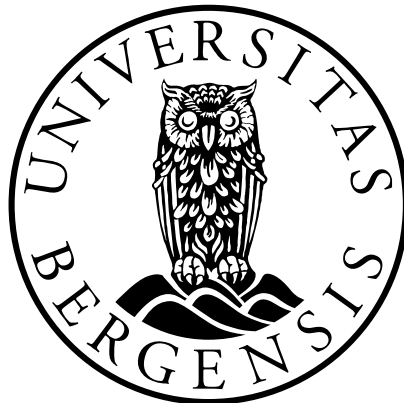


# Bruk av rusmidler og retten til å føre motorvogn

*Når kan rusmiddelbruk begrunne preventivt tilbakekall av førerett? Er det samsvar mellom teori og praksis?*

Kandidatnummer: 193

Antall ord: 11 666



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2017

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>2</b>
1.1	Tema og problemstilling .....	2
1.2	Plassering .....	3
1.3	Metodiske utfordringer .....	3
1.4	Avgrensninger .....	4
1.5	Fremstillingen videre .....	5
<b>2</b>	<b>Aktuelle hjemler .....</b>	<b>6</b>
2.1	Introduksjon .....	6
2.2	Vegtrafikkloven § 34 .....	7
<b>3</b>	<b>Vegtrafikkloven § 34 femte ledd .....</b>	<b>9</b>
3.1	Bakgrunn og historie .....	9
3.2	Bestemmelsens preventive karakter .....	9
3.3	Sammenhengen mellom vilkårene .....	10
<b>4</b>	<b>Vilkårene .....</b>	<b>12</b>
4.1	Edruelig .....	12
4.2	Vandel .....	14
4.3	Hensynet til trafikksikkerheten .....	16
4.4	Allmenne hensyn ellers .....	19
<b>5</b>	<b>Praktisk anvendelse .....</b>	<b>21</b>
5.1	Alkohol og cannabis – fakta .....	21
5.2	Praksis vedrørende alkohol .....	24
5.3	Praksis vedrørende cannabis .....	28
<b>6</b>	<b>Er ulikheten rettslig holdbar? .....</b>	<b>33</b>
6.1	Rusmidlenes faktiske forskjeller .....	33
6.2	Ulovligheten .....	34
6.3	Lovanvendelsen .....	36
6.4	Er tilbakekallet i realiteten straff? .....	36
<b>7</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>38</b>
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>39</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>47</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Oppgavens tema er forholdet mellom bruk av rusmidler og retten til å føre motorvogn. Temaet reiser spørsmålet om når rusmiddelbruk ikke er forenlig med å inneha førerett.

Innenfor dette spørsmålet er det en rekke opplagte tilfeller. For eksempel hører sterk beruselse og bilkjøring ikke sammen, samt at tunge narkomane ikke burde inneha førerett på grunn av deres helsetilstand. Slike tilfeller er i hovedsak uproblematiske. Mer interessant er tilfellene der innehaveren ikke nødvendigvis har gjort noe ulovlig, men rusmiddelbruken i seg selv anses som så problematisk at vedkommende fratras føreretten. Disse vurderingene innebærer ofte vanskelige grensetilfeller, og oppgaven søker derfor å avdekke hvor denne grensen går. Mer presist er hovedproblemstillingen når bruk av rusmidler kan begrunne preventivt tilbakekall av førerett.

Den siste tiden har det vært økt oppmerksomhet omkring dette temaet. Relevante spørsmål har blitt diskutert i media, og Sivilombudsmannen har nylig gjennomgått politiets praksis.<sup>1</sup> Selv om promillekjøring og grove fartsovertredelser utgjør den vesentligste delen av inndragninger,<sup>2</sup> fattes det mange vedtak om preventivt tilbakekall på grunn av rusmiddelbruk.<sup>3</sup> Tendensen har særlig vært økende de siste 5-10 årene.<sup>4</sup> Problemstillingen omfatter derfor en stor gruppe mennesker og kan få relativt store konsekvenser for de som rammes.

