

Høringsnotat – forslag til endring av vegtrafikkloven § 22 c Tolletatens ruskontroll av motorvognførere mv.

1. Innledning

I samråd med Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sender Samferdselsdepartementet med dette på høring forslag til endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven). Departementet foreslår en ny § 22 c i vegtrafikkloven, for å etablere hjemmelsgrunnlag for at Tolletaten ved tollkontroll kan foreta foreløpig test av om fører av motorvogn er ruspåvirket. Dersom resultatet av testen gir grunn til å tro at føreren har overtrådt bestemmelsen i § 22 (ruspåvirkning av motorvognførere), skal politiet straks varsles. Videre innebærer forslaget at ved positiv test eller at fører forsøker å unndra seg kontroll, skal Tolletaten gis myndighet til å holde fører tilbake inntil vedkommende er overlevert til politiet.

Dette høringsnotatet er utarbeidet på bakgrunn av en arbeidsgruppe rapport fra 2018 som har utredet forslaget og anbefalt at Tolletaten blir gitt slik myndighet. En forutsetning for utredningen var at tollmyndighetenes ruskontroller av motorvognførere skal være et supplement til politiets kontroller, og gjennomføres i forbindelse med Tolletatens kontrollvirksomhet etter tolloven. Tolletaten skal ikke utføre målrettet kontroll kun rettet mot rus. Målet er å øke det totale volumet av kontroller av ruspåvirket kjøring, uten at det medfører vesentlig økning i Tolletatens ressursbruk. Tolletaten har ingen plikt til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring, men skal ha mulighet i de mest akutte tilfellene. Denne forutsetningen ligger også til grunn for departementets forslag.

Formålet med lovforslaget er å styrke og effektivisere samfunnets innsats mot kjøring i ruspåvirket tilstand. Tiltaket vurderes å ha forebyggende effekt, noe som kan føre til økt trafiksikkerhet og færre trafikkulykker forårsaket av ruspåvirket kjøring.

2. Bakgrunn

På bakgrunn av tollmyndighetenes tilstedeværelse på grensen, og etatens kontroll- og sanksjonskompetanse på vareførselsområdet, er det relevant å vurdere om Tolletatens tilstedeværelse kan utnyttes til å styrke innsatsen mot kjøring i ruspåvirket tilstand. I dag er det kun politiet som har myndighet til å gjennomføre ruskontroll av motorvognførere med hjemmel i vegtrafikkloven § 22 a.

På oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ble Politidirektoratet (POD) og Tolldirektoratet (TOD) i mai 2017 bedt om å utrede om Tolletaten bør få myndighet til å foreta kontroll av om motorvognførere er ruspåvirket, og hvordan en slik kontrolloppgave eventuelt kan gjennomføres. POD fikk det koordinerende ansvaret for oppdraget. Forslaget ble utredet av en arbeidsgruppe bestående av deltagere fra Politidirektoratet, Tolldirektoratet, Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Utrykningspolitiet (UP) og Oslo statsadvokatembete. Arbeidsgruppen leverte sin rapport til JD og FIN i mai 2018 med anbefaling om at Tolletaten blir gitt slik myndighet.

For oppfølging av rapporten ble det i 2021 besluttet at SD skulle utarbeide et høringsnotat med forslag om å etablere hjemmelsgrunnlag for at Tolletaten ved tollkontroll kan foreta foreløpig test av om fører av motorvogn er ruspåvirket.

3. Behov for tiltaket

I Stortingsmeldingen "Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering" fra 2016, fremheves bedre utnyttelse av tilsyns- og kontrollinnsatsen gjennom styrket tverretattlig samarbeid som ett av fem hovedsatsingsområder. Et av oppfølgingspunktene er å "tilrettelegge for at kontroll- og tilsynsressursene blir utnyttet mest mulig hensiktsmessig, og at innsatsen rettes mot det som gir best effekt for trafikksikkerheten".

Tolletatens kjerneoppgave er å kontrollere grensekryssende vareførsel. Dersom Tolletaten i dag ved tollkontroll får mistanke om at en fører er ruspåvirket, blir politiet kontaktet. Siden ruspåvirket kjøring utgjør en akutt fare, stanser Tolletaten allerede i dag førere som er åpenbart ruspåvirket, men så lenge Tolletaten ikke har mulighet til selv å foreta foreløpig test, vil enkelte unnslippe kontroll og fortsatt utgjøre en akutt fare for seg selv og andre trafikanter. I dag er det kun politiet som har myndighet til å foreta foreløpig test i Norge. Svenske tollmyndigheter har slik myndighet, med positive erfaringer. Et viktig formål med lovforslaget vil være å avdekke om en fører er ruspåvirket eller ikke. Ved positivt utslag på en foreløpig test vil Tolletaten kontakte politiet for videre oppfølging på samme måte som i dag ved skjønnsbasert mistanke om ruspåvirkning, eller tilsvarende som for andre straffbare forhold som avdekkes i forbindelse med tollkontroll.

Ruspåvirket kjøring er fortsatt en av hovedutfordringene i trafikksikkerhetsarbeidet i Norge – det er behov for nye tiltak som styrker kontrollvolumet.

Tolletatens operative tilstedeværelse på grensen og kontroll- og sanksjonskompetanse etter tolloven, tilsier at det er formålstjenlig å utnytte den til å styrke kontrollen av ruspåvirkning blant motorvognførere. Styrket kontrollvolum vil kunne ha en preventiv effekt og redusere omfanget av ruspåvirket kjøring.

4. Gjeldene rett

4.1 Ruspåvirket kjøring, kontroll og bevissikring

Vegtrafikkloven § 22 forbyr kjøring av motorvogn når man er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. For alkohol anses føreren som påvirket når denne har en alkoholkonsentrasjon i blodet på 0,2 promille eller mer. Fra 1. februar 2012 er det i forskrift innført faste konsentrasjonsgrenser også for en del andre rusgivende midler enn alkohol, FOR 20. januar 2012 nr. 85 om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol mm.

