



Statens vegvesen

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Anne Marit Lindberg / 93484224

Vår referanse:
17/67297-3

Deres referanse:

Vår dato:
27.09.2017

Oversendelse av Vegdirektoratets høringsinnspill til NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden

Vi viser til deres e-post av 12. mai 2017 vedlagt høring av NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden* med frist 1. oktober 2017.

Vegdirektoratet gir i vedlagte høringsinnspill tilbakemelding på kap. 14.1 som omhandler påtalemyndigheten og kontrolletatene, herunder spørsmålene om etterforsknings- og påtalekompetanse til kontrolletatene, utvidet bruk av forenklet forelegg og oppheving av straffehjemler til fordel for administrativ forfølgning, jf. påtaleutvalgets tiltak 17. Vi har også valgt å kommentere på forhold knyttet til tiltak 2 om kompetanse.

Det har tidligere vært oversendt mye om eller omkring dette emnet i både høringsinnspill og egne lovarbeider og høringsinnspillet må derfor leses i sammenheng med tidligere skriv, herunder blant annet:

- Vegdirektoratets tilleggs kommentarer til arbeidet med revideringen av forvaltningsloven av 27. februar 2017
- Pågående lovarbeid med å etablere en hjemmel for tilbakeholdsrett i yrkestransportlova og endring av eksisterende hjemmel for tilbakeholdsrett i vegtrafikkloven med frist for innsendelse av ferdig hørt utkast til Samferdselsdepartementet 1. februar 2018
- Vegdirektoratets vurdering av behov for å klargjøre hjemmelen for å sanksjonere manipulering av fartsskriver oversendt Samferdselsdepartementet 6. april 2017
- Oversendelse av 31. oktober 2016 til Samferdselsdepartementet: Høringsoppsummering om forslag til endring av vegtrafikklov 18. juni 1965 (gjennomføring av direktiv 2014/45/EU, 2014/47/EU og forordning (EU) 165/2014 samt visse andre endringer), herunder blant annet krav til kompetanse og opplæring av tilsyns- og kontrollmyndighetenes personale, et mer nyansert og fleksibelt

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 OSLO

Telefon: 22 07 30 00
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Postboks 702
9815 Vadsø

reaksjons- og sanksjonssystem overfor verksteder (stansing og tvangsmulkt), forslag om hjemmel til å kunne kreve gebyr for godkjenning og tilsyn mm.

Ved spørsmål er det bare å ta kontakt.

Med hilsen

Bjørne Grimsrud
Direktør Styrings- og strategistaben

Jon Molnes
Avdelingsdirektør Krimseksjonen

Vedlegg:

1. Høringsinnspill

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.



Høringsinnspill til NOU 2017:5

En påtalemyndighet for fremtiden

Prinsipielle betraktninger

Vårt utgangspunkt er at det er et grunnleggende og viktig skille mellom politi- og påtalemyndighet på den ene siden og forvaltningsmyndighet på den annen. Dette påpekes også av påtaleutvalget uten at man går nærmere inn hva dette skillet innebærer. Vårt videre utgangspunkt er at en eventuell endring i rolledelingen bare bør skje dersom det kan sannsynliggjøres at dette vil gi effektivitetsgevinster uten at det går på bekostning av rettssikkerheten.

Dersom vi tar utgangspunkt i hva som tradisjonelt har vært Statens vegvesens rolle på det operative planet, har det gjerne vært avgrenset til godkjenning, kontroll og tilsyn og der reaksjoner på avvik har vært typiske forvaltningsreaksjoner som pålegg om retting, bruksforbud, tilbakekalling av godkjenning mm. På områder hvor man har hatt kontrollmyndighet, men ikke egnede reaksjonsmidler, har vesentlige overtredelser blitt anmeldt for videre straffeprosessuell forfølgning. Grunnlaget for anmeldelsene vil være overtredelser som avdekkes og dokumenteres i kontrollene. Bevissikring, etterforskning og påtale har ligget utenfor og ligger fortsatt utenfor direktoratets kompetanse.

Etterforskning, påtale og straffesaksjonering (avgrenset til ordningen med forelegg) tilligger tradisjonelt hos politi-/påtalemyndighet. Dette reflekteres og reguleres nærmere i straffeprosessloven.