En påstand som stadig blir løftet frem er at det uten saklig begrunnelse forskjellsbehandles mellom ulike rusmidler. Hovedargumentet er at slike vedtak utelukkende skal fattes på bakgrunn av hensynet til trafikksikkerheten, mens de i realiteten har et pønalt formål. Hvorvidt det forekommer en forskjellsbehandling og om den i så tilfelle er rettslig holdbar, vil derfor undersøkes som en del av problemstillingen.

---

<sup>1</sup> Sivilombudsmannen – “Politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel.” Foreløpig rapport, 20. desember 2016 (vedlagt); se litteraturliste for relevante avisartikler

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 36

<sup>3</sup> Rapport Sivilombudsmannen 2016 pkt. 3.4.1

<sup>4</sup> Prop.9 L (2010-2011) s. 56

## 1.2 Plassering

Tilbakekall av førerett er formelt en forvaltningsrettslig reaksjon. Selv om en rekke forvaltningsrettslige regler, herunder saksbehandlingsreglene i lov 10. februar 1967 (forvaltningsloven eller fvl.), er av betydning for slike vedtak,<sup>5</sup> er det ingen av disse reglene som generelt reiser særlige spørsmål.

Problemstillingen ligger tett opptil tilgrensende rettsområder. Eksempelvis kan rusmiddelbruk være ulovlig, slik at det reises spørsmål som ligger i grenseland mellom strafferetten og forvaltningsretten. Dersom tilbakekallet har særlig nærhet til en straffbar handling, behandles det ofte i forbindelse med straffesaken, og dermed etter reglene i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven eller strpl.).<sup>6</sup> Dette kan få betydning for blant annet beviskrav og den generelle saksgangen, men er mest aktuelt vedrørende etterfølgende tilbakekall.

Vedtak om tilbakekall av førerett er et direkte inngrep overfor borgerne, slik at menneskerettighetene kan sette enkelte skranker. Dette gjelder særlig Grunnloven (Grl.) kap. E og traktatene som er inkorporert gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven eller mrl.) § 2. En av disse er Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), herunder dens syvende protokoll (EMK 7. TP). Konvensjonen vil ved motstrid gå foran norsk lov, jf. mrl. § 3.

## 1.3 Metodiske utfordringer

Preventivt tilbakekall av førerett omfatter ofte kompliserte bevissspørsmål. Dette skyldes blant annet at det aldri kan bevises fullt ut at et slikt vedtak er nødvendig. Preventive vedtak baserer seg på å hindre situasjoner som kan oppstå i fremtiden, slik at det eneste som kan bevises er hvorvidt det foreligger indikasjoner på at føreretten burde tilbakekalles. Samtidig er det ofte vanskelig å avdekke og bevise omfanget av rusmiddelbruken.

Den litt spesielle bevissituasjonen fører til at faktum som oftest utgjør en sentral del av tvistetemaet. Når faktum blir klarlagt i tingrett og lagmannsrett, stopper sakene som regel der. Selv om det fattes mange slike vedtak er det derfor begrenset med vektig rettspraksis. I

---

<sup>5</sup> Se f.eks. SOM-2016-1196

<sup>6</sup> Bjørn Engstrøm: "Fra inndragning av førerkort til tap av førerett", *Lov og Rett* 2004 s. 157-174 (s. 159)

oppgaven vil det derfor bli vist til en del underrettspraksis, selv om dens rettskildemessige verdi er begrenset.

Foruten underrettspraksis, er det aktuelle rettskildebildet til tider sparsommelig. Forarbeidene strekker seg over flere tiår, men gir ofte begrenset med veiledning. Dette skyldes blant annet at de eldre forarbeidene er kortfattede, jf. f.eks. Innst.O. nr. 15 (1964-1965) og Ot.prp. nr. 23 (1964-1965), mens de nye forarbeidene ikke har hatt til hensikt å endre den relevante materielle rettstilstanden. Eksempelvis har man endret kompetansefordelingen, jf. Ot.prp. nr. 52 (2002-2003), promillegrensen, jf. Ot.prp. nr. 26 (1999-2000), og innføre faste grenser for andre rusmidler, jf. Prop.9 L (2010-2011).