Vegtrafikkloven § 22 a gir politiet hjemmel til å foreta test av ruspåvirket kjøring. Det skilles mellom *foreløpige* tester, som kan tilsi at det er grunn til å tro at føreren er ruspåvirket, og tester som kan *fastslå sikkert* om føreren er ruspåvirket.

Når tollmyndighetene gjennomfører tollkontroll og får mistanke om at en motorvognfører er påvirket av rusmidler, kontaktes politiet. Avstår ikke føreren fra videre kjøring, kan tollmyndighetene, som enhver annen gripe inn med grunnlag i pågripelsesadgangen i straffeprosessloven § 176 annet ledd, jf. første ledd, jf. § 171 første ledd eller eventuelt straffeprosessloven § 173.

4.2 Foreløpige tester

Vegtrafikkloven § 22 a første ledd hjemler at politiet kan ta alkotest (foreløpig blåseprøve) og foreløpig test (spytte) av om motorvognfører er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel når:

1. det er grunn til å tro at føreren har overtrådt bestemmelsene i vtrl. § 22 eller § 22 b,
2. det er grunn til å tro at føreren har overtrådt andre bestemmelser som er gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, og departementet har bestemt at overtredelsen kan ha slik virkning,
3. føreren med eller uten skyld er innblandet i trafikkuhell,
4. føreren blir stanset i trafikkontroll.

De tre første alternativene som hjemler foreløpig test, foretas på grunnlag av forhold som medfører mistanke om at fører kan være påvirket. Alternativ nr. 4 hjemler foreløpig test av fører som ledd i alminnelig trafikkontrollvirksomhet, og krever derfor ikke konkret mistanke. Politiets trafikkontroller innebærer som hovedregel kontroll av førerett og foreløpig test av ruspåvirket kjøring. De foreløpige testene gjennomføres ved bruk av alkometer eller spytttester.

For å øke den faktiske oppdagelsesrisikoen er hovedregelen at trafikkontroller minimum skal inneholde kontroll av førerett og om vedkommende er ruspåvirket (generell avskrekking). Måltrettede ruskontroller gjennomføres på tider og steder der man kan mistenke ruspåvirket kjøring (spesifikk avskrekking).

Alkotest

Bruk av alkotest (foreløpig blåseprøve) gjennomføres som en innledende test for å avdekke om føreren av en motorvogn kjører i alkoholpåvirket tilstand (promillekjøring). Resultatet av alkotesten vil, eventuelt sammen med andre forhold, avgjøre om føreren skal underkastes en utåndings- eller blodprøve. Politiet gjennomfører i dag alkotest med et instrument som har et tidsforbruk per test på ca. 1 – 2 minutter.

Foreløpig spytttest – andre rusmidler

Bruk av spytttest gjennomføres som en innledende test for å avdekke om føreren av en motorvogn kjører i ruspåvirket tilstand på grunn av bruk av andre trafikkfarlige stoffer enn alkohol. Foreløpig test gjennomføres ved å analysere spytt fra fører i et analyseinstrument.

Per i dag gjennomføres foreløpig spytttest med et analyseinstrument som har et tidsforbruk per test på ca. 12 – 15 minutter.

4.3 Bevissikring

En foreløpig test - vil bare gi en indikasjon på ruspåvirkning. For å kunne ha tilstrekkelig bevis som kan føre til domfellelse, må det gjennomføres ytterligere undersøkelser hjemlet i vegtrafikkloven § 22 a annet og tredje ledd.

Utåndingsprøve - alkohol

Utåndingsprøve tas av politiet, i forbindelse med mistanke om kjøring i alkoholpåvirket tilstand. Utåndingsprøve er en selvstendig bevissikringsmetode for å fastslå alkoholkonsentrasjonen i utåndingsluft. Utåndingsprøve er likestilt med blodprøve som bevismiddel i saker som gjelder alkoholpåvirkning.

Gjennomføring av tester som kan fastslå om føreren er påvirket, er etterforskning og føreren får straffeprosessuell status som siktet. Tidsforbruk ved bevisopptak med utåndingsinstrumentet Evidenzer Mobile 240 er ca. 25 – 30 minutter inklusive observasjonstid. I tillegg kommer tid for skriving av rapport. Politiet kan også fremstille en mistenkt for blodprøve. Prøven kan tas av lege, sykepleier, helsesekretær eller bioingeniør, jf. vegtrafikkloven § 22 a, andre og tredje ledd.

Særskilt undersøkelse av tegn og symptomer på ruspåvirkning – andre rusmidler

Dersom resultatet av foreløpig test eller andre forhold gir grunn til å tro at fører av motorvogn er påvirket av andre rusmidler enn alkohol, kan politiet foreta særskilt undersøkelse av om det forekommer tegn og symptomer på ruspåvirkning, jf. vegtrafikkloven § 22 a, annet ledd. Deretter vil fører fremstilles for bevisopptak ved blodprøve, spyttprøve og klinisk undersøkelse for å søke å fastslå påvirkningen.

Blodprøve

Dersom siktede ikke er i stand til å gjennomføre eller motsetter seg å gjennomføre alkotest eller foreløpig spytttest skal vedkommende fremstilles for blodprøvetaking, jf. vegtrafikkloven § 22 a annet ledd. Slik prøve skal tas av lege, sykepleier, helsesekretær eller bioingeniør, jf. tredje ledd. Tidsforbruk vil være avhengig av tilgjengeligheten av helsepersonell. Fremstilling av siktede for blodprøve/spyttprøve kan ta alt fra 30 minutter til 3 timer, avhengig av avstand til nærmeste sykehus eller legekontor.

