



RIKSADVOKATEN

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

REF.:
12/9

VÅR REF.:
2012/02174-002

DATO:
23.11.2012

MILJØFARTSGRENSER - HØRING AV FORSLAG TIL KLARGJØRING AV HJEMMEL OG PRESISERING AV REAKSJONSREGELVERK

Det vises til departementets brev av 8. oktober 2012 med frist til 22. dm. for kommentarer til forslag til endringer i vegtrafikkloven, skilt-, taps- og prikkforskriften for å klargjøre ”hjemmel og presisering av reaksjonsregelverk.”

Både i vegtrafikkloven § 6 tredje ledd og i skiltforskriften § 26 nr. 1 annet ledd foreslås tatt inn en tydeliggjøring av at det kan fastsettes lavere fartsgrense av hensyn til miljøet. Som nytt nr. 10 i § 2 første ledd i prikkforskriften og nytt § 2-3 annet ledd i tapsforskriften foreslås at det er fartsgrensen som gjelder resten av året, den ordinære fartsgrensen, som skal legges til grunn ved fastsettelse ved fastsettelse av prikkbelastning og av perioden for tap av førerett.

Riksadvokaten er av den oppfatning at forslagene til endring i vegtrafikkloven og skiltforskriften dessverre ikke løser den usikkerhet som rettshåndhevende myndigheter – politi og påtalemyndighet – har vist til hva gjelder hjemmelen for sesongbetonte miljøfartsgrenser. Nedenfor presenterer en alternative forslag til regelendringer som vil gi et sikkert grunnlag for håndhevelse av den aktuelle fartsgrense. En foreslår også den samme førerkortsanksjon ved overtredelse av miljøfartsgrense som ved ordinære fartsgrenser.

Hjemmel for sesongbetont miljøfartsgrense

Som kjent tok riksadvokaten høsten 2011 opp med Samferdselsdepartementet blant annet spørsmålet om hjemmelen for den sesongbetonte miljøfartsgrensen i Oslo, jf. brev herfra av 26. oktober 2011. Bakgrunnen var Oslo politidistrikts manglende håndhevelse av denne fartsgrensen – så vidt oppfattet over år. Årsaken til dette var tvil eller uenighet om lovhjemmelen for skiltvedtaket. Oslo politidistrikts standpunkt hadde støtte i Politidirektoratet. Ordensmessig nevnes at de aktuelle skiltvedtak ikke var truffet med hjemmel i vegtrafikkloven § 6 femte ledd, som gir departementet adgang til som forsøksordning å sette lavere fartsgrenser for bestemte områder og/eller for bestemte tider. Etter å ha vurdert uttalelser i sakens anledning, herunder Samferdselsdepartementets brev

av 20. desember 2011 (re. 11/37-CHH), fant riksadvokaten i brev av 10. januar 2012 til politimesteren i Oslo å måtte understreke at fartsovertredelser på vegstrekninger i Oslo hvor det i tidsrommet 1. november til 15. april var satt opp skilt med miljøfartsgrense skulle behandles strafferettslig med utgangspunkt i de fartsgrenser som gjelder uavhengig av slik skilting.

Det er enighet om at den foreliggende situasjon er klart uheldig.

Riksadvokaten legger til grunn at det er et politisk ønske om å gjøre bruk av miljøfartsgrenser, og finner derfor grunn til å understreke følgende – sitert fra brev herfra av 26. oktober f.å. til departementet:

”Riksadvokaten har et overordnet ansvar for straffesaksbehandlingen, og gir på flere kriminalitetsområder retningslinjer for behandlingen av lovovertridelser, herunder ulike trafikkforseelser. Opplevd oppdagelsesrisiko og konsekvent strafforfølgning antas å være viktige bidrag til å øke trafiksikkerheten og derved redusere antall trafikkulykker. Riksadvokaten vil understreke at en også på vegtrafikkens område ser det som viktig å bidra til å formidle og utvikle – eksempelvis gjennom overordnede retningslinjer – Stortingets og Regjeringens kriminalpolitiske målsettinger.

