

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref
17/3618

Vår ref
17/1342-3

Dato
23. november 2017

NOU 2017:11 Bedre bistand Bedre beredskap - Høring

Vi viser til brev av 14. juni 2017 med vedlegg om ovennevnte.

Samferdselsdepartementets underliggende etat, Vegdirektoratet, har avgitt eget høringsinnspill. Departementet stiller seg bak synspunktene og konklusjonene i dette, jf. Vegdirektoratets uttalelse datert 22. juni 2017 og lagt inn i høringsdatabasen 6. november.

Samferdselsdepartementets høringsuttalelse omhandler én av utvalgets hovedanbefalinger, punkt 6 i høringsbrevet fra Justisdepartementet, som lyder:
"Trafikkoppgaver blir overført fra UP til politidistriktene, og Politidirektoratet styrker strategisk styring på området som sikrer fortsatt god trafikksikkerhetsinnsats".

Innledningsvis vil departementet påpeke at utredningen synes mangelfull med hensyn til trafikksikkerhetsfaglig kompetanse og analytisk fundament. Det foreligger ingen vurdering av om en overføring av Utrykningspolitiet (UP) som foreslått vil bidra positivt til oppfyllelse av målene på vegtrafikkområdet, herunder særlig mht. trafikksikkerhet, slik disse fremgår av Stortingets og regjeringens føringer. Så vidt vi kan se ligger det heller ingen samfunnsøkonomisk analyse til grunn for utredningen, som kunne understøtte utvalgets anbefaling.

Etter Samferdselsdepartementets syn evner utvalget ikke å underbygge sin konklusjon om at den samlede trafikkinnsatsen i politiet vil bli opprettholdt, eller styrket, ved en overføring av trafikkoppgavene fra UP til politidistriktene. Den forutgående analysen virker i stedet klart å peke i motsatt retning.

Samferdselsdepartementet ser det som svært alvorlig for det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet om politiets betydelige trafikkinnsats under dagens organisering skulle settes i spill, uten at konsekvenser og risiko er betydelig bedre utredet. På nasjonalt nivå avhenger oppnåelsen av målene som er fastlagt i Nasjonal transportplan av at politiet opprettholder – og styrker – det faglige arbeidet og den ressursinnsatsen som i dag leveres av Utrykningspolitiet.

Samferdselsdepartementet har for øvrig følgende merknader:

Stortinget har fastsatt klare mål og føringer for trafikksikkerhetsarbeidet i Norge. Politiet er en sentral bidragsyter.

Ingen andre samfunnsområder har flere tapte liv og alvorlige skader enn vegtrafikken. Årlig drepes i gjennomsnitt 146 personer i vegtrafikkulykker, 685 blir hardt skadd og mange flere får lettere personskade (basert på femårsperioden 2012-2016). Uten sammenligning for øvrig nevner vi at drapsstatistikken til Kripos viser at det var 25 drapssaker med 27 ofre i Norge i 2016¹. Politiets innbyggerundersøkelse fra 2015 viser at nordmenn er mest bekymret for å bli rammet av trafikkfarlige hendelser i deres nærmiljø.

Vegtrafikkulykker medfører store menneskelige lidelser, og har betydelige samfunnskostnader. Transportøkonomisk institutt har beregnet at vegtrafikkulykkene i 2016 medførte samfunnsøkonomiske kostnader på 33,2 mrd. kr².

Stortinget har gjennom Meld. St. 33 (2016-2017) *Nasjonal transportplan 2018-2029* (NTP) satt et ambisiøst mål om maksimalt 350 drepte og hardt skadde i vegtrafikken i 2030. I meldingen er regjeringen tydelig på at målet forutsetter en betydelig innsats fra bl.a. politiet. Det er svært godt dokumentert gjennom forskning at politikontroller er det viktigste og mest kostnadseffektive virkemiddelet vi har for å redusere antallet alvorlige vegtrafikkulykker.

Behovet for sterkt tverrsektoriell samordning av det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet understrekes også i Meld. St. 40 (2015-2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*. En samordnet og effektiv innsats krever løpende koordinert ledelse fra flere myndigheter gjennom egnede fora. Meldingen viser UPs sentrale betydning for et samordnet trafikksikkerhetsarbeid og kontrollinnsatsens viktighet for flere av meldingens satsingsområder.