Den tradisjonelle rolledelingen mellom Statens vegvesen som forvaltningsorgan på den ene siden og politi-/påtalemyndighet på den annen, er til en viss grad blitt justert gjennom at man fra midten 1990-årene har avkriminalisert tidligere straffsaksjonerte overtredelser på vegtrafikkområdet og erstattet de med administrative sanksjoner (overtredelsesgebyr) hvor både politi og Statens vegvesen er tillagt kontroll- og sanksjonsmyndighet. Administrative sanksjoner er ikke straff i straffelovens forstand, men har likevel et straffemessig formål og skal ivareta de samme rettsverngarantiene som gjelder på strafferettens område.

Spørsmålet om eventuelle endringer i rolledelingen mellom forvaltningsmyndigheter og politi-/påtalemyndighet handler etter vårt syn også om hvordan hensynet til



effektivitet skal avveies mot rettssikkerhetshensynet. Det kan ut fra et rent effektivitetshensyn argumenteres for at Statens vegvesen bør gis bevissikrings-, etterforsknings- og påtalemyndighet samt kompetanse til å utstede forenklet forelegg på utvalgte områder hvor Statens vegvesen allerede har kontroll-/tilsynskompetanse. En slik utvidelse av kompetansen vil gi en forenklet saksgang i straffesaksjeden. Effektivitetsgevinsten ligger først og fremst i at fullbyrding av straff ikke vil avhenge av at det leveres anmeldelse som må følges opp av politi-/påtalemyndighet.

Hensynet til rettsikkerheten tilsier at man ikke bør stirre seg blind på effektivitetshensynet. I den grad Statens vegvesen skal gis bevissikrings-/etterforskning- og påtalekompetanse, bør det foretas en nøye gjennomgang av hvilke saker/områder som egner seg for utøvelse av slik kompetanse sett opp mot rettssikkerhetshensynet. Det samme gjelder den nærmere organiseringen.

Dagens ansvarsfordeling mellom Statens vegvesen og politi-/påtalemyndighet bygger på en forutsetning om at politiet har nødvendig kapasitet og kompetanse til å følge opp anmeldelser av overtredelser på vegtrafikkområdet. Erfaringer fra utekontrollen spesielt tilsier at dette ikke uten videre er tilfelle. Det bør derfor, enten som et supplement eller alternativ til overføring av straffeprosessuell kompetanse fra politi-/påtalemyndighet til Statens vegvesen, vurderes en ordning med «bistandsrevisorer» etter modell fra Skatteetaten, jf. beskrivelsen i vedlegg 1 til NOU 2017:5.

Vi vil for øvrig advare mot en ordning der dagens ansvarfordeling endres til å gi Statens vegvesen begrenset myndighet til å utferdige forenklet forelegg, dersom politi-/påtalemyndighetens kapasitet og kompetanse til å følge opp det som leveres av anmeldelser tilsvarende reduseres. Dersom så er tilfelle kan man komme i den situasjonen at det er de mindre grove overtredelsene som blir sanksjonert mens de grovere går fri.

Nærmere om å gi Statens vegvesen etterforsknings- og påtalekompetanse

Tilsynsområdet

Slik vi vurderer det, fremstår det som lite hensiktsmessig å gi Statens vegvesen selvstendig etterforsknings- og påtalekompetanse på tilsynsområdet. Dette begrunnes spesielt med at vi på tilsynsområdet har og etter hvert får



reaksjonsmidler i forvaltningssporet i form av pålegg om retting, stansing, tilbakekalling av godkjenning og tvangsmulkt som vurderes som tilstrekkelig effektive både sett i et individual- og allmennpreventivt perspektiv, jf. «Hjemmelsprosjektet».

Forhold som avdekkes i tilsynet som er så vidt graverende at de bør følges opp i straffesporet enten som alternativ eller i tillegg til forvaltningssporet, vil etter vårt syn være så vidt utfordrende både hva gjelder bevissikring, etterforskning og påtalemessige vurderinger at dette bør overlates politi-/påtalemyndighet. Dette gjelder bl.a. i saker der det er snakk om mer organisert kriminalitet i form ulovlig verksteddrift, ulovlig føreropplæring, fiktive periodiske kontroller med innslag av dokumentfalsk osv.

Tilsynet bør imidlertid gjennom tilsynsaktiviteter, anmeldelse og øvrig bistand til politiet innta en aktiv rolle for å få opplyst sakene på en slik måte at videre etterforskning blir så effektiv som mulig. Det bør i denne sammenheng vurderes om ikke samarbeidet mellom Statens vegvesen og politi-/påtalemyndighet bør formaliseres gjennom en «samarbeidsinstruks» der f.eks. Statens vegvesen låner ut personer til politi-/påtalemyndighet og at de samme personene får bevissikrings-/etterforskningskompetanse i enkeltsaker. Det vises i denne sammenheng til Skatteetatens ordning med Skatterevisorer tilknyttet økoteamene i politidistriktene, jf. vedlegg 1 i NOU 2017:15.