Vårt embete, politiet og påtalemyndigheten for øvrig har samtidig et ansvar for å se til at bruk av straff og, i den foreliggende sak, inngripende reaksjoner som tap av førerrett mv er hjemlet i lov. Her kan tilføyes at fartsovertredelser, som kjent, er typiske ”masseovertridelser” som i regelen avgjøres med et tilbud fra påtalemyndigheten om å vedta et forelegg på bot, som i tillegg kan innebære tap av førerrett, eller med et forenklet forelegg som etter en automatisert ordning kan medføre prikkbelastning med mulighet for senere førerkortreaksjon. Av det totale antall reaksjoner er det svært få av disse saker som undergis domstolskontroll. En prøving i domstolene, som i tilfelle bør skje i Høyesterett, av hjemmel for straffe- eller førerkortreaksjonen vil i tilfelle ikke kunne forventes før det har gått lang tid og hvor et stort antall bilister formentlig er blitt bøtelagt. Et domsresultat som setter til side det antatte grunnlag for illeggelse av straff eller tap av førerrett vil innebære en betydelig omkostning for politi og påtalemyndighet, og delvis domstolene, med omgjøring av en rekke avgjørelser og på annen måte reparere virkningene av dem. Således ivaretas både hensynet til rettsikkerhet, effektivitet og omkostninger ved klar lovhjemmel for håndhevelse av miljøfartsgrensen.”

Riksadvokaten understreker at en i overensstemmelse med innhentet uttalelse fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, legger til grunn at vegtrafikkloven § 7 annet ledd hjemler midlertidige trafikkregulerende tiltak på grunn av *akutt* luftforurensning. Videre er det selvsagt ubestridt at departementet i medhold av vegtrafikkloven § 6 femte ledd som forsøksordning kan sette lavere generelle fartsgrenser for bestemte tider, for eksempel i vintersesongen.

Forslaget til endring i vegtrafikkloven § 6 tredje ledd og i skiltforskriften begrenser seg til ”å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for miljøfartsgrenser som ikke er midlertidige eller som ikke er fastsatt som en prøveordning”, og departementet synes uten videre å legge til grunn at sesongbestemte (miljø)fartsgrenser har tilstrekkelig hjemmel i vegtrafikkloven § 6 annet ledd. Etter riksadvokatens syn kan det reises tvil om dette utgangspunktet, jf. at det ved lovendring 4. juli 1991 ble tatt inn i vegtrafikkloven § 6 femte ledd en uttrykkelig hjemmel for å fastsette lavere generelle fartsgrenser enn hva som er bestemt i annet ledd for bestemte områder og/eller for bestemte tider. Som vist til i Kommentartutgaven til vegtrafikkloven (red. Engstrøm), 5. utgave side 130, var det i den sammenheng tenkt på lavere fartsgrenser i for eksempel mørke eller vinterstid for større sammenhengende områder (men adgangen til å fastsette slik sesongbestemt fartsgrense er etter loven ikke

begrenset til sistnevnte). Etter lovendringen er det innført prøveordninger med miljøfartsgrense på enkelte veger i Oslo om vinteren. Sistnevnte er også omtalt i høringsbrevet side 2 nest siste avsnitt og side 4 øverst. Det kan anføres at lovendringen ville ha vært overflødig dersom en legger til grunn departementets lovforståelse, nemlig den at det alt forelå tilstrekkelig hjemmel for sesongbestemte fartsgrenser i § 6 annet ledd, hvilket naturligvis vil være et argument mot denne forståelsen av hjemmelsspørsmålet. (Forut for lovendringen i 1991 var det adgang i loven til midlertidig å fastsette lavere fartsgrenser, men da begrenset til vegarbeid, jf. daværende § 6 femte ledd, som nå gjenfinnes i nåværende skiltforskrift § 26 nr. 1 fjerde ledd).

Riksadvokaten har merket seg at det i argumentasjonen i høringsbrevet for at vegtrafikkloven § 6 annet ledd gir tilstrekkelig hjemmel, blant annet er vist til en én-linjers uttalelse i nevnte kommentarutgave og til en uttalelse fra Lovavdelingen av 8. februar 2012 (den andre uttalelsen fra Lovavdelingen som det vises til, angår ikke dette spørsmålet).