Klinisk legeundersøkelse

Dersom tjenestemannen observerer klar uoverensstemmelse mellom påvirkningsgrad hos føreren og resultatet av alkoholutåndingsprøven, skal det i tillegg tas utvidet blodprøve og klinisk legeundersøkelse med tanke på påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Tidsforbruket er som ved fremstilling for blodprøve, i tillegg må det beregnes tid for den kliniske legeundersøkelsen.

Andre etterforskningsskritt

Ut over bevissikring som nevnt ovenfor, vil det kunne være aktuelt å gjennomføre andre etterforskningsskritt. Det mest aktuelle vil som oftest være avhør av siktede og eventuelle vitner.

4.4 Midlertidig førerkortbeslag

Etter vegtrafikkloven § 33 nr. 3 kan politiet beslutte å midlertidig tilbakekalle føreretten og ta førerkortet fra føreren ved mistanke om et straffbart forhold som kan medføre tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn. Det er nærmere regulert i FOR 19. desember 2003 nr. 1660 om tap av retten til å føre motorvogn mv. (tapsforskriften) hvilke straffbare forhold dette gjelder. Spørsmålet om å opprettholde midlertidig tilbakekall av føreretten og beslaget skal snarest mulig forelegges påtalemyndigheten.

4.5 Tollmyndighetene

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Kjernevirksomheten er kontroll av varestrømmene ved grensepassering herunder kontroll av varer som personer og transportmidler bringer med seg inn eller ut av landet. Tolletaten har 32 lokale tollsteder over hele landet, og er fysisk til stede ved de største grenseovergangene og fergehavnene med utenlandstrafikk.

Tollmyndighetene har som del av vareførselskontrollen adgang til å stanse og undersøke enhver person og ethvert kjøretøy som passerer grensen uten at det foreligger mistanke om ulovlig vareførsel, jf. tolloven §§ 13-1 og 13-3. Den som blir stanset og undersøkt, kan komme i et straffeansvar dersom vedkommende oppgir uriktige opplysninger eller på annen måte villeder tollmyndighetene. Dersom en person mistenkes for ulovlig vareførsel kan tollmyndighetene foreta inngripende undersøkelse av vedkommende. Tollmyndighetene kan illegge forenklet forelegg og overtredelsesgebyr for nærmere bestemte overtredelser av tolloven.

4.5.1 Tolletatens erfaring med mulig ruspåvirket kjøring

Tall fra politiet viser at hvert år blir rundt 10 000 personer tatt for ruspåvirket kjøring i Norge. Politiet har videre anslått at over 140 000 kjøreturer blir gjennomført daglig på norske veier i ruspåvirket tilstand over straffbarhetsgrensen.

Disse tallene tilsier at det også foregår ruspåvirket kjøring over landegrensen. Erfaringer fra svenske og finske tollmyndigheter synes å bekrefte dette, både for grensepassering ved vei og fergehavner. I 2018 kom det totalt 11 millioner kjøretøy over grensen. De fleste av disse passerer grenseoverganger og fergehavner hvor tollmyndighetene er operativt til stede.

Tolletaten fører ikke statistikk over antall førere mistenkt for ruspåvirket kjøring på kontrollsteder. Det føres heller ikke statistikk over antall anmeldte/innrapporterte tilfeller av konkret mistanke om ruspåvirket kjøring som er meldt til politiet.

Arbeidsgruppen har innhentet erfaringer fra de tidligere tollregionene om mulig omfang av ruspåvirket kjøring ved grensepassering. Det ble anslått at tollmyndighetene på landsbasis påtreffer i snitt omtrent 20 ruspåvirkede førere per måned hvor politiet kontaktes. Dette gjelder de åpenbare tilfellene, hvor det ikke er tvil om at føreren kjører i ruspåvirket tilstand.

Arbeidsgruppen innhentet også informasjon fra utvalgte politidistrikter om omfanget av tilfeller hvor tollmyndighetene har meldt om mulig ruspåvirket kjøring.

Det er påvist store lokale forskjeller i hvordan ruspåvirkede førere som påtreffes i tollkontrollene håndteres. På Svinesund og andre store tollsteder der tollmyndighetene og politet er samlokalisert, vil det være enklere og mindre ressurskrevende for politiet å respondere på slike tilfeller. Ved mindre grenseoverganger som for eksempel Neiden, Helligskogen, Junkerdalen, Åsnes og Østby og ved fergehavner, kan håndteringen av ruspåvirkede førere imidlertid være en utfordring.

4.5.2. Eksempler fra tollregionene:

- På grensen mot Finland har Tolletaten, i forbindelse med sin samlokalisering med finske tollmyndigheter, erfaringer med ruspåvirkede førere av vogntog som er blitt stanset og kontrollert for ruspåvirkning av finske tollere.
- I fergehavnene tilkalles politiet ved mistanke om ruspåvirket kjøring. Tolletatens personell har gitt uttrykk for at det kan være tidsbesparende og mer effektivt om de selv kunne tatt en foreløpig test av motorvognfører i slike situasjoner. Enkelte fergeankomster er på tidspunkter hvor politiet har liten kapasitet, noe som gjør at det kan ta lang tid før politiet kommer. Dette medfører i praksis en uønsket høy terskel for å kontakte politiet.
- Tolletatens personell er av og til i sterk tvil om en fører er ruspåvirket, og i noen tilfeller tilsier en samlet vurdering at politiet ikke kontaktes. Dette kan skyldes at kun en fornemmelse av at føreren er ruspåvirket ikke vurderes å gi grunnlag for å varsle politiet. Det kan også skyldes at tvilen er så stor at det vurderes å være feilbruk av politiets ressurser å varsle. Konsekvensen kan være at Tolletaten slipper mulig ruspåvirkede førere ut i trafikken.
- Erfaringer fra de tidligere tollregionene er at politiets responstid normalt er mellom 20 minutter og 2 timer, men i enkelttilfeller kan det ha vært opp til 4 timer. Det antas at geografiske forhold påvirker responstiden, da det i mange tilfeller er svært lange avstander fra grensen/tollstedene til nærmeste politi.
- Tollstedene langs den nordlige grensen mot Sverige og på grensen mot Finland har erfart at politiet enkelte steder av og til uteblir helt - på grunn av lang avstand eller kapasitetsmangel. Dette medfører enda høyere terskel for å kontakte politiet ved mistanke om ruspåvirket kjøring.

