

Uoppmerksomhet under kjøring er et voksende trafikksikkerhetsproblem i Norge. Anslag viser at generell uoppmerksomhet hos fører bidro til nesten hver tredje dødsulykke i trafikken i perioden 2011-2015, og at manglende oppmerksomhet er en betydelig medvirkende faktor i minst 12 prosent av alle trafikkulykker.

Uoppmerksomhet hos fører beror som regel på en eller annen form for distraksjon. Norge er et høyteknologisk land, og førere benytter seg i økende grad av det store tilbudet av informasjons-, kommunikasjons- og underholdningssystemer som eksisterer på markedet. I tillegg har mobiltelefonen fått en svært sentral plass i folks hverdag. I betjeningen av denne teknologien ligger det et stort potensial for førerdistraksjon.

Analysen av dødsulykker viser at ulike former for distraksjon fra kilder i eller utenfor bilen bidro til rundt ti prosent av alle dødsulykkene i perioden 2011-2015. Distraksjon som følge av mobiltelefonbruk var årsak til uoppmerksomhet hos fører i mellom to og fire prosent av dødsulykkene.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> TØI-rapport 1535/2016 "Jeg så ham ikke" Temaanalyse av uoppmerksomhet ved dødsulykker i trafikken og TØI-rapport 1481/2016 Uoppmerksomhet bak rattet: Omfang, konsekvenser og tiltak.

Det er gjennomført mye forskning internasjonalt på forholdet mellom distraksjon og ulykkesrisiko i vegtrafikken. Dette er imidlertid et utfordrende forskningsfelt med dels svært sprikende resultater. Det er derfor vanskelig å trekke ut klare konklusjoner på temaet. Flere studier er også så metodisk ulike at resultatene er vanskelige å sammenligne.

En gjennomgående utfordring i forskningen på førerdistraksjon ved analyse av reelle trafikkulykker, er vanskelighetene med å vurdere i hvilken grad distraksjon var en direkte eller medvirkende årsak til ulykken. Når det gjelder bruk av håndholdt mobiltelefon er disse utfordringene primært knyttet til mulighetene for å dokumentere hvorvidt mobiltelefonen faktisk var i bruk i ulykkesøyeblikket.

Til tross for at mer forskning og sikrere data er nødvendig på feltet, peker eksisterende forskningsresultater tydelig mot at bruk av mobiltelefon under kjøring fører til økt ulykkesrisiko. I de epidemiologiske studiene som har undersøkt bruk av mobiltelefon på ulykkestidspunktet, varierer anslagene på relativ risiko mellom to og fire ganger økt risiko sammenlignet med kjøring uten å bruke telefon. Disse studiene finner riktignok ingen statistisk forskjell i risiko mellom bruk av håndholdt og håndfri telefon – det er samtalen, det vil si den kognitive distraksjonen, som i hovedsak fører til økt ulykkesrisiko. Noen studier viser likevel tendenser til mindre negative effekter av håndfri telefon, både når det gjelder atferd og ulykker.

Det som derimot er klart dokumentert, er at bruk av telefonen som medfører tasting og/eller det å se på telefonen mens man kjører, er forbundet med ekstremt høy risiko. Anslagene på relativ risiko i forskningslitteraturen varierer fra 22 til 164 ganger høyere risiko ved tasting eller teksting, enn ved vanlig kjøring. I tillegg til den kognitive distraksjonen en utsetter seg for ved å betjene telefonen, har flere studier vist at to sekunder er en kritisk grense for hvor lenge man kan ta blikket vekk fra vegen sammenhengende før risikoen for farlige hendelser øker betraktelig. Aktiviteter slik som skrivning av tekstmelding eller oppdatering av sosiale medier mens man kjører, er med andre ord svært risikabelt.<sup>2</sup>

### 3. Overtredelse av mobilbruksforbudet - behov for avbøtende tiltak

Bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring ble uttrykkelig forbudt i Norge 15. mars 2000, da forskrift 17. desember 1999 nr. 1309 om forbud mot førers bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring med motorvogn trådte i kraft. Forskriften er siden endret (i 2013) bl.a. som følge av den teknologiske utviklingen som hadde brakt nye produkter, med nye funksjoner, på markedet. En oppdatering av forskriften var derfor nødvendig.

Det er all grunn til å anta at bruksforbudet ikke overholdes i tilfredsstillende grad. Det er vanskelig å fastslå dette nøyaktig uten å legge ned en uforholdsmessig stor kontrollinnsats. Flere opplysninger peker likevel i denne retning.