Kontrollområdet

Behovet for og hensiktsmessigheten av at Statens vegvesen gis bevissikrings-, etterforsknings- og påtalekompetanse må sees i sammenheng med spørsmålet om i hvilken grad Statens vegvesen skal gis foreleggsmyndighet, jf. neste punkt.

Nærmere om å gi Statens vegvesen foreleggskompetanse

Tilsynsområdet

Behovet for at tilsynet skal gis selvstendig foreleggskompetanse er etter vårt syn ikke spesielt fremtredende, jf. det som er uttalt om tilsynsområdet under forrige punkt.

Kontrollområdet

Spørsmålet stiller seg imidlertid noe annerledes og bør nyanseres når det gjelder kontrollområdet.



Statens vegvesen har – sammen med politiet – hatt kompetanse til å utstede vegtrafikkgebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen siden 1993. Gebyrene utstedes på subjektivt grunnlag i den forstand at det skal bevises uaktsomhet eller forsett for å kunne utstede gebyr.

Gebyrinstituttet har flere likhetstrekk med polititjenestemenns myndighet til å utstede forenklet forelegg i vegtrafikksaker. Likhetstrekkene kan i kortform oppsummeres slik:

- Begge sanksjonene har et straffemessig formål.
- Ileggelse av denne type sanksjon medfører ikke avhør og etterfølgende bevisbedømmelse. Sanksjonen ilegges på grunnlag av bevisbedømmelse på gjerningsstedet.
- Angivelse av straffebud og beskrivelse av straffbart forhold gjøres ved hjelp av standardisert blankett.

Anvendelsesområdet for både vegtrafikkgebyret og forenklet forelegg i vegtrafikksaker er mindre alvorlige lovbrudd som er egnet til avgjørelse etter standardiserte satser. Sanksjonsmidlene gir en effektiv håndhevelse både ved at de kommer som en umiddelbar reaksjon, og ved at ileggelsen er mindre ressurskrevende enn ordinær straffesaksbehandling med anmeldelse, avhør og utferdigelse av ordinært forelegg, eventuelt tiltalebeslutning og straffeprosessuell forfølgelse.

En vesentlig forskjell mellom vegtrafikkgebyr og forenklet forelegg er likevel at vedtatt forenklet forelegg – i motsetning til ilagt vegtrafikkgebyr – er straff i straffelovens forstand og har virkning som en rettskraftig dom med begrenset adgang til anke. En annen forskjell, i alle fall dersom man ser hen til den opprinnelige begrunnelsen for gebyrinstituttet, er at vegtrafikkgebyret først og fremst skal nyttes til å sanksjonere overtredelser av mer formell art som ikke setter trafikksikkerheten direkte i fare.

Vegdirektoratet har i tidligere uttalelser til Samferdselsdepartementet gitt uttrykk for en viss skepsis til spørsmålet om å gi vegvesenet kompetanse til å utstede forenklet forelegg i vegtrafikksaker. Skepsisen har dels vært begrunnet i det prinsipielle og grunnleggende skillet som det er mellom forvaltningen på den ene siden og politi-/påtalemyndighet på den annen side. Dels har skepsisen vært begrunnet i at utvidelse av ordningen med vegtrafikkgebyr fremstår som et mer egnet alternativ enn å gi vegvesenet foreleggsmyndighet.



I «Forslag til svar på anmodningsvedtak nr. 321 (2015–2016) om samordning av arbeidet med tungbil» av 21. mars 2016 har Vegdirektoratet gitt uttrykk for at ordningen med administrative sanksjoner bør utvides til i større grad å dekke overtredelser som i dag sanksjoneres med forenklet eller ordinært forelegg (strafferettslig). Det uttales at man samtidig må se på muligheten til å gi Statens vegvesen foreleggsmyndighet i trafiksaker. Forslagene er først og fremst begrunnet i effektivitetshensyn. Det vises i denne sammenheng til at Statens vegvesen utfører hovedmengden av tungbilkontroller langs vei (både tekniske kontroller og vilkår for bruk).