En ønsker ikke å benytte høringsadgangen til en lengre juridisk meningsutveksling om hjemmelsspørsmålet. Det må likevel kunne nevnes at én-linjeren i kommentarutgaven (hvilken vekt en nå skulle tillegge den) er kryptisk idet den viser til ”permanent skilting med nedsatt fartsgrense”, som kan leses som en motsetning til sesongmessig skilting. Uttalelsen fra Lovavdelingen er oppsiktsvekkende kort, idet den består av to setninger og ikke inneholder noen drøftelse, i motsetning til avdelingens uttalelse av 4. november 2010 knyttet til vegtrafikkloven § 7 annet ledd. Videre inneholder de to setninger reservasjoner, jf. uttrykket ”tilbøyelig til å være enig”, og anbefalingen om at ”for videre praktisering av hjemmelen likevel (kan) være hensiktsmessig å ta sikte på en klargjøring av hjemmelsgrunnlaget.” Argumentasjonsverdien er tilsvarende begrenset.

Riksadvokaten vil ikke bastant hevde at Samferdselsdepartementets lovforståelse er uriktig, men fastholder at hjemmelsspørsmålet er uklart. En tillater seg å gjøre oppmerksom på at en ved Riksadvokatembetet mener å være ikke uten kompetanse i og erfaring med å vurdere hvilke krav retten vil stille til klar lovhjemmel for strafferettslige reaksjoner. Kravene til hjemmel for å straffe blir stadig strengere, se f. eks. Rt. 2009 s. 780, 2011 s. 469, 2011 s. 1355 og 2012 s. 1211. En har nå mulighet til å klargjøre hjemmelen, og bør benytte muligheten, jf. for øvrig høringsbrevets henvisning til viktigheten av en klar rettslig ramme (side 10). Som nevnt foran i sitatet fra riksadvokatens brev av 26. oktober 2011 vil omkostningene være betydelige dersom botelegging ved masseovertredelser, som her kan være aktuelt, skulle bli underkjent av domstolene på grunn av utilstrekkelig lovhjemmel. Slike overveielser og rettssikkerhetshensyn sto sentralt da riksadvokaten i januar 2012 ga direktiv til politiet om ikke å håndheve miljøfartsgrensen.

Riksadvokaten anbefaler derfor sterkt at en gjør følgende endring i forslaget til § 6 tredje ledd:

”I trafikkregler gitt i medhold av § 4 og skiltregler gitt i medhold av § 5 kan det fastsettes nærmere bestemmelser om fartsgrenser, herunder om lavere fartsgrense for bestemte grupper av motorvogner og lavere fartsgrenser, *for bestemt eller ubestemt tid*, av hensyn til miljøet”, eller tilsvarende formulering som dekker tidsbegrensede miljøfartsgrenser.

Tilsvarende endring foreslås tatt inn i skiltforskriften.

Det er da et spørsmål om det er behov for å opprettholde bestemmelsen i vegtrafikkloven § 6 femte ledd, uten at en går nærmere inn på spørsmålet i denne sammenheng.

Fører kortreaksjoner

Riksadvokaten fraråder mildere fører kortreaksjoner for overtredelse av miljøfartsgrense enn for andre fartsgrenser. Innvendingen er forankret i mer overordnede eller prinsipielle synspunkter på sanksjoner ved straffbare trafikkovertridelser, i hensynet til likebehandling og til å oppnå en ordening som er både hensiktsmessig og effektiv.

Etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd kan tap av førerrett ilegges dersom hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn krever det. I tapsforskriften, som er hjemlet i § 33 nr. 1 femte ledd, er det gitt anvisning på standardiserte tapsperioder for presist angitte fartsoverskridelser, jf. forskriften § 2-2, jf. § 2-3. Slik tapsforskriften er utformet kan det synes som det utelukkende er hensynet til trafikksikkerheten som bærer fastsettelsen av tapsperioder for fartsovertredelser, idet reaksjoner begrunnet i allmenne hensyn synes samlet i andre bestemmelser i forskriften, jf. især § 2-6. Dette gjør det betimelig å stille spørsmål ved om bestemmelsene i tapsforskriften kan anvendes ved overtredelser av miljøfartsgrenser.