4.5.3 Erfaringer ved varsling til politiet

Når tollpersonell mistenker ruspåvirket kjøring og politiet er varslet, holdes føreren tilbake inntil politiet ankommer, eller til politiet likevel bestemmer at sjåføren får kjøre videre. Selv om politiet ikke kommer, vil en fører som mistenkes for ruspåvirket kjøring normalt ikke kjøre videre. For eksempel kan kontrollerende tollpersonell få vedkommende til å velge å sove ut rusen i bilen eller på et overnattingssted. Uteblivelse av politiet kan føre til

frustrasjon hos Tolletatens personell dersom vedkommende fører kan fortsette kjøringen uten avklaring av mulig ruspåvirkning.

For å kartlegge omfanget av tilfeller hvor tollmyndighetene har meldt om mulig ruspåvirket kjøring men hvor politiet har unnlatt å rykke ut, har arbeidsgruppen innhentet informasjon fra flere politidistrikter. Distriktene representerer både store og små grenseovergangssteder, samt både land- og sjøgrense. Uten en manuell gjennomgang av samtlige relevante oppdrag i politiets operasjonslogg, har det ikke vært mulig å finne et presist antall meldinger fra tollmyndighetene om mulig ruspåvirkede førere, eller tilfeller hvor politiet ikke har rykket ut på bakgrunn av mottatt melding.

Basert på mottatte tilbakemeldinger er det imidlertid et samlet inntrykk at politiet har unnlatt å rykke ut i svært få av de tilfellene tollmyndighetene har meldt om mulig ruspåvirket kjøring. For de tilfeller politiet ikke har rykket ut, er dette begrunnet med andre presserende oppdrag som ikke kan prioriteres ned eller bort. Som eksempel kan nevnes at i ett område er tollmyndighetene registrert som melder av mulig ruspåvirket kjøring ca. 30 ganger pr. år. I løpet av en treårsperiode unnlot politiet å rykke ut ved to anledninger. Det ene tilfellet var begrunnet med manglende kapasitet, det andre med at utrykning ble vurdert som uhensiktsmessig.

4.5.4 Tollmyndighetenes kontrolloppgaver på andre forvaltningsområder på grensen

Tollmyndighetenes tilstedeværelse på grensen muliggjør håndheving av regelverket til mer enn 20 statlige myndigheter i sammenheng med den grensekryssende vareførselen.

Dette gjelder blant annet kontroll av:

- kjøretøy med kjøreforbud, enten på grunn av avgiftskrav etter skattebetalingsloven § 14-11 eller dersom forsikring ikke er betalt etter bilansvarslova § 19. Tolletaten kan foreta avskilting i disse tilfellene jf. vegtrafikkloven § 36 tredje ledd,
- bombrikke på tunge kjøretøy, og kontroll av mønsterdybde på dekk, krav til vinterdekk og plikt til å medbringe kjetting, jf. vtrl.§ 10 annet ledd jf.§ 13, jf. forskrift 10. oktober 2014 nr. 1276,
- matvaresikkerhet på vegne av Mattilsynet,
- handel og vareførsel med truede dyr og planter (etter CITES-konvensjonen) på vegne av Miljødirektoratet,
- import og eksport av våpen på vegne av politiet, f.eks. om privatpersoner som reiser ut og inn av landet med våpen har nødvendige tillatelser.

5 Erfaringer fra Sverige og Finland

5.1 Sverige

Svenske tollmyndigheter (Tullverket) har fra 1. juli 2008 hatt myndighet til å foreta kontroll av ruspåvirkning.¹ Tullverket er en del av det statlige svenske samarbeidet mot ruskjøring på

¹ Informasjon på Tullverkets nettsider, informasjon fra møte mellom TOD og Tullverket 20. februar 2018. Lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov og Lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

grunn av sin tilstedeværelse langs grensen, særlig ved fergene langs Østersjøen. De er gitt myndighet til å foreta kontroll av motorvognførere for ruspåvirket kjøring på generelt grunnlag, og myndigheten er ikke knyttet til tollkontroll.

I Sverige kan foreløpig blåseprøve for alkoholpåvirket kjøring foretas som rutinekontroll, mens undersøkelse av pupiller ved annen rus kun kan gjøres etter mistanke. Tullverket har siden 2010 gjennomført cirka 52 000 ruskontroller per år. De siste tre årene er det ca. 330 saker per år som har blitt gjenstand for etterforskning (förundersökning). Tollmyndighetene i Sverige har selv adgang til å foreta videre etterforskning så fremt saken er av enkel karakter.

Verken svensk politi eller Tullverket bruker i dag teknisk utstyr til å avdekke annen ruspåvirkning enn alkohol. Dersom tjenestemennene ved hjelp av undersøkelse av pupiller og andre tegn får styrket mistanke om ruspåvirket kjøring, må det tas blodprøve av fører. Av de 338 sakene som ble etterforsket i 2016, gjaldt 31 saker mistanke om påvirkning av andre rusmidler enn alkohol.