Samferdselsdepartementet har et meget godt og tett samarbeid med UP, blant annet gjennom Kontaktutvalget for trafikksikkerhet og i løpende arbeid for øvrig. UP er et betydelig kompetansemiljø og en vesentlig premiss- og kunnskapsleverandør for den totale samfunnsinnsatsen på vegtrafikksikkerhetsområdet. UPs kompetanse, herunder på analyse og metodeutvikling, er avgjørende for et målrettet, effektivt og enhetlig trafikksikkerhetsarbeid, både i politiet og for de øvrige hovedaktørene på feltet.

¹ Tilstandsanalyse 2017 Trafikk.

² TØI rapport 1053C/2010, oppjusterte tall.

Det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet er tjent med ett sterkt fagmiljø

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge er utviklet gjennom et mangeårig tett samarbeid mellom mange sentrale aktører, og er i dag internasjonalt ansett som en modell til etterfølgelse, både mht. organisering og samarbeid. Som følge av dette arbeidet er Norge i dag blant landene i verden med lavest risiko for å bli drept eller hardt skadd i vegtrafikkulykke. UP har hatt og har, en helt sentral rolle i dette arbeidet. Både ved kontinuerlig utvikling av spesifikk trafikkfaglig kompetanse og ved aktivt å utøve sin tildelte myndighetsrolle i trafikkinnsatsen på vegene, samt ved å samordne denne innsatsen løpende med andre myndigheter.

Trafikksikkerhetsarbeid er et eget og sammensatt fagområde. Samferdselsdepartementet ser det som avgjørende for den videre utviklingen i trafikksikkerheten på norske veger at politiet gjennom ett sterkt fagmiljø sikrer kontinuitet og kompetanse fra justismyndighetene på dette området. Både ved aktiv og omfattende trafikkinnsats og som premissgiver og bidragsyter til et helhetlig og faktabasert samspill mellom offentlige og private aktører i Norge. UP deltar bl.a. i både styrings- og arbeidsgruppen for Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, som er den operative oppfølgingen av trafikksikkerhetsmålet i NTP, i arbeidet med oppfølgingen av stortingsmeldingen om trafikksikkerhetsarbeidet og i flere nasjonale kampanjer.

Politidirektoratet (POD) vil måtte styrkes betraktelig dersom direktoratet skal kunne overta UPs funksjon som koordineringspunkt og fag- og metodeutvikler. Uansett vil det være svært krevende å sikre en enhetlig og koordinert innsats nasjonalt, både på trafikksikkerhetsområdet generelt og for politiets trafikksikkerhetsarbeid isolert, hvis innsatsen skal prioriteres lokalt.

Politiets samlede trafikkinnsats vil ikke styrkes ved overføring av UP til politidistriktene

UP er spydspissen i politiets operative tjeneste på veg og også et avgjørende operativt verktøy i den samlede nasjonale innsatsen på vegene. Kombinasjonen av et strengt reaksjonsregime, fokus på økt oppdagelsesrisiko og konsekvent og enhetlig håndheving, står sentralt i bekjempelsen av trafikkriminalitet. Samferdselsdepartementet stiller seg sterkt tvilende til at det vil være realistisk å opprettholde nødvendig prioritet for trafikkinnsatsen og den faglige og metodiske utviklingen innen trafikkområdet i den daglige konkurransen med andre hendelsesstyrte oppgaver i politidistriktene. Dette underbygges av uttalelser fra flere politimestere og -ledere i rapporten, samt av langvarig kontrollstatistikk for politidistriktene.

Samtidig vet vi at en overføring av UPs samlede ressurser spredt ut på politidistriktene vil gi en meget begrenset styrking av det enkelte distrikt. Antall overførte patruljer vil være så vidt få at man trolig ikke vil kunne opprettholde den trafikkinnsats og –kompetanse som vil måtte erstatte UPs tidligere virksomhet i det enkelte distrikt, og trolig heller ikke gi merkbar styrking av andre innsatsområder. Resultatet vil etter departementets mening være klart suboptimalt, der trafikksikkerhetsinnsatsen med overveiende sannsynlighet vil bli tapende.