For det første blir et relativt høyt antall bilførere bøtelagt for manglende overholdelse av forbudet årlig. I perioden 2006-2016 ble det utstedt 180 472 forenklede forelegg for ulovlig bruk av mobiltelefon under kjøring i Norge.<sup>3</sup> Dette gir et gjennomsnitt på 16 400 forelegg per år.

---

<sup>2</sup> TØI-rapport 1481/2016 *Uoppmerksomhet bak rattet: Omfang, konsekvenser og tiltak.*

<sup>3</sup> Tall fra Statens Innkrevingssentral.

Det er imidlertid svært sannsynlig at mørketallene her er betydelige, jf. den svært lave oppdagelsesrisikoen på norske veier for slike overtredelser. Transportøkonomisk institutt (TØI) beregnet i 2013 oppdagelsesrisikoen for bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring – regnet som antall reaksjoner mot trafikkforseelser per million kilometer kjørt med håndholdt mobiltelefon – til 48,7 per million kjørte kilometer.<sup>4</sup> Om man ser det relativt høye antallet utstedte forenklede forelegg opp mot den lave oppdagelsesrisikoen, er det følgelig all grunn til å tro at håndholdt mobiltelefon benyttes under svært mange kjøreturer i Norge daglig.

For det andre oppgir bilførere selv at de både bruker håndholdt mobiltelefon mens de kjører, og at de observerer at andre gjør det samme. I en spørreundersøkelse gjennomført av TØI i 2016 oppga om lag halvparten av respondentene at de brukte mobiltelefon under kjøring. En stor del av denne bruken ble oppgitt å bestå av aktiviteter som innebærer bruk av håndholdt mobiltelefon, slik som skriving av tekstmeldinger og sjekking av sosiale medier. Vel én prosent oppga at de ofte skrev tekstmeldinger under kjøring, mens to prosent oppga at de ofte leste tekstmeldinger under kjøring.

Flere av bilførerne oppga også at mobilbruken fikk konsekvenser for trafiksikkerheten. Om lag fem prosent svarte at de opplevde farlige situasjoner flere ganger i måneden som følge av egen mobilbruk, og hele 25,5 prosent at de opplevde farlige situasjoner like ofte grunnet andres mobilbruk.<sup>5</sup>

Tatt i betraktning risikopotensialet som bruk av mobiltelefon under kjøring representerer, finner departementet det nødvendig å treffe tiltak for å sikre at bruksforbudet overholdes i størst mulig grad. Særlig slike distraherende aktiviteter som skriving/lesing av tekstmelding og oppdatering/sjekking av sosiale medier gjør det presserende å iverksette tiltak for å øke etterlevelsen av forbudet.

Informasjonskampanje for å bevisstgjøre/minne om faren ved mobilbruk under kjøring vil være et aktuelt tiltak i den forbindelse. Statens vegvesen skal ha uoppmerksomhet som kampanjetema i år, og mobilbruk under kjøring vil naturlig nok inngå i en slik kampanje. Hensett til det høye skadepotensialet mobilbruken under kjøring innebærer og den antatte lave etterlevelsen av forbudet, synes det likevel nødvendig med sterkere virkemidler.

Departementet mener at et tiltak peker seg ut som særlig aktuelt i den sammenheng – en skjerpning av konsekvensene ved overtredelse av forbudet. En slik reaksjonsskjerpelse kan bestå i at overtredelsen innlemmes i prikkbelastningsordningen. En skjerpelse kan også bestå i å øke satsen på boten som ved forenklet forelegg ilegges den som overtrer forbudet. Departementet mener at en slik satsøkning ikke bør foretas i denne omgang.

#### 4. Reaksjonspraksis i andre land

EU-programmet SMART foretok i 2008/09 en gjennomgang av status for regulering av bruk av mobiltelefon under kjøring i EU- og EFTA-landene (henholdsvis 27 og 2 land). Med unntak av Sverige hadde alle landene forbud mot å bruke håndholdt mobiltelefon under kjøring. Av disse hadde 9 knyttet reguleringen opp mot at motoren var i gang. I de øvrige landene var

---

<sup>4</sup> TØI-rapport 1361/2014 *Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkforseelser: En oppdatering.*

<sup>5</sup> TØI-rapport 1481/2016 *Uoppmerksomhet bak rattet: Omfang, konsekvenser og tiltak.*

reguleringen knyttet opp mot at kjøretøyet var i bevegelse. Ingen av landene hadde absolutte forbud mot bruk av mobiltelefon i bil.<sup>6</sup>

*Sverige* innførte med virkning fra 1. februar 2018, som siste land i Europa, et totalforbud mot bruk av håndholdt mobiltelefon, jf. 4 kap. 10e § Trafikforordningen (2017:1284). Tidligere var det bare forbudt å bruke håndholdt mobiletelefon om bruken kunne sies å påvirke kjøringen i særlig grad. Overtredelse av forbudet medfører bot på 1500 SEK. Sverige har ingen ordning med prikkbelastning pr. i dag. En slik ordning er imidlertid under utredning.