Alt operativt personell i Tullverket er utstyrt med et Dräger 6820 alkometer. I tillegg har Tullverket ca. 20 Evidenzer-apparater som brukes til bevissikring ved utåndingsprøver. Tullverket har siden 2010 hatt en instruks om at det ved hver kontakt med bilfører som er initiert av Tullverket på steder de har Evidenzer tilgjengelig, skal det foretas foreløpig alkotest av føreren. Tullverket har kompetanse til å ta beslag i førerkort dersom promillen er over 0,32 promille (0,16 milligram per liter luft). Førerkortet sendes til et eget forvaltningsorgan (Trafikstyrelsen) for videre behandling.

5.2 Finland

I Finland har myndighetene som befinner seg på grensen mulighet til å gjennomføre kontroll av motorvognførere for å avdekke eventuell ruspåvirket kjøring². Kontrollmyndigheten tilligger både politiet, tollmyndigheten (Tulli) og grensevakten (Finska gränsbevakningsväsenet). Grensevakten vokter grensene mot Russland og grensen langs havet. Oppgavene er grenseovervåking, personkontroll på grensen og redningsvirksomhet til sjøs. Grensevakten utfører også oppgaver for tollmyndigheten dersom denne ikke er til stede.

Grensevakten-, politiet- og Tulli i Finland har et nært samarbeid. Myndighetene kan be om bistand av hverandre til å bekjempe kriminalitet. Alle myndighetene har etterforskningskompetanse. Geografiske og praktiske hensyn er styrende for hvilken myndighet som gjennomfører kontroll av ruspåvirket kjøring på grensen. Langs grensen mot Russland og i enkelte havner er det grensevakten som gjennomfører kontrollen. Grensevakten forestår både kontroller på bakgrunn av mistanke, og i noen tilfeller kontroller der alle biler blir stanset. I 2017 gjennomførte grensevakten 35 000 kontroller. Av disse ble 251 saker etterforsket. Grensevakten etterforsker sakene langs grensen mot Russland selv, mens

² Informasjon fra Tullis nettsider, brev fra finsk politi 22. januar 2018 og e-post fra Tulli 5. mars 2018.

sakene i havnene vanligvis overføres til lokalt politi. Grensevakten har utstyr for å ta utvidet prøve.

Tollmyndigheten har ikke utstyr til å ta utvidet prøve, og vil derfor tilkalle lokalt politi dersom de får utslag på en foreløpig prøve. I 2017 foretok tollmyndigheten 1439 foreløpige prøver. 39 saker ble overført lokalt politi for etterforskning. For øvrig tok politiet i Finland 1,2 millioner foreløpige prøver, som førte til at 20 000 saker ble etterforsket.

6 Departementets vurderinger

Nedenfor følger departementets vurdering av forslaget om at tollmyndighetene skal få myndighet til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring. Departementets vurdering er i all hovedsak basert på arbeidsgruppens rapport og anbefaling fra 2018.

Først gis det en kort redegjørelse for skillet mellom kontroll og etterforskning når det gjelder test for ruspåvirket kjøring deretter drøftes relevante hensyn og andre forhold.

6.1 Kontroll vs. etterforskning

Kontroll- og tilsynsmyndigheter skal føre kontroll/tilsyn med etterlevelsen av regelverket innen sitt område. Etterforskning er å avklare om et forhold er straffbart, og skjer under utførelse og ledelse av politi- og påtalemyndighet. Dette innebærer at selv om en kontrollmyndighet går langt i å avklare et faktisk forhold som kan være straffbart, er kontrollobjektet i utgangspunktet ikke omfattet av straffeprosessens regler før politiet har iverksatt etterforskning.

Blant annet har tollmyndighetene hjemmel til å gjennomføre inngripende undersøkelse på person ved "mistanke" om ulovlig vareførsel, jf. tollforskriften § 13-1-1 annet ledd. En rutinekontroll eller stikkprøvekontroll etter vegtrafikkloven § 22 a første ledd nr. 4 vil ikke være å anse som etterforskning selv om politiet under gjennomføringen av kontrollen, får mistanke til fører. Ruskontrollen politiet utfører som ledd i en trafikkontroll kan derfor sies å skje i et kontrollspor.

Det er vurdert om tildeling av etterforskningskompetanse for ruspåvirket kjøring vil være tjenlig for å oppnå ønsket formål og effekt. Organisatoriske forhold og ansvarslinjer kan tale mot at tollmyndighetene får etterforskningskompetanse. Tolletaten er en kontrolletat uten påtalemyndighet, men med vidtgående kontrollhjemler. Det er også vanskelig å se at etterforskningskompetanse for tollmyndigheten vil bidra til å effektivisere innsatsen mot ruspåvirket kjøring.

Tildeling av etterforskningskompetanse til Tolletaten ville også gitt et betydelig opplæringsbehov, behov for tilgang til politiets saksbehandlingssystemer, etablering av arbeidsrutiner i straffesakssporet og utfordringer knyttet til nødvendig påtalestyring. I tillegg ville kjernevirksomheten sannsynligvis kunne blitt negativt berørt både i en opplæringsfase og en senere driftsfase.

Departementet deler arbeidsgruppens syn om at det ikke er behov for å utfordre det prinsipielle skillet mellom strafferettslig etterforskning som kun tilligger politiet og

kontrollsporet, da formålet i tilstrekkelig grad kan ivaretas ved forslaget om at tollmyndighetene får hjemmel til å foreta kontroll og adgang til å holde fører tilbake ved behov.

6.2 Relevante hensyn for at tollmyndighetene skal få myndighet til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring

Hvert år blir rundt 10 000 personer tatt for ruspåvirket kjøring i Norge, jf. tall fra politiet. Det er videre anslått fra politiet at over 140 000 kjøreturer blir gjennomført daglig på norske veier i ruspåvirket tilstand over straffbarhetsgrensen.

Statens vegvesen utgir årlig en rapport som gjennomgår dybdeanalyser av alle dødsulykker i vegtrafikken i Norge. Rapporten viser utviklingstrekk i ulykkes- og årsaksbildet.