Trafikkinnsatsen skal også i dag deles mellom politidistriktene og UP. I praksis synes dette å være fulgt opp i mindre grad til tross for sentrale føringer fra POD³ og Riksadvokaten⁴ om at trafikksikkerhet er en av politiets hovedoppgaver, og at alvorlige trafikkløvbrydd er et område som særlig skal vektlegges i straffesaksbehandlingen. En undersøkelse fra TØI viser at politidistriktene har redusert antall reaksjoner mot fartsovertredelser med om lag 67 pst. siden tidlig på 2000-tallet. Mens politidistriktene har redusert kontrollvirksomheten i trafikken, har UP økt kontrollene⁵. Dette stemmer overens med figur 10.7 i utredningen og viser tydelig at UP i dag er den eneste garantisten for at trafikkinnsats blir prioritert i politiet.

Politiets kontrollstatistikk viser at UP stod for 95 pst. av politiets avdekkede fartslovbrydd i 2016⁶. UP har til sammen 80 lasere, mot politidistriktenes 100-120. UP produserer om lag 1000 saker per laser. Også på rus øker UPs andel av sakene, fra tidligere 9 pst. til nærmere 60 pst. i 2016. Økningen i antall anmeldelser for kjøring i ruspåvirket tilstand i løpet av de siste fem år, kan tilsynelatende også først og fremst tilskrives flere saker fra UP⁷. UP viser gjennom sine leveranser at de utnytter tilgjengelige ressurser på en svært effektiv måte og at de er meget tilpasningsdyktige og også tar initiativ til nye kontrollmetoder og kontrollverktøy.

Utvalget viser til at det i politiets innbyggerundersøkelse fremgår at trafikkløvbrydd hendelser både er det befolkningen er mest bekymret for, og det de har best inntrykk av politiets evne til å håndtere. Ettersom den objektive oppdagelsesrisikoen er synkende for en del overtredelser⁸, er vi i trafikksikkerhetsøyemed helt avhengige av en høy subjektiv oppdagelsesrisiko, dvs. at trafikantene oppfatter kontrollaktiviteten som høyere enn den faktisk er. Håndhevingssmyndighetenes synlighet på vegene, i kampanjer og i media, er da avgjørende. Samferdselsdepartementet mener at merkevarebyggingen av UP, som har pågått over en årrekke, sammen med deres aktive tilstedeværelse på vegene og i media er avgjørende for å opprettholde den allmennpreventive effekten som en høy subjektiv oppdagelsesrisiko gir. Det er likevel verdt å merke seg at også den subjektive oppdagelsesrisikoen har gått noe ned ifølge TØIs undersøkelse⁵. Vi vil imidlertid anta at dette kan være et resultat av en redusert total politiinnsats på vegene. Et bortfall av merkevaren UP og mindre tilstedeværelse i synlige kontroller og koordinerte medieframstøt, vil med all sannsynlighet redusere både den subjektive og objektive oppdagelsesrisikoen og dermed også den allmennpreventive virkningen.

Utvalget har valgt å bruke ulykkesutviklingen i Sverige, Danmark og Finland for å underbygge konklusjonen om å desentralisere trafikkinnsatsen. Utvalget viser ikke til noen gjennomførte evalueringer av omorganiseringene i våre naboland, ei heller til utviklingen i eksempelvis antall kontroller/reaksjoner eller tilstandsutviklingen innen de ulike kategoriene overtredelser, slik som overholdelse av fartsgrensene, andel ruspåvirket kjøring mv. Samferdselsdepartementet vil påpeke at den generelle ulykkesutviklingen isolert sett er

³ PODs strategiplan for polititjeneste på veg 2016-2019.

⁴ Riksadvokatens mål og prioritering for straffesaksbehandlingen for 2017, rundskriv nr. 1/2017.

⁵ TØI rapport 1361/2014, *Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkløvbrydder. En oppdatering.*

⁶ Orientering til Kontaktutvalget for trafikksikkerhet om UPs leveranse, 8. mars 2017.

⁷ Tilstandsanalyse 2017 Trafikk.