I *Danmark* medfører overtredelse av forbudet mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring (Færdselslov § 55a) gebyr på 1500 danske kroner, men foreløpig ikke prikker i førerkortet. Et forslag til lovendring med sikte på å innføre prikkbelastning (klip) ved slik overtredelse er imidlertid under utarbeidelse.

I *Nederland* medfører brudd på forbudet gebyr på 230 Euro, men ingen prikker i førerkortet.

*Storbritannia* synes å ha de strengeste reaksjonene ved brudd på bruksforbudet – gebyret kan bli på opptil 1000 pund for personbilførere, og 2000 pund for tungbilførere. I tillegg ilegges 6 prikker for hver overtredelse. Førerkortet inndras etter 12 prikker, noe som betyr at to overtredelser av forbudet mot bruk av mobiltelefon under kjøring medfører tap av førerrett.

## 5. Prikkbelastningsordningen i Norge

Forskrift om prikkbelastning ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. september 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004. De straffbare forhold som inngår i ordningen skal være alvorlige vegtrafikkovertrедelser, men ikke så alvorlige at de isolert sett kvalifiserer for tap av førerrett ved førstegangsovertredelse. Føreretten vil kunne fratras etter gjentatte prikkgivende overtrедelser som hver for seg ikke kvalifiserer til tap av førerrett.

Prikkbelastning skal gi forutsigbare reaksjoner ovenfor gjentakelsesovertrедere, og gjøre det enklere for politiet å frata føreretten/inndra førerkortet. Formålet med ordningen er økt sikkerhet og færre drepte og skadde i vegtrafikken, gjennom en reduksjon av andelen førere med gjentakende risikofylt atferd som setter seg selv og andre trafikanter i fare.

Etter en evaluering basert på erfaringer i perioden 2004-2007 ble prikkbelastningsordningen utvidet og skjerpet fra 1. juli 2011. Flere typer overtrедelser ble inkludert, antall prikker per forseelse ble som grunnregel økt fra to til tre, og det ble samtidig innført dobbel prikkbelastning for førere som har førerkortet på prøve.

I 2016 ble prikkbelastningsordningen evaluert av TØI. Undersøkelsen viste at både ordningen som sådan, og innstrammingene som ble gjennomført i 2011, virker etter hensikten. På bakgrunn av analyser av prikkregisteret ble det konkludert med at ordningen fører til en nedgang i antall overtrедelser blant førere som står i fare for å få inndratt førerkortet ved neste gangs overtrедelse. Dette gjelder både førere generelt og for førere i prøveperioden. Det ble

---

<sup>6</sup> SMART2009/0065 *Study on the regulatory situation in the member states regarding brought-in devices and their use in vehicle.*

i tillegg påvist en nedgang i ulykkesrisiko for førere i prøveperioden etter innføringen av dobbel prikkbelastning i 2011. Det kan dermed slås fast at prikkbelastningsordningen har hatt en positiv effekt på trafikksikkerheten, og kan regnes som et effektivt trafikksikkerhetstiltak.<sup>7</sup>

Grunnlaget for innføring av prikkbelastningsordningen ble lagt ved Stortingets behandling av Ot. Prp. Nr. 71 (2001-2002), hvor det ble lagt en rekke føringer for innholdet i ordningen. Særlig to sitater fra kapittel 1 fremstår som sentrale føringer i denne sammenhengen:

*"I utformingen er det lagt vekt på enkelhet og sammenheng mellom ulykkesrisiko og de overtredelser som skal medføre prikkbelastning."*

*"De straffbare forhold som inngår i prikkbelastningssystemet skal være alvorlige vegtrafikk-overtredelser, men ikke så alvorlige at de kvalifiserer for inndragning av førerkortet ved første gangs overtredelse."*

Overtredelse av forbudet mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring kvalifiserer ikke – isolert sett – til tap av førerrett ved første gangs overtredelse. Sammenhengen mellom overtredelsen og økt ulykkesrisiko er likevel tydelig, jf. forskningsresultatene nevnt ovenfor. Spesielt den bruk av telefonen som medfører at man ser og/eller taster på telefonen under kjøring innebærer en svært trafikkarlig atferd som bidrar til økt ulykkesrisiko.