Dybdeanalysen av dødsulykker i vegtrafikken 2020³ viser at kjøring i ruspåvirket tilstand har vært en sannsynlig medvirkende faktor i 26 % av dødsulykkene i 2020. Dette omfatter både promillekjøring og kjøring hvor fører var påvirket av narkotika eller medikamenter. For perioden 2011 - 2020 har ruspåvirkning gjennomsnittlig vært en sannsynlig medvirkende faktor i 22 % av dødsulykkene. Andelen av dødsulykker med ruspåvirkning som en medvirkende faktor har vært ganske stabil de siste årene bortsett fra i 2018 hvor hele 34 % av dødsulykkene hadde rus som medvirkende faktor.

Ruspåvirket kjøring er fortsatt en av hovedutfordringene i trafikksikkerhetsarbeidet og nye tiltak for å redusere omfanget av ruspåvirket kjøring er derfor viktig.

Basert på erfaringer fra Finland og Sverige antar departementet at dersom Tolletaten blir gitt myndighet til å foreta kontroll av ruspåvirket kjøring, vil dette kunne øke trafikksikkerheten. Dersom tollmyndighetene gis hjemmel til å foreta kontroll av ruspåvirkede førere vil tiltaket i kombinasjon med politiets trafikkontroller kunne gi et generelt økt kontrollvolum.

Departementet vurderer det slik at allmenn kjennskap til at det er en reell mulighet for å bli kontrollert av tollmyndighetene for ruspåvirket kjøring, antas å ha en forebyggende effekt. Tiltaket vil altså kunne øke både den subjektive og objektive oppdagelsesrisikoen.

I TØI rapport 1361/2014 Elvik mfl. 2014. Utviklingen i oppdagelsesrisiko for trafikkforseelser en oppdatering punkt. 6.3 Kontrolltiltak, uttales det; "Kontroller rettet mot ruspåvirket kjøring er det enda mer lønnsomt å øke". Her tyder en nyttekostnadsanalyse gjennomført av (Elvik mfl. 2012) på at "en økning til 4,5 ganger dagens nivå er samfunnsøkonomisk lønnsomt."

Et viktig formål med å gi tollmyndighetene hjemmel for ruskontroll vil være å avdekke om en fører er ruspåvirket eller ikke. Utnyttelse av tolletatens tilstedeværelse på grensen vil være et tiltak med forventet positiv effekt. Ved positivt utslag på en foreløpig test vil Tolletaten kontakte politiet for videre oppfølging på samme måte som i dag ved skjønnsbasert mistanke om ruspåvirkning, eller tilsvarende som for andre straffbare forhold som avdekkes i forbindelse med tollkontroll.

³ Statens vegvesens dybdeanalyse av dødsulykker i vegtrafikken 2020 – Statens vegvesens rapporter nr. 725

At Tolletaten har en mulighet til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring, der det er hensiktsmessig, i forbindelse med ordinær tollkontroll, vil ikke ha nevneverdige konsekvenser for tollmyndighetenes kjernevirksomhet, selv om det i noen tilfeller vil kunne binde opp resurser frem til politiet overtar videre oppfølging. En slik kontrollhjemmel bør inntas i vegtrafikkloven som regulerer all kontrollvirksomhet på trafikkområdet, herunder kontroll av ruspåvirket kjøring.

6.3 Andre relevante forhold

Det er drøftet om tollmyndighetene bør ha adgang til å kontrollere både påvirkning av alkohol og andre berusende eller bedøvende midler.

Departementet viser til at fra et trafiksikkerhetsperspektiv er det ingen grunn til å skille mellom ulike rusmidler i forbindelse med ruspåvirket kjøring. Likebehandling av alkohol og andre rusmidler er et sentralt utgangspunkt i vegtrafikklovens regulering av forbudet mot ruspåvirket kjøring og reaksjoner ved overtredelse.

Videre er det vurdert hvorvidt det vil være behov for at tollmyndighetene kan foreta midlertidig tilbakekall av førerett og beslag av førerkort, dersom det ved kontroll avdekkes at en fører kan mistenkes for kjøring i påvirket tilstand. Ved positivt utslag på en foreløpig test, vil tollmyndighetene kontakte politiet for videre oppfølging. Eventuelt midlertidig tilbakekall av førerett og beslag i førerkort, vil være del av politiets oppfølging. Departementet deler arbeidsgruppens vurdering av at det ikke vil være behov for at tollmyndighetene gis hjemmel til midlertidig tilbakekall av førerett og beslag av førerkort.

Bør så tollmyndighetene få begrenset politimyndighet for å kunne stanse og holde igjen ruspåvirkede førere til politiet kan overta saken?

Det er et spørsmål om tollmyndighetene bør kunne stanse og holde tilbake føreren i de tilfeller denne forsøker å unndra seg kontroll, og til politiet overtar den videre oppfølgingen. Videre er det et spørsmål om en adgang til å holde føreren tilbake krever et straffeprosessuelt hjemmelsgrunnlag og eventuelt også begrenset politimyndighet. Politimyndigheten som gir adgang til å benytte fysisk makt i samsvar med politiloven § 6, gir politiet om nødvendig adgang til å hindre føreren i å unndra seg kontroll og oppfølging i medhold av vegtrafikkloven § 22 a, annet ledd.

Tollmyndighetene har i dag hjemmel til, med makt å holde tilbake personer som forsøker å unndra seg kontroll, jf. tollforskriften § 13-1-1, jf. tolloven § 13-1. Denne bestemmelsen retter seg mot tollkontrollens gjennomføring og kan ikke hjemle bruk av makt ved kontroll av ruspåvirket kjøring. Departementet deler arbeidsgruppens vurdering om at det er behov for en hjemmel som gir tollmyndighetene adgang til bruk av makt ved gjennomføring av kontroll av ruspåvirket kjøring. Behovet vil være for de tilfeller fører forsøker å unndra seg kontrollen, og i de tilfeller det er nødvendig å holde på vedkommende til politiet kan overta videre oppfølging. Uten en slik adgang til maktbruk vil kontrollhjemmelen kunne få begrenset effekt.