I noen tilfeller finnes det derimot forvaltningspraksis som kan gi en viss veiledning. Dette kan være uttalelser fra Sivilombudsmannen, vedtak fra Politidirektoratet, eller lignende. Selv om disse kildene har begrenset rettskildemessig verdi kan de ha en viss argumentasjonsverdi, og vil derfor benyttes der det anses fornuftig.

Politiets håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v. RPOD-2017-3 (håndhevingsinstruksen) vil også bli anvendt. Når et spesialorgan med særkunnskap uttaler seg om lovtolkning har uttalelsene en viss faglig tyngde. På den annen side representerer håndhevingsinstruksen i realiteten et forvaltningsorgans forsøkt på å utgi juridisk litteratur. Det kan dermed diskuteres om en slik kilde i det hele tatt skal tillegges vekt. Håndhevingsinstruksen styrer i stor grad den praktiske anvendelsen, men har liten rettskildemessig verdi. Den vil derfor primært bli brukt for å belyse hvordan politiet selv tolker rettstilstanden.

## **1.4 Avgrensninger**

Den vanligste begrunnelsen for tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk er ruspåvirket kjøring. Dette er etterfølgende reaksjoner og vil derfor ikke drøftes.

Omfattende rusmiddelbruk kan påvirke brukerens helse. Dersom den nedsatte helsetilstanden begrunner tilbakekallet er det ikke rusmiddelbruken i seg selv som er avgjørende. Slike tilfeller beror på en helsefaglig vurdering som utføres av helsepersonell, og vil holdes utenfor oppgaven.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler er av betydning for hvert enkelt vedtak, jf. over. Om saksbehandlingen oppfyller kravene i forvaltningsloven er et omdiskutert spørsmål og

drøftes i Sivilombudsmannens rapport.<sup>7</sup> En slik konkret drøftelse faller derimot utenfor oppgavens hovedformål og vil bortprioriteres.

## 1.5 Fremstillingen videre

Oppgaven består av en generell og en spesiell del. Den generelle delen utgjør kapittel to, tre og fire. I del to og tre gjøres det rede for hvilken lovbestemmelse som kan gi tilstrekkelig hjemmel, mens det i del fire presiseres nærmere hvilke deler av bestemmelsen som kan anvendes. Formålet med den generelle delen er å gjøre rede for når loven kan hjemle et preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

Den spesielle delen utgjør kapittel fem og seks. I del fem vil det undersøkes hvordan lovhjemmelen faktisk anvendes i praksis. Det eksisterer svært mange ulike rusmidler og rammene for denne oppgaven gjør det umulig å berøre alle. Det er derfor nødvendig å begrense den praktiske gjennomgangen til noen få. Ved utvelgelsen er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i rusmidler som er vidt utbredt og relativt lette. Det fokuseres derfor på cannabis og alkohol. Dette gir også muligheten til å se nærmere på forskjellen mellom et lovlig og et ulovlig rusmiddel. For at en praktisk gjennomgang skal bli mest mulig meningsfull, vil de to rusmidlene først introduseres i del 5.1.

I del seks vil det undersøkes hva som kan begrunne en eventuell forskjellsbehandling.

Formålet med den spesielle delen er å undersøke om det forskjellsbehandles mellom ulike rusmidler og om ulikheten i så tilfelle er rettslig holdbar.

---

<sup>7</sup> Rapport Sivilombudsmannen 2016

## 2 Aktuelle hjemler

Preventiv tilbakekall av førerett representerer et direkte inngrep overfor den enkelte borger, slik at Grl. § 113 krever hjemmel i lov. Det må derfor undersøkes hvor et slikt tilbakekall kan hjemles.