Departementet er derfor av den oppfatning at brudd på bruksforbudet må regnes som en alvorlig trafikkovertrødelse som ligger tett opp mot grensen for tap av førerretten. Å innlemme bruddet i prikkbelastningsordningen vil dermed være tråd med føringene som ligger til grunn for ordningen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at en slik innlemmelse blir gjort.

Med unntak for mindre alvorlig fartsovertredelser og manglende sikring av barn under 15 år i bil som medfører registrering med to prikker, er reaksjonen tre prikker ved overtredelser som omfattes av prikkbelastningsordningen. Fører i prøveperiode registreres med dobbelt antall prikker for hver overtredelse. Departementet mener, særlig hensett til risikopotensialet som brudd på forbudet mot mobilbruk under kjøring innebærer, at hovedregelen bør følges slik at overtredelsen medføre registrering med tre prikker, alternativt seks prikker ved prøveperiode.

## 6. Utførdigelse av forenklet forelegg – digitalisering av arbeidsprosesser

Forenklete forelegg utstedes i dag gjennom utfylling av en blankett med gjennomslag. Siktede mottar grunnlaget for forelegget ved at en gjenpart av den utfylte blanketten gis på stedet. Blanketten, og dermed gjenparten, er et kodebasert skjema hvor det er krysset av for overtrådt(e) bestemmelse(r). Skjemaet må sies å være noe vanskelig å forstå, og gjenparten vil ofte, som følge av værforholdene (regn, snø) og fordi det er tale om et gjennomslagspapir, være vanskelig å lese.

Riktig blankettutfylling fordrer nøyaktighet og god kunnskap om koder mv. Mange blanketter blir i dag utfylt feil, noe som medfører at forenklete forelegg for rundt 10 millioner kroner blir annullert årlig. Feilene oppdages dels gjennom ordningen med påtalekontroll av forenklete

---

<sup>7</sup> TØI-rapport 1523/2016 *Prikker i førerkort ved trafikkovertrødelsler: Evaluering av trafikkovertrødelsler.*

forelegg, og dels av Statens innkreivingsentral (SI). Ettersom gjeldende arbeidsprosess er manuell og papirbasert, går det i tillegg unødig lang tid før SI mottar opplysninger fra politiet som gjør dem i stand til å administrere og inndrive de forenklete forelegg.

Også eventuell prikkbelastning ivaretas gjennom manuelle prosesser. Ved utstedelse av forenklet forelegg må politibetjenten søke opp siktede i relevante systemer for å undersøke om vedkommende allerede er registrert med prikker. Registrering av nye prikker forutsetter at betjenten sender skriftlig informasjon om dette til rett sted. En slik manuell løsning er unødig tid- og ressurskrevende, og bidrar til at det lett gjøres feil ved prikkbelastning. For eksempel vil en fører som blir tatt for fartsovertredelse kort tid etter å ha fått prikker på grunn av et regelbrudd, kunne unnsnippe tap av førerrett – i alle fall midlertidig – fordi tidligere prikker ennå ikke er registrert i systemet.

Blant annet for å bøte på disse utfordringene har Politidirektoratet satt i gang et arbeid med sikte på å digitalisere arbeidsprosessen ved utstedelse av forenklet forelegg i vegtrafikksaker. Målet er å innføre en løsning der forelegget utferdiges på digitale enheter gjennom en applikasjon (en såkalt app), og at administrasjon av innbetalingen mv. skjer via elektronisk melding til siktede fra SI.

En digitalisering av prosessen for forenklete forelegg vil medføre flere fordeler for både staten og publikum. Appen, som er ferdig utviklet og klar til utprøving, er laget slik at det vil være umulig å utferdige et forenklet forelegg på feil vis. Dermed vil behovet for påtalekontroll falle bort, og annullering av forenklet forelegg som følge av feil utfylling vil ikke lenger forekomme. Grunnlaget for forelegget, med bøtelagtes vedtagelse gjennom underskrift direkte i appen, vil straks kunne sendes til SI for inndrivelse. Reaksjonen for overtredelse av vegtrafikkregelverket vil dermed bli mer korrekt, og informasjon om overtredelsen vil umiddelbart være tilgjengelig i relevante systemer for videre administrasjon. Med den nye digitale løsningen vil politibetjenten også straks få informasjon om antall prikker i appen, og nye prikker vil bli registrert automatisk når det forenklete forelegget er utstedt.