I henhold til vegtrafikkloven § 22 a regnes gjennomføring av kontroll etter bestemmelsens første ledd og ytterligere oppfølging etter bestemmelsens annet ledd, ikke som pågripelse etter straffeprosessloven. En adgang for tollmyndighetene til å holde på en fører som beskrevet i avsnittet over, vil etter departementets oppfatning derfor ikke kreve et straffeprosessuelt hjemmelsgrunnlag. En slik løsning tilsier at det heller ikke vil være behov for begrenset politimyndighet.

Etter departementets vurdering kan tollmyndighetenes adgang til maktbruk best ivaretas ved å regulere dette i den samme bestemmelsen i vegtrafikkloven som gir tollmyndighetene hjemmel til kontroll. De alminnelige krav om at maktbruken må være nødvendig forsvarlig og proporsjonal, gjør seg gjeldende.

6.4 Samarbeid mellom politiet og tollmyndighetene på trafikkområdet

Tolletaten deltar i samarbeidskontroller med blant annet politiet og Statens vegvesen. De faktiske oppgavene tolletaten utfører i den forbindelse antas å variere noe fra aksjon til aksjon. Utover kontroll etter tolloven, kan tollmyndighetene utføre kontroll av om forsikringsavgift er betalt, jf. bilansvarslova § 19, jf. vegtrafikkloven § 36 og dieselkontroll på vegne av Skatteetaten, jf. skatteforvaltningsloven § 10-8.

Tollmyndighetene har også hjemmel til å kunne kontrollere bompengebrikker på tunge kjøretøy, og til å foreta kontroll av mønsterdybde på dekk, krav til vinterdekk og plikt til å medbringe kjetting, jf. vegtrafikkloven § 10 annet ledd, § 13, jf. forskrift 10. oktober 2014 nr. 1276 om krav til bruk av elektronisk brikke i motorvogner over 3 500 kg (forskrift om elektronisk bombrikke).

Det antas at tollmyndighetene primært vil benytte en hjemmel til å foreta kontroll av ruspåvirket kjøring når kjøretøy kontrolleres i forbindelse med grensepassering.

Ved eventuelle fellesaksjoner mellom politiet og Tolletaten på eller i nær tilknytning til grensepasseringssted, forutsetter departementet at kontroll av ruspåvirket kjøring som hovedregel skal gjennomføres av politiet.

Ved positivt utslag på en foreløpig prøve, foreslås det i lovforslaget at tollmyndighetene skal kontakte politiet for videre oppfølging. På denne bakgrunn foreslås det at Tolletaten utarbeider interne instruksjoner for gjennomføring av foreløpig test og samhandlingen med politiet. Tollmyndighetene må selv legge rammer for bruk av hjemmelen til å foreta kontroll av ruspåvirket kjøring, slik at kjernevirksomheten ikke blir skadelidende. Det anbefales at Tolletaten og politiet etablerer lokale avtaler med retningslinjer for samhandlingen mellom etatene.

Det er viktig med lokale samarbeidsarenaer mellom politidistrikt og stedlige tollmyndigheter for blant annet erfaringsutveksling og avviks håndtering. Stedlig politi og tollmyndighet bør også ha løpende dialog om omfang og frekvensen av tollmyndighetens bruk av kontrolladgangen. Dette er også viktig for tilpasning til og planlegging av politiets egen virksomhet.

Departementet viser til at selve samarbeidet mellom politiet og Tolletaten på trafikkområdet ivaretas gjennom allerede etablerte samarbeidsfora og ev. ytterligere samarbeid, retningslinjer og rutiner kan utarbeides i forbindelse med iverksettingen av ordningen.

7 Departementets forslag

Departementet foreslår at tollmyndighetene i tilknytning til utøvelse av tollkontroll gis hjemmel i vegtrafikkloven i ny § 22 c til å gjennomføre kontroll av om fører av motorvogn er påvirket av alkohol eller andre rusmidler, jf. vegtrafikkloven § 22 og § 22 a.

Departementet viser til at det ikke er formålstjenlig å utvide myndigheten til Tolletaten utover kontrollsporet. Dette med bakgrunn i at et av formålene med forslaget er å bidra til økt kontrollvolum og bedret trafikksikkerhet uten at dette skal medføre til en vesentlig økning i tollmyndighetenes ressursbruk.

Departementet foreslår at tollmyndighetene gis adgang til å stanse og holde tilbake fører for de tilfeller denne forsøker å unndra seg kontroll, og til politiet overtar videre oppfølging. Adgangen til å holde føreren tilbake med makt foreslås inntatt i den samme bestemmelsen vegtrafikkloven § 22 c som gir tollmyndighetene hjemmel til kontroll.

Tiltaket vil kunne styrke og effektivisere samfunnets innsats mot kjøring i ruspåvirket tilstand og ha forebyggende effekt, noe som fører til økt trafikksikkerhet.

Departementet forutsetter at tollmyndighetenes kontroller skal være et supplement til politiets kontrollvirksomhet. Forslaget er ment som en mulighet for Tolletaten til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring i de mest akutte tilfellene, der etaten i dag ville kontaktet politiet. Etaten har ingen plikt til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring. Det er heller ikke tenkt at etaten skal gjøre egne kontroller kun rettet mot ruspåvirket kjøring. Kontroll av ruspåvirket kjøring utføres kun i forbindelse med ordinær tollkontroll. Tiltaket antas ikke å ville medføre nevneverdig økt ressursbruk for tollmyndighetene eller politiet, eller få negative konsekvenser for etatenes øvrige kontrollvirksomhet.