Selv om miljøfartsgrenser har en annen begrunnelse enn andre fartsgrenser, er overtredelsens karakter nøyaktig den samme som ved andre fartsovertredelser. Det synes heller ikke urimelig å anta at risikoelementet ved overskridelser av miljøfartsgrenser neppe adskiller seg vesentlig fra andre fartsovertredelser. I den forbindelse nevnes særskilt det forhold at andre trafikanter innretter seg etter fartsgrensen, slik at ikke ubetydelige hastighetsoverskridelser *kan* skape upåregnelige faresituasjoner. Dette konkrete trafikksikkerhetsmomentet vil imidlertid normalt ikke la seg påvise ved den forenklete forfølgning som denne type masseovertredelse undergis. Både hensynet til allmennprevensjonen – respekten for fartsgrensen blant motorvognførerne – og til det at reaksjonen for lik overtredelse bør være den samme – tilsier at det ikke sondres mellom overtredelser av ordinære fartsgrenser og miljøfartsgrenser. En slik sontring inviterer til å skape en oppfatning hos en del bilførere av at overtredelse av miljøfartsgrenser ikke er like "farlig" som andre fartsovertredelser. Det gavner ikke trafikksikkerheten om forskjellige bilførere respekterer forskjellige fartsgrenser. Det er dessuten lite tvil om at tap av førerrett for mange oppleves som en strengere reaksjon enn de alminnelige straffereaksjoner, og en særbehandling av brudd på miljøfartsgrenser tjener derved til å minske respekten for slike fartsgrenser.

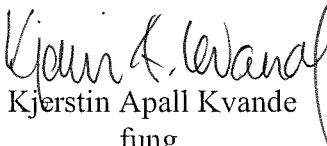
På det mer praktiske plan frykter riksadvokaten at politiet ved sin håndhevelse ikke alltid vil evne å sondre mellom overskridelser av ordinære fartsgrenser og miljøfartsgrenser. Det regime som det legges opp til i forslaget blir så komplisert i den praktiske utførelse at det gir en betydelig risiko for feilregistreringer. Sondringen forutsetter at den enkelte politipatrulje til enhver tid har oversikt både over at det er en miljøfartsgrense, og hva som er den ordinære fartsgrensen på stedet i sommersesongen. Vedkommende trenger ikke å være lokalt politi som er vant med trafikkjeneste, men kan eksempelvis være andre tjenestemenn eller -kvinner i politidistriktet som under annen tjeneste oppdager overtredelsen, eller en patrulje fra Utrykningspolitiet. Muligheten for å gjøre feil på grunn av mangel på kunnskap eller ved forglemmelser, er nærliggende. Det vil i tilfelle innebære prikkbelastninger (som en kommer tilbake til nedenfor) som ikke skulle vært ilagt, og som i tilfelle medfører merarbeid i å rydde opp i i ettertid, og risiko for feil i forelegg hvor tap av førerrett ilegges.

Riksadvokaten har for øvrig ikke oversikt over i hvilken grad de automatiserte prosesser for registrering av prikk er eller kan tilpasses den foreslåtte sontringen, og må i den sammenheng henvises til innspill fra politiet.

På denne bakgrunn foreslår riksadvokaten at det tas inn en bestemmelse i tapsforskriften kapittel 2 om at det ved overtredelser av miljøfartsgrenser av allmennpreventive grunner skal fastsettes tap av førerett etter tabellene i § 2-2. Det er etter riksadvokatens oppfatning ikke nødvendig å gjøre noen endring i vegtrafikkloven for å hjemle tap av førerett ved overtredelse av miljøfartsgrenser.

Prikkforskriften er hjemlet i vegtrafikkloven § 33 nr. 2, som kun viser til hensyn til trafiksikkerheten, ikke til allmenne hensyn. Riksadvokaten antar derfor at det vil være nødvendig med en lovendring for å kunne ilegge prikk for overtredelse av miljøfartsgrenser, og foreslår at dette gjøres ved å tilføye "eller allmenne hensyn" til bestemmelsen. Prikkforskriften antar en da kan stå uendret. Det trengs ingen begrunnelse for å påpeke at det må være sammenheng mellom bestemmelsene om prikkbelastning og tap av førerett.

for Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat


Kjerstin Apall Kvande
fung.


Harald Strand
førstestatsadvokat