På sikt vil det ikke være behov for foreleggbløkker. Utgiftene forbundet med produksjon av nye bløkker ved satsheving eller som følge av andre regelendringer vil dermed bortfalle.

Etter forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 5 (om formkrav) første punktum skal forenklet forelegg utferdiges på nærmere fastsatt blankett og undertegnes av politimann. Forelegget blir vedtatt ved siktedes underskrift på blanketten. "Blankett" er ikke et teknologinøytralt begrep, og kan forstås slik at det ikke åpner for bruk av digitaliserte løsninger slik som den nyutviklede appen. For at formkravene ikke skal være til hinder for at nye ressursbesparende og på annet vis praktiske teknologiske løsninger tas i bruk, mener departementet at begrepet "blankett" i § 5 første punktum bør erstattes av mer teknologinøytrale "skjema". Et slikt begrep vil omfatte både appen som nå er utviklet, og den originale papirbaserte blanketten som fortsatt vil bli brukt når forenklet forelegg sendes ut fra ATK-senteret.

Etter straffeprosessloven § 259 kan vedtagelse av forelegg påankes av partene. For siktede regnes ankefristen fra vedtagelse, jf. straffeprosessloven § 260. Det kan stilles spørsmål om en slik løsning er hensiktsmessig med hensyn til forenklet forelegg. Som nevnt foran mottar siktede på stedet, når forelegget vedtas, en gjenpart av blanketten som kan være vanskelig å

lese og forstå. Det kan derfor spørres om ankemuligheten er reell på dette tidspunktet, eller om siktede i realiteten først vil være i stand til å vurdere anke når det mer informative grunnlaget for forelegget mottas.

Med den foreslåtte digitale løsningen vil ikke siktede få gjenpart av forelegget på stedet. Han vil i stedet få tilsendt en digital melding som vil være tilgjengelig ved pålogging i digital portal eller via digital postkasse, med nærmere opplysninger om grunnlaget for det forenklede forelegget. Selv om opplysningene ikke vil foreligge umiddelbart for siktede etter vedtakelsen av forelegget, vil han med den digitale løsningen få grunnlaget for forelegget presentert på en mye bedre måte. Siktede vil da være bedre i stand til å avgjøre om vedtakelsen av forelegget skal ankes. Departementet mener derfor at ankefristen bør gjelde fra tidspunktet da den digitale meldingen (gjenparten av forelegget), med opplysninger om grunnlaget for forelegget, er sendt til siktede. En slik løsning kan innføres ved at det, i forskriftens § 5, inntas et nytt fjerde punkt som slår dette fast.

### 7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som følge av reaksjonsskjerpelsen som foreslås, må det påregnes en økning i antall overtredelser som vil bli bestridt, og dermed ikke blir avgjort ved forenklet forelegg. Disse forholdene vil måtte avgjøres ved vanlig forelegg, og eventuelt bringes inn for domstolene for endelig avgjørelse. Dette vil medføre økonomiske/administrative konsekvenser som det er vanskelig å anslå omfanget av.

Digitaliseringen av prosessen for forenklede forelegg vil medføre merinntekter til statskassen i størrelsesorden 10 millioner kr, tilsvarende tapet staten påføres i dag som følge av annullering av feil utfylte papirblanketter. Digitaliseringen vil også innebære at utgifter til produksjon av blankettblokker bortfaller. Også ressursbruken knyttet til påtalekontroll av utstedte forenklet forelegg vil utgå.

### 8. Forslag til forskriftsendringer

Følgende endringer foreslås:

- I forskrift 19. september 2003 nr. 1164 om prikkbelastning § 2 inntas et nytt nr. 10 som skal lyde:

*10. Overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av vegtrafikkloven § 23b.*

- Forskrift 29. juni 1990 nr. 492 om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 5 endres til å lyde:

*Forenklet forelegg utferdiges på nærmere fastsatt skjema og undertegnes av politimann. Siktedes vedtagelse skjer ved hans underskrift. Er siktede under 18 år, må også eneverges eller begge vergers vedtakelse innhentes. Fristen for å anke vedtagelsen av forelegget regnes fra det tidspunkt gjenpart av forelegget er sendt til siktede.*

### 9. Høringsfrist

Frist for høring er satt til 5. september 2018.