Slik vi vurderer det er det, vegvesenets kontroll- og gebyrkompetanse tatt i betraktning, lite betenkelig ut fra et rettsikkerhetshensyn å gi tilsatte i vegvesenets utekontroll myndighet til å utferdige forenklet forelegg på utvalgte områder der polititjenestemenn allerede i dag har slik myndighet. En vesentlig begrensning bør imidlertid gjelde. Vegvesenets myndighet bør – som hovedregel – avgrenses til bestemmelser som regulerer tekniske og bruksmessige krav til kjøretøy. Overtredelsene av bestemmelsene det her er snakk om er for en stor del enkle å konstatere både hva gjelder angivelse av straffebud og beskrivelse av det straffbare forholdet. Det som kontrolleres inngår også i utekontrollens kjernekompetanse.

Overtredelser av bestemmelser knyttet til trafikantatferd som i dag sanksjoneres med forenklet forelegg bør – som hovedregel – fortsatt være forbeholdt politiet.

Eksempler på overtredelser som i dag sanksjoneres av politiet med forenklet forelegg hvor det fremstår som lite betenkelig å gi samme kompetanse til statens vegvesen, kan være kjøring med motorvogn:

- uten å ha tilstrekkelig utsyn, forskrift om bruk av kjøretøy § 1–3,
- der det er feil ved nærlys, fjernlys eller kjørellys, vegtrafikkloven § 23,
- med større antall personer på noen av sitteinnretningene, eller på andre plasser enn kjøretøyet er registrert for, forskrift om bruk av kjøretøy § 3–1,
- der foreskrevne kjennemerker mangler, forskrift om bruk av kjøretøy § 2–5,
- der det er foretatt endring som øker den maksimale hastighet eller ytelse som motorsykel er registrert for, vegtrafikkloven § 23 jf. § 13 (gjelder motorsykel/moped).



Det er også et spørsmål om det er overtredelser som både politiet og Statens vegvesen kontrollerer langs veg, men som i dag må følges opp i form av anmeldelse og ordinær straffeprosessuell forfølging, som like gjerne kan sanksjoneres med forenklet forelegg. Eksempel på dette kan være mindre overtredelser av bestemmelsene om kjøre- og hviletid og mindre alvorlige overtredelser av kravene til førerett.

Det bør i samme omgang vurderes om det er overtredelser som i dag sanksjoneres med forenklet eller ordinært forelegg som like gjerne kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Eksempel på dette kan være å sanksjonere kjøring med motorvogn der foreskrevne kjennemerker mangler med gebyr i stedet for forenklet forelegg, jf. forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 1 nr. 7 bokstav g.

Det understrekes for ordens skyld at oppregningene foran ikke er å betrakte som uttømmende opplister, men heller eksempler for å anskueliggjøre typer overtredelser som kan være egnet for ulike typer sanksjoner.

I gjennomgangen av hvilke overtredelser som bør sanksjoneres med henholdsvis vegtrafikkgebyr, forenklet forelegg og ordinært forelegg (basert på anmeldelse), bør det legges til grunn at overtredelser av vegtrafikklovgivningen som direkte setter trafikksikkerheten i fare i størst mulig grad sanksjoneres med ordinært forelegg. Både hensynet til individualprevensjonen og allmennprevensjonen taler etter vårt syn for en slik løsning. Straff i form av ordinært forelegg gir et sterkere signal om forholdets straffverdighet enn bruk av forenklet forelegg gjør, jf. bl.a. beløpene ved ileggelse av forenklet forelegg. Anvendelsesområdet for forenklet forelegg bør – som i dag – forbeholdes overtredelser som er mindre alvorlige og som er lett å avgjøre ut fra en konkret bevisbedømmelse på gjerningsstedet. Bruk av overtredelsesgebyr bør – også det på samme måte som hovedregelen er i dag – reserveres til overtredelser av perifer betydning for kriminalitetsbekjempelsen på vegtrafikkområdet (overtredelser av mer formell art som ikke setter trafikksikkerheten direkte i fare).

Vår anbefaling etter dette er at Statens vegvesen gis forenklet foreleggskompetanse på utvalgte områder, jf. eksemplene foran. Det anbefales videre at regionvegkontorene gis nødvendig kompetanse til å ivareta de påtalemessige funksjonene som følger av at etaten gis myndighet til å utstede forenklet forelegg under kontroll langs veg. For de deler av utekontrollområdet som fortsatt bør følges opp i det ordinære straffespetet bør det – på samme måte som for tilsynsområdet – vurderes en sterkere formalisering av samarbeidet med politi-/påtalemyndighet ved hjelp av en samarbeidsinstruks der Statens vegvesen låner ut personer til politi-



/påtalemyndighet og at de samme personene får bevissikrings-
/etterforskningskompetanse i enkeltsaker. Det vises i denne sammenheng til Skatteetatens ordning med Skatterevisorer tilknyttet økoteamene i politidistriktene.