### 2.1 Introduksjon

Begrunnelsen for å frata noen føreretten er todelt. Det viktigste årsaken er at man ønsker å verne om trafikksikkerheten ved å ta farlige sjåfører ut av trafikken. Videre har slike vedtak en mer strafferettslig karakter, ved at de sender et klart signal om hva som utgjør uakseptabel adferd. Den andre delen av begrunnelsen er dermed at vedtakene skal virke individualpreventivt og allmennpreventivt.<sup>8</sup>

Man kan bli fratatt føreretten på to ulike måter. Det vanligste er at det skjer som en etterfølgende reaksjon på grunn av et straffbart forhold, eksempelvis kjøring i påvirket tilstand eller fartsovertredelse. Slike tilbakekall reguleres i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven eller vtrl.) § 33.<sup>9</sup> Den andre muligheten er at det skjer som en preventiv reaksjon fordi man ikke lenger fyller kravene til å inneha førerkort. Det kan dreie seg om medisinske krav, eller krav til kunnskap og kjøreferdigheter. I slike tilfeller har ikke nødvendigvis innehaveren gjort noe ulovlig, men man anser det likevel nødvendig å tilbakekalle føreretten. Slike forhold reguleres i vtrl. § 34, som er en logisk konsekvens av vtrl. § 24.

Det er dermed vtrl. § 34 som kan hjemle preventiv tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

---

<sup>8</sup> Rt. 2002 s. 1216 (s. 1223); Ot.prp. nr. 71 (2001-2002) s. 5; NOU 1981:13 s. 21; NOU 1987:11 s. 85-86

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 36

## 2.2 Vegtrafikkloven § 34

Selv om vtrl. § 34 gir hjemmel for preventivt tilbakekall av førerett, er det ikke gitt at hele bestemmelsen kan anvendes på bruk av rusmidler. Den er delt inn i fem ledd, hvorav første, andre og femte ledd kan være aktuelle. De har følgende ordlyd:

*”Dersom politiet har skjellig grunn til å tro at innehaver av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn ikke lenger fyller de krav som er fastsatt til syn, helse og førlighet for slik førerett, herunder at innehaveren ikke må misbruke alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, eller at innehaveren ikke har de kunnskaper eller den kjøreferdighet som hensynet til trafiksikkerheten krever, kan politimesteren eller den han gir myndighet pålegge innehaveren – dersom denne fortsatt ønsker å nytte sin førerett – innen en fastsatt frist å underkaste seg slik legeundersøkelse som finnes påkrevd og framstille seg til helt eller delvis ny førerprøve. Finner politiet det nødvendig, kan det pålegge ham å levere førerkortet til politiet inntil videre.*

*Unnlater innehaveren å etterkomme pålegg etter første ledd, eller legeundersøkelsen ikke er tilfredsstillende, eller består han ikke førerprøven, kan politimesteren eller den han gir myndighet tilbakekalle føreretten. § 33 nr. 5 får tilsvarende anvendelse.*

...

*Dersom innehaveren av føreretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn, kan politimesteren eller den han gir myndighet, tilbakekalle retten til å føre førerkortpliktig motorvogn for en bestemt tid eller inntil videre, hvis hensynet til trafiksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.”*

I bestemmelsens første ledd gis politiet hjemmel til å pålegge innehaveren å underkaste seg legeundersøkelse og ny førerprøve, dersom det mistenkes at innehaveren ikke lenger fyller de krav som er fastsatt til syn, helse og førlighet, herunder misbruk av rusmidler. I den forbindelse kan det også gis pålegg om å levere førerkortet inntil videre. Ved å levere førerkortet må man gi fra seg beviset på at man har førerett, men føreretten tilbakekalles ikke.



Bestemmelsens første ledd omfatter altså rusmiddelbruk, men gir ikke hjemmel til å tilbakekalle føreretten.

Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at politiet kan tilbakekalle føreretten, dersom legeundersøkelse eller førerprøve ikke blir gjennomført på tilfredsstillende måte. Her gis det altså hjemmel til å tilbakekalle føreretten, men først når legeundersøkelsen eller førerprøven som pålegges etter første ledd viser at dette er nødvendig. De to leddene må dermed ses i sammenheng.

Formålet med disse to leddene er blant annet at politiet gis mulighet til å pålegge legeundersøkelse i de tilfeller man mistenker rusmisbruk, men ikke har tilstrekkelig bevis til å påvise manglende edrueighet etter bestemmelsens femte ledd.<sup>10</sup>

Vurderingen etter første og andre ledd er hovedsakelig helsefaglig. Den utføres av helsepersonell og muligheten for å tilbakekalle føreretten oppstår først dersom rusmiddelbruken har gått utover innehaverens helse.<sup>11</sup> Når det gjelder tilfeller hvor det er rusbruken i seg selv som er problematisk og politiet på selvstendig grunnlag vil fatte vedtak om tilbakekall, gir ikke bestemmelsens første og andre ledd tilstrekkelig hjemmel. Disse leddene er altså ikke aktuelle som hjemmel i denne oppgaven.