⁸ TØI rapport 1361/2014, *Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkløvbrydder. En oppdatering.*

utilstrekkelig som argument. Dette skrives også i utredningen, men allikevel tillegges dette vekt ut fra at de organisatoriske endringene har sammenfalt med en positiv ulykkesutvikling. Samferdselsdepartementet mener dette gir et uriktig bilde av den faktiske ulykkesutviklingen.

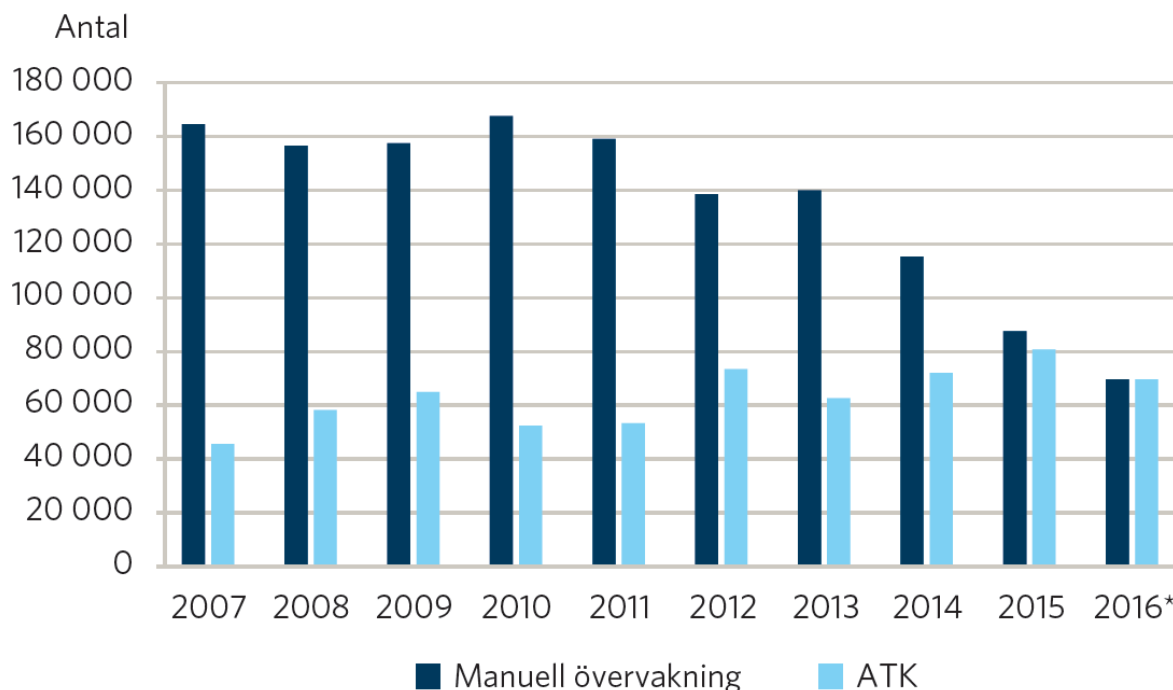
I Sverige er man i dag bekymret over ulykkesutviklingen, og svenske myndigheter besluttet i 2016 å "restarte nullvisjonen". I rapporten *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2016* skriver det svenske Trafikverket at "Sedan 2010 har den positiva trafiksäkerhetsutvecklingen stagnerat". Også antallet alvorlig skadde har i liten grad minket siden 2010. Analysen viser at stagnasjonen er mest markant mht. biltrafikken. Trafikverket peker videre på at politiets manuelle farts- og ruskontroller er redusert de siste årene:

I dagsläget pekar indikatorerna för hastighet på en mycket låg efterlevnad bland trafikanterna. Ökad övervakning med trafiksäkerhetskameror är långt ifrån tillräckligt för att uppnå den efterlevnad och hastighetsnivå som eftersträvas. Vi vet att polisens manuella övervakning minskat och att allt färre blir bötfällda för fortkörning.

(...)

Polisens nykterhetskontroller som är en viktig åtgärd har fortsatt att minska under 2016.