Det bør også vurderes om det på sikt bør etableres selvstendig bevissikrings-, etterforsknings- og påtalekompetanse i Statens vegvesen på avgrensede saksområder som i dag og også i fremtiden skal sanksjoneres med ordinær straff i form av forelegg.

Det kan være vanskelig å definere hvor grensen går fra det å avdekke brudd på våre regelverk og bygge sak for en eventuell anmeldelse til det som normalt forstås som etterforskningskritt. I det å bygge sak for en eventuell anmeldelse vil man antakelig i enkelte tilfeller komme over i et etterforskningsspor. Vi er ikke av den oppfatning at man bør formalisere denne utviklingen ved delegering av etterforskningskompetanse, og vurderer videre at denne formen for «etterforskning» må være innenfor de hjemler vi har for håndhevelse av vårt regelverk. Man ser også at det foretas færre henleggelse av anmeldelser som er bedre dokumentert og begrunnet enn i de sakene som ikke er like godt opplyst.

Kommentert [LAM1]: Droppe å ta med eller flytte til kap. 2.2.

Nærmere om kapasitet og kompetanse

Statens vegvesen

Slik vi vurderer det, har Statens vegvesens utekontrollører, bl.a. gjennom utdanningen i trafikant- og kjøretøystudiet, det nødvendige faglige grunnlaget for å kunne foreta de nødvendige vurderinger om et straffebud som er egnet for forenklet forelegg, er overtrådt. Dersom Statens vegvesen gis kompetanse til å utferdige forenklet forelegg, må likevel utdanningen i trafikant- og kjøretøystudiet for utekontrollpersonalet suppleres med nødvendig tilleggsutdanning for hvordan ordningen med forenklet forelegg fungerer og praktiseres.

Tildeling av forenklet foreleggskompetanse til vegvesenet vil måtte følges opp med styrking av det juridiske miljøet ved regionvegkontorene bl.a. for å ivareta påtalemessige funksjoner som følger med en slik kompetanse, f.eks. behandling av de tilfeller forenklet forelegg ikke vedtas. Det samme gjelder dersom det etableres et mer forpliktende samarbeid med politi-/påtalemyndighet i den straffeprosessuelle oppfølgingen av våre anmeldelser, gjerne med bevissikrings-/etterforskningskompetanse i enkeltsaker.



Det å gi Statens vegvesen forenklet foreleggskompetanse (ev. kombinert med utvidet bruk av administrative sanksjoner) vil utvilsomt gi effektivitetsgevinster. For Statens vegvesen isolert sett ligger det en klar gevinst i at vi kan få avgjort saken på stedet uten at vi må bruke ressurser på å skrive anmeldelse. Det kan på denne måten frigjøres ressurser til operativ kontrollvirksomhet.

Samfunnmessig er det også lite tvilsomt at det spares ressurser ved at man unngår dobbeltbehandling i form av anmeldelse til politi-/påtalemyndighet og deretter straffeprosessuell forfølgning (etterforskning, påtale mv). Det vil på denne måten frigjøres ressurser hos politi-/påtalemyndighet til andre prioriterte oppgaver.

Politi-/påtalemyndighet

Det å holde seg faglig oppdatert på det etterhvert komplekse regelverket på vegtrafikklovgivningens område blir stadig mer utfordrende, ikke minst fordi vegtrafikklovgivningen preges sterkt av EØS-retten.

Regionvegkontorene opplever – om enn i varierende grad – at kompetansen til påtalejuristene som behandler anmeldelser fra utekontrollen er noe begrenset, f.eks. på kjøre- og hviletidsområdet og yrkestransportområdet. Dette kan i sin tur føre til at terskelen for henleggelse av anmeldelser blir lavere enn hva ønskelig er sett fra forvaltningens side. Mye gjennomtrekk i stillingene som påtalejurist forsterker denne tendensen.

Erfaringene fra utekontrollen viser også at det til tider – spesielt når det gjennomføres kontroller utenom ordinær arbeidstid – kan være vanskelig å komme i kontakt med jourhavende påtalejurist i politidistriktene for oppfølging av anmeldelse og beslutning om tilbakehold av kjøretøy inntil bøter og saksomkostninger er betalt, jf. vegtrafikkloven § 36 b *Tilbakeholdsrett i kjøretøy*.

Dersom rolledelingen mellom politi-/påtalemyndighet og Statens vegvesen på vegtrafikkområdet ikke endres i retning av det som er antydnet foran, bør påtalesfunksjonen hos politi-/påtalemyndighet styrkes vesentlig både kapasitets- og kompetansemessig.