Departementet anbefaler at ordningen evalueres etter tre år for å se hvilken effekt tiltaket har hatt for effektiv avdekking av ruspåvirket kjøring.

En adgang for tollmyndighetene til å foreta kontroll av ruspåvirket kjøring, vil kreve et godt samarbeid mellom politiet og tollmyndighetene på overordnet og lokalt nivå. Tolletaten anbefales å lage interne instruksjer og rutiner for kontroll av ruspåvirket kjøring. Det anbefales at det etableres samarbeidsarenaer mellom politiet og Tolletaten på egnet nivå i etatene for blant annet planlegging, erfaringsutveksling og avvikshåndtering.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tollmyndighetenes bidrag til kontrollinnsatsen vil være en styrke for forebygging av ruspåvirket kjøring med motorvogn i Norge. Tolletaten vil ha mulighet, men ingen plikt, til å gjennomføre kontroll av ruspåvirket kjøring i de mest akutte tilfellene og kun i forbindelse

med ordinær tollkontroll. Forslaget antas derfor ikke å medføre nevneverdig økt ressursbruk for Tolletaten, eller få negative konsekvenser for etatens øvrige kontrollvirksomhet

Tolletaten vil ha noen kostnader hovedsakelig til innkjøp og drift av alkometre eventuelt hurtigtester for andre rusmidler, samt til opplæring. Det kan være kostnadseffektivt å innføre bruk av myndigheten på noen få tollsteder, og deretter utvide.

Kostnader for innkjøp og drift av alkometre og hurtigtester for annen rus vil avhenge av innkjøpsavtaler og hvilket utstyr som velges. Tolletatens merknader ved den nye ordningen med kontroll av ruspåvirket kjøring forutsettes dekket innenfor etatens gjeldende bevilgning.

Avdekking av flere ruspåvirkede førere kan gi økt ressursbruk for politiet og påtalemyndighetene, men det er vanskelig å estimere hvor stor effekten vil være. Effekten vil dels avhenge av i hvor stor grad Tolletaten benytter kontrollmyndigheten og dels av hvor stor forebyggende effekt Tolletatens kontrollmyndighet vil ha.

Eventuelle merknader for politiet og påtalemyndigheten må dekkes innenfor ordinære rammer.

9 Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen § 22 bokstav c første ledd, gir hjemmel for at tollmyndighetene kan foreta kontroll av om fører av motorvogn er påvirket av alkohol eller andre rusmidler. Kontrollen skal utføres i forbindelse med kontroll etter tolloven § 13-3. Bestemmelsen er en "kan"-regel, og ikke en "skal"-regel.

Bestemmelsen fastsetter at vilkåret for å foreta kontroll av om føreren er ruspåvirket, er at kjøretøyet som sådan stanses for kontroll av vareførselen i medhold av tolloven § 13-3. Vilkåret er forutsigbart og enkelt som grunnlag for tollmyndighetenes utøvelse av adgangen til å kontrollere om fører av motorvogn er påvirket. I tillegg er det enkelt og forutsigbart for publikum. Det er ikke relevant for kontrolladgangen hvorvidt det foreligger mistanke om kjøring i påvirket tilstand, men en eventuell mistanke er ikke til hinder for tollmyndighetens kontrolladgang.

Kontrollen er avgrenset til en foreløpig test (blåseprøve og spytttest) som kun er en indikasjon på om føreren er alkoholpåvirket, eller er påvirket av andre stoffer over lovens legalgrense (0,2 promille og tilsvarende grenser for andre stoff). Foreløpige tester er ikke et etterforskningsskritt og er heller ikke å anse som et bevismiddel. Ved positivt utslag varsles politiet for videre oppfølging.

Bestemmelsens annet ledd første punktum, sier at tollmyndighetene straks skal varsle politiet dersom resultatet av testen er positivt, og gir grunn til å tro at føreren er ruspåvirket. Politiet tar over saken, og følger den opp på vanlig måte, jf. vegtrafikkloven § 22 annet og tredje ledd.

Bestemmelsens annet ledd annet punktum, gir tollmyndighetene hjemmel til å holde fører tilbake dersom vedkommende forsøker å unndra seg kontroll. Hjemmelen er nødvendig for at tollmyndigheten skal kunne benytte makt for å holde en motorvognfører tilbake for å hindre unndragelse fra tollmyndighetenes kontroll eller politiets oppfølging.

Uten hjemmel til maktanvendelse vil kontrollhjemmelen til tollmyndighetene kunne få begrenset effekt. Det er derfor hensiktsmessig å tydeliggjøre en adgang til å holde føreren tilbake i den samme bestemmelsen i vegtrafikkloven som gir tollmyndighetene hjemmel til kontroll. Både saklige og retts tekniske hensyn taler for å ha en samlet regulering av tollmyndighetenes kompetanse på dette området i vegtrafikkloven. De alminnelige krav om at maktbruken må være nødvendig, forsvarlig og proporsjonal, gjør seg gjeldende.

10 Forslag til lov om endringer i vegtrafikkloven (tollmyndighetenes ruskontroll av motorvognførere mv.)

I

I lov 16. juni 1965 nr. om vegtrafikk (vegtrafikkloven) skal ny § 22 c lyde:

Tollmyndighetene kan ta alkotest (foreløpig blåseprøve) og ta foreløpig test av om motorvognfører er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel når motorvognen er stanset i kontroll etter tolloven § 13-3.

Dersom resultatet av testen gir grunn til å tro at føreren har overtrådt bestemmelsen i § 22, skal politiet straks varsles. Tollmyndighetene kan holde føreren tilbake med makt dersom føreren forsøker å unndra seg kontroll eller inntil fører er overlevert politiet.

II

Loven trer i kraft til den tid Kongen