Bestemmelsens femte ledd gir politiet hjemmel til å tilbakekalle føreretten på selvstendig grunnlag dersom enkelte vilkår er oppfylt. Formuleringen om at *“innehaveren av føreretten ikke er edrueelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn”*, synes å ramme de tilfeller hvor rusmiddelbruken i seg selv er problemet.

Det er dermed primært vtrl. § 34 (5) som kan hjemle preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

---

<sup>10</sup> Prop.9 L (2010-2011) kap. 7 og 8, særlig s. 53; Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 81

<sup>11</sup> Bjørn Engstrøm (red.), *Vegtrafikkloven og trafikkreglene med kommentarer*, 5. utgave, Oslo 2012, s. 509

## 3 Vegtrafikkloven § 34 femte ledd

### 3.1 Bakgrunn og historie

Vegtrafikkloven § 34 (5) er en videreføring av vtrl. § 33 nr. 1, annet ledd, annet punktum. I 2003 ble kompetansen for visse typer tilbakekall flyttet fra politiet til domstolene. Dette gjaldt tilfeller hvor tilbakekallet er nært knyttet til en straffbar handling.<sup>12</sup> Preventivt tilbakekall som følge av manglende edrueighet eller vandel har ikke slik nær tilknytning til en straffbar handling.<sup>13</sup> Lovgiver ville derfor at slike tilbakekall fortsatt skulle være en forvaltningsavgjørelse og flyttet denne delen til § 34.<sup>14</sup>

Vegtrafikkloven § 33 nr. 1, annet ledd, annet punktum, var i sin tid en videreføring av motorvognloven (1926) § 18 første ledd, siste punktum. Denne bestemmelsen ga politimesteren anledning til å inndra førerkortet når innehaveren ikke ble ansett skikket til å føre motorvogn på grunn av alkoholmisbruk, selv om bruken ikke var straffbar og det ikke var helsen som sviktet.<sup>15</sup> Bestemmelsen ga altså et lignende grunnlag som vtrl. § 34 (5) gir i dag.<sup>16</sup>

Vegtrafikkloven § 34 (5) er i dag en logisk konsekvens av vtrl. § 24 (4), som stiller krav til edrueighet og vandel for erverv av førerkort.<sup>17</sup>

### 3.2 Bestemmelsens preventive karakter

Vegtrafikkloven § 34 (5) åpner for at innehaveren, uten å ha gjort noe ulovlig, kan fratras en rettighet hun har opparbeidet seg. Bestemmelsen har en åpenbart preventiv karakter, noe som får betydning for tolkningen på flere måter.

Retten til å føre motorvogn er for enkelte svært viktig i dagens samfunn. Terskelen for å foreta et slikt inngrep må derfor være høy. Å frata noen en slik rettighet uten at vedkommende har gjort noe galt, burde kun gjøres dersom det kan begrunnes i vektige hensyn. Dette påpekes

---

<sup>12</sup> Engstrøm 2004 s. 157

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 39

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 73

<sup>15</sup> Innst.O. nr. XV (1964-1965) s. 17-18

<sup>16</sup> Rt. 2015 s. 493 avsnitt 18

<sup>17</sup> Engstrøm 2012 s. 510

til en viss grad i Prop.9 L (2010-2011) s. 56, hvor Samferdselsdepartementet uttaler at *“dette heimelsgrunnlaget må nyttast på ein balansert måte i tråd med formåla bak regelen”*.

Formålet med bestemmelsen er å verne om trafikksikkerheten ved å ta farlige sjåførere ut av trafikken.<sup>18</sup> Dette er et tungtveiende hensyn som kan begrunne tilbakekall selv om innehaveren ikke har gjort noe ulovlig. Det har også blitt uttalt at dette hensynet tilsier at bestemmelsen skal praktiseres strengt.<sup>19</sup>

Ved anvendelsen må man altså balansere en relativt høy terskel for tilbakekall, med et tungtveiende hensyn som tilsier en streng praktisering. Dette er åpenbart utfordrende.