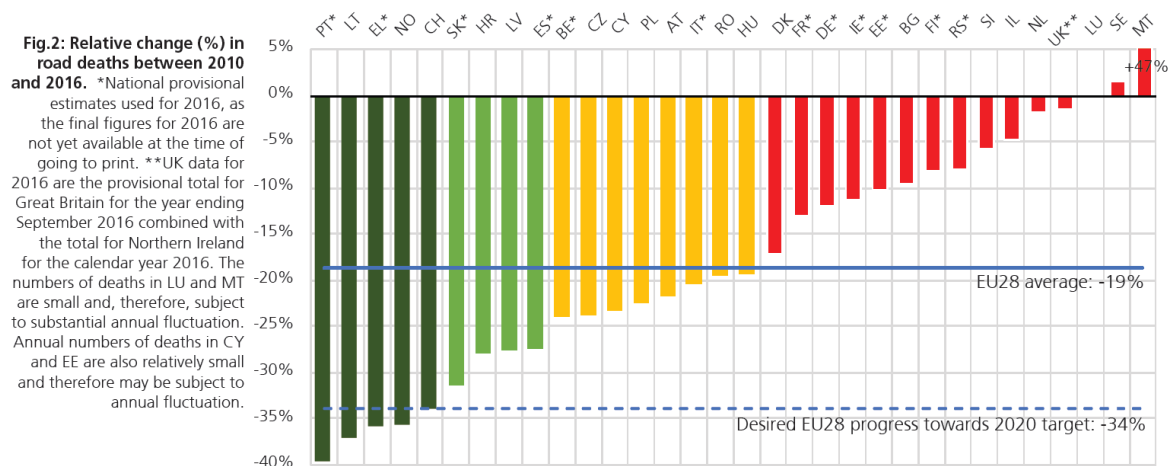
Tabellen under fra rapporten viser et betydelig skifte i antall reaksjoner for fartsovertredelser fra 2014.



*Figur 21. Antalet utfärdade ordningsböter för hastighetsöverträdelse fördelat efter manuell och automatisk övervakning. *Uttag för 2016 gjort i feb 2017, viss eftersläpning av registrering kan förekomma. Källa: Polisen.*

Også i Danmark har ulykkesutviklingen flatet noe ut de senere år og for antall drepte er det en lett stigende tendens⁹. Tallene er for øvrig så vidt små at svingninger fra ett år til et annet kan være resultat av tilfeldigheter.

Med den norske organisasjonsmodellen har Norge p.t. det beste trafikksikkerhetsresultatet i Europa og en fortsatt positiv ulykkesutvikling. Figuren under fra den uavhengige europeiske trafikksikkerhetsorganisasjonen, European Transport Safety Council (ETSC), viser at både Danmark, Finland og Sverige har hatt en langt svakere ulykkesutvikling enn Norge, og Sverige har enda til hatt en økning i antall trafikkdrepte i 2016 sammenliknet med 2010¹⁰. I 2016 tildelte ETSC prisen Road Safety PIN Award for eksemplarisk reduksjon i antall drepte i vegtrafikken. I begrunnelsen for tildelingen ble bl.a. et kunnskapsbasert og målrettet trafikksikkerhetsarbeid, samarbeidet mellom et bredt spekter av aktører og politiets innsats framhevet.



En omorganisering av helt avgjørende elementer i det som i dag er et svært vellykket samarbeid, gir da åpenbart stor grunn til usikkerhet om muligheten for å kunne nærme seg og svare ut det ambisiøse målet som er satt i NTP. Samferdselsdepartementet vil her vise spesielt til at et synkende antall drepte, ikke alene gir noen god indikasjon på mulighetene for å nå dette målet. Det er ofte tilfeldigheter som avgjør konsekvensene/skadeomfanget av en trafikkuulykke. Antallet hardt skadde og skadde viser ikke samme klare synkende tendens som antallet drepte. For at det samlede bidraget skal svare til regjeringens nullvisjon innen trafikksikkerhetsområdet, og møte denne utfordringen, er det da avgjørende at innsatsen trappes opp fra alle berørte aktører. Vi er da helt avhengige av at politiet opprettholder – og styrker – sin samlede kontrollinnsats for å kunne nå målene i NTP. Nedleggelse av UP med sine særskilt avsatte ressurser vil være et vesentlig negativt bidrag til måloppnåelse.