### 3.3 Sammenhengen mellom vilkårene

Vegtrafikkloven § 34 (5) inneholder fire vilkår; *“edruelig”*, *“vandel”*, *“hensynet til trafikksikkerheten”* og *“allmenne hensyn ellers”*. Hvordan disse henger sammen, herunder om de er alternative eller kumulative, avgjør i stor grad hvordan hjemmelen kan anvendes.

Formuleringen *“ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig”* viser at dette er alternative vilkår. Det samme gjelder for *“hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers”*. Mellom de to vilkårsparene brukes derimot ordet *“hvis”*. Ordlyden viser dermed at *“edruelig”* og *“vandel”* er alternative vilkår, og at ett av disse må kumuleres med enten *“hensynet til trafikksikkerheten”* eller *“allmenne hensyn ellers”*.

For vilkårene *“edruelig”* og *“hensynet til trafikksikkerheten”* har dette blitt uttrykkelig slått fast av Høyesterett i Rt. 2015 s. 493. Etter å ha konkludert med at innehaveren ikke var edruelig, uttalte førstvoterende i avsnitt 29 at tilbakekall av føreretten *“må også være påkrevet av hensyn til trafikksikkerheten”*.

Selv om ordlyden og rettspraksis viser at vilkårene er kumulative, fremstår det intuitivt som at vurderingene kan gli over i hverandre, særlig ettersom *“hensynet til trafikksikkerheten”* ligger til grunn for hele bestemmelsen. Dette har blitt påpekt av Hålogaland lagmannsrett, som i LH-2016-70592 uttalte om hensynet til trafikksikkerheten at *“dette vilkåret har liten selvstendig betydning i tillegg til vilkåret om manglende edruelighet”*. Lagmannsretten sikter nok til at

---

<sup>18</sup> Se blant annet Rt. 2015 s. 493; LH-2016-70592; LH-2014-39253

<sup>19</sup> Prop.9 L (2010-2011) s. 56; Rt. 2015 s. 493; LH-2016-70592

flere av momentene som er relevante for edruelighetsvurderingen, også vil kunne gå igjen i trafikksikkerhetsvurderingen.

Selv om noen av vilkårene er kumulative kan altså vurderingene til en viss grad gli over i hverandre.

## 4 Vilkårene

Selv om vtrl. § 34 (5) kan hjemle preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk, er det ikke gitt at alle vilkårene kan anvendes. I denne delen vil det derfor undersøkes hvilke som kan være aktuelle og hvordan disse tolkes.

### 4.1 Edruelig

Et tilbakekall kan blant annet være aktuelt dersom *“innehaveren av føreretten ikke er edruelig”*.

En naturlig språklig forståelse av *“edruelig”* tilsier at det kreves et visst måtehold og en nøkternhet for å inneha førerett. Formuleringen peker mot hva som er normal og akseptabel atferd. En person som ikke er edruelig vil ha en atferd som ligger utenfor det normale. I så måte kan begrepet minne om en rettslig standard. Utover dette gir ikke ordlyden videre veiledning.

Formuleringen *“innehaver av føreretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn”* kan leses på to måter. For det første kan *“edruelig”* og *“skikket til å føre motorvogn”* leses som to kumulative vilkår. Tolkningen blir da at det først må konstateres manglende edruelighet, og at denne må føre til at innehaveren ikke anses skikket til å føre motorvogn. Alternativt kan bestemmelsen leses slik at *“skikket”* primært knytter seg til *“vandel”*, og at skikketheten ligger mer innbakt i begrepet *“edruelig”*. Ved en slik tolkning vil vilkåret være *“edruelig”*, men vurderingen knytter seg opp mot skikketheten som fører av motorvogn. Det siste alternativet virker som den foretrukne fremgangsmåte i rettspraksis og det er slik vilkåret vil bli anvendt i denne oppgaven. Dette er uansett ikke av avgjørende betydning, ettersom skikketheten som fører av motorvogn er et sentralt moment ved begge tolkningene.<sup>20</sup>

Bestemmelsens formål og kontekst taler også for at skikketheten som fører av motorvogn står sentralt.