⁹ Trafikulykker for året 2016, Vejdirektoratet (2017).

¹⁰ Ranking EU Progress on Road Safety. 11th Road Safety Performance Index Report, ETSC (2017).

Tradisjonelle kontrollmetoder vil fortsatt ha stor betydning i overskuelig framtid

Den teknologiske utviklingen vi står overfor vil uten tvil ha stor betydning for innretningen av trafikksikkerhetsarbeidet i framtiden, og for omfanget av vegtrafikkulykker. Det vil imidlertid ennå ta betydelig tid før automatiserte kjøretøy og andre intelligente transportsystemer gjør trafikantrettet trafikksikkerhetsarbeid og politikontroller overflødig. I en antatt langvarig overgangsfase vil utfordringene trolig øke som følge av et stadig mer komplisert og sammensatt trafikkbilde og følgelig kreve særlig kompetanse i politiets trafikkinnsats. Det er heller ikke grunn til å tro at ressursbehovet vil bli mindre i overskuelig fremtid. Samferdselsdepartementet vil sterkt advare mot å forskuttere gevinstene av den teknologiske utviklingen og gjøre endringer basert på en framtidsbeskrivelse 10-15-20 år fram i tid.

Utvalget viser til at ETSC fremhever en kombinasjon av automatiske og fysiske trafikkontroller som det mest effektive tiltaket. Samferdselsdepartementet deler denne vurderingen, men vil understreke betydningen av ordet 'kombinasjon'. Automatiske trafikkontroller (ATK) er effektive på de steder og strekninger de er installert, men de kan ikke erstatte manuelle kontroller og synlighet i trafikken som både forebyggende tiltak og for aktiv kriminalitetsbekjempelse på veg. De groveste trafikklovbruddene avdekkes gjennom målrettet, etterretningsbasert politiinnsats og ikke gjennom ATK. Det foreligger videre strenge kriterier knyttet til både ulykkeskostnader og fartsnivå forut for etablering av ATK. Dette er viktig for å opprettholde tiltakets legitimitet. Regjeringen har, i motsetning til hva utvalget skriver i rapporten, ikke signalisert en bred utvidelse av tiltaket i NTP.

Aggressiv kjøreatferd, grove fartsovertredelser og ruspåvirket kjøring kan i liten grad avdekkes gjennom automatiserte kontroller. Blant de ulykkesinvolverte førerne er det også en overrepresentasjon av personer som begår annen kriminalitet¹¹. Heller ikke dette vil automatisere kontroller kunne fange opp.

Det teknologiske innslaget i politiinnsatsen er økende, og en nasjonal fag- og metodeutvikling sikrer enhetlig standard og prioritering i hele landet. Dette bidrar til å effektivisere og ytterligere målrette politiets innsats mot trafikkriminalitet, noe som gir bedre resultater ut fra de samme tilgjengelige ressursene. Det er også av stor betydning at trafikkteknisk utstyr, metodebruk og irtteføring av lovbrudd håndteres likt i hele landet.

Avsluttende merknader

Utvalget har ikke gjennomført noen analyse som kan underbygge en konklusjon om at trafikkinnsatsen og trafikksikkerheten ikke vil være skadelidende ved en overføring av UPs ressurser og oppgaver til politidistriktene. Utvalgets konklusjon synes å være i motstrid til politimestrenes uttalelser og utførelsen av de forpliktelser politidistriktene i dag har på trafikkområdet.

¹¹ På hjul inn i statistikken. En studie av gjerningspersoner og ofre i alvorlige ulykker i trafikken. Utrykningspolitiets temahefte nr. 4/2017.

Vi har i dag en modell for det totale trafikksikkerhetsarbeidet som fungerer svært godt, som er internasjonalt anerkjent, og som leverer svært gode resultater. Omfanget av drepte og hardt skadde i vegtrafikken er etter Samferdselsdepartementets mening, for stort og viktig til å sette det viktigste forebyggende enkelttiltaket vi har, i spill.

Samferdselsdepartementet ser det som meget viktig at UP består som et nasjonalt organ.

Med hilsen

Lasse Lager (e.f.)
avdelingsdirektør

Marte Lillehagen Garnes
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Vegdirektoratet