---

<sup>20</sup> Dette drøftes kort i NOU 1981:13 s. 41. Arbeidsgruppen slår fast at manglende edruelighet må ha betydning for skikketheten, men at det ikke er grunn til å endre lovens ordlyd selv om den er noe uklar.

Foruten rusmiddelbruk, er det vanskelig å se at andre former for manglende edruelighet kan ha betydning for skikketheten som fører av motorvogn. Det er dermed naturlig å tenke at edruelighetsvurderingen retter seg mot bruk av rusmidler.

En tolkning av bestemmelsens ordlyd, i lys av dens formål og kontekst, tilsier dermed at det sentrale ved edruelighetsvurderingen er om innehaveren bruker rusmidler, om bruken er utenfor det normale og om den påvirker skikketheten som fører av motorvogn.

Det eksisterer kun én Høyesterettsdom som omhandler temaet, Rt. 2015 s. 493, men den fastlegger til gjengjeld vurderingstemaet på en god måte. Førstvoterende uttalte i avsnitt 19 at:

*”Det må da, etter min oppfatning, kreves at innehaveren misbruker rusmidler – alkohol, narkotika eller annet berusende eller bedøvende middel – i et omfang og med en regelmessighet som tilsier at han ikke er skikket til å føre motorvogn. Det kan ikke kreves at det er dokumentert alkoholisme eller rusavhengighet i medisinsk forstand. Denne tolkningen av edruelighetsvilkåret lar seg også best forene med grunnvilkåret om at tilbakekall av føreretten bare kan skje når hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.”*

Under premissene uttalte førstvoterende videre at faktum i saken ga *”en klar indikasjon på et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske”*.

Av Høyesteretts dom, samt kildene det vises til,<sup>21</sup> retter tolkningen av *“edruelig”* seg mot bruk av rusmidler. Enhver bruk rammes ikke, det må kategoriseres som et rusmisbruk. Misbruket må være av et omfang og en regelmessighet som tilsier at innehaveren ikke er skikket til å føre motorvogn. Det sentrale er om bruken utgjør et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske. Med dette oppstilles nærmest tre kumulative vilkår som må være oppfylt. Misbruket må (1) ha pågått over en viss periode, (2) være pågående, og (3) gå utover det sporadiske.

Forarbeidene gir ikke mulighet til å presisere vurderingstemaet ytterligere.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Engstrøm 2012 s. 511-512; Samferdselsdepartementet - “Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Forslag til endringer i vegtrafikkloven”. Rapport fra arbeidsgruppe mars 2009 s. 21 og 64-65; Prop.9 L (2010-2011) s. 56

<sup>22</sup> Se blant annet Innst.O. nr. 15 (1964-1965) s. 17; Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 5-6 og 16; NOU 1987:11 s. 104 og 107

Det er altså klart at dette vilkåret kan hjemle preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

## 4.2 Vandel

Alternativt til edruehetsvilkåret er vilkåret om vandel. Den sentrale delen av bestemmelsen er her: *“eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn”*.

Lovens ordlyd tilsier at det må være noe i innehaverens fortid som gjør ham uskikket til å føre motorvogn. Det er naturlig å trekke slutningen at handlingene må ha sammenheng med bruk av motorvogn, men ut fra ordlyden er ikke det nødvendig. Det er derimot naturlig å tenke at handlingene må ha vært straffbare. Etter ordlyden har vilkåret dermed et bredt anvendelsesområde.

Forarbeidene gir en viss veiledning for hvordan uttrykket skal tolkes. Begrepet *“vandel”* ble først benyttet da vegtrafikkloven erstattet motorvognloven i 1965. Det følger av Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 68 at:

*“Vilkåret i motorvognloven § 15, annet ledd, 1. punktum om at vedkommende må legge fram vitnesbyrd fra politiet på hjemstedet for at han er pålitelig og edrueelig og at politiet for sitt vedkommende finner ham skikket som fører, har man sløffet. Det er erstattet med et alminnelig krav om at søkeren må være edrueelig og det ikke må være noe å si på hans vandel ellers.”*

Det fremstår ikke som om det var ment å foreta noen realitetsendring, men en praktisk tilpasning for politiets del.<sup>23</sup> Det er derfor grunn til å tro at påliteligheten fortsatt vil være sentral i vurderingen.

I Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) drøftet man om deler av kompetansen til å inndra førerett skulle overføres fra politiet til domstolene. På s. 39 ble det om vandelsvilkåret uttalt at:

*“Etter departementets oppfatning bør den nye ordningen bare gjelde reaksjoner som er følge av en straffbar handling. ...*

---

<sup>23</sup> Engstrøm 2012 s. 328

*Alternativet “vandel” i § 34 har riktignok en viss tilknytning til straffbare forhold, men tilknytningen er etter departementets oppfatning for perifer til at reaksjonen bør overføres til domstolene”*

Videre ble det uttalt på s. 43 at:

*“Ved vurderingen tas det utgangspunkt i bøte- og strafferegisteret. Vandelskravet praktiseres slik at erverv av førerkort som hovedregel ikke skal nektes dersom lovbruddet ikke har sammenheng med føring av motorvogn eller atferd i trafikken.”*

Denne siste uttalelsen er riktignok i relasjon til vandelsvilkåret i § 24, men de to anses for å ha samme innhold.<sup>24</sup>

Etter forarbeidene må det altså dreie seg om straffbare handlinger som i hovedsak må ha sammenheng med atferd i trafikken, og det sentrale er om innehaveren anses pålitelig. Samtidig virker det ikke som om vurderingen er direkte knyttet til det straffbare forholdet. En fornuftig tolkning av uttalelsene er dermed at de straffbare forholdene må gi grunn å tvile på innehaverens pålitelighet som fører av motorvogn. Forarbeidene snevrer med dette inn anvendelsesområdet en god del.

En slik tolkning er også i tråd med politiets egen oppfatning. Etter håndhevingsinstruksen pkt. 3.2.1 er vandelsalternativet aktuelt dersom:

*“det straffbare forholdet kan ha avdekket egenskaper - eventuelt mangel på egenskaper - som gir berettiget grunn til å frykte at vedkommende ikke vil ferdes i trafikken med den tilstrekkelige hensynsfullhet og aktsomhet.”*

Det er altså ikke det straffbare forholdet i seg selv som er avgjørende, men hva det avdekker av personlige egenskaper.

Vilkåret anvendes primært når det dreier seg om separate hendelser som ikke har blitt satt i sammenheng ved domstolsbehandlingen. Det ene straffbare forholdet gir kanskje ikke i seg selv grunnlag for tilbakekall etter § 33, men samlet sett kan det være tilfellet etter § 34 (5).<sup>25</sup> Et annet eksempel er dersom det gis påtaleunntatelse. I praksis har vilkåret dermed et snevert anvendelsesområde.

---

<sup>24</sup> Engstrøm 2012 s. 511

<sup>25</sup> Se f.eks. VPOD-2013-2625



Vilkåret ble foreslått sløyfet i NOU 1981:13, jf. s. 13, 25, 34 og 41-43. Begrunnelsen var blant annet at det ble funnet vanskelig å anvende i praksis, samt at det ble lite brukt og hadde liten selvstendig betydning. Dette ble gjentatt i NOU 1987:11 s. 88 og 104, uten å bli fulgt opp, jf. Ot.prp. nr. 65 (1987-1988) og Innst.O. nr. 96 (1987-1988). Det drøftes ikke hvorfor forslaget ikke følges opp. Dette blir heller ikke drøftet i Ot.prp. nr. 52 (2002-2003), selv om det vurderes inngående om kompetansen burde ligge hos domstolene eller forvaltningen. Det er derfor vanskelig å vite om dette har vært et bevisst valg eller ikke,<sup>26</sup> men det illustrerer uansett at vilkåret har et snevert anvendelsesområde.

*Engstrøm* s. 511 argumenterer også for at vilkåret har liten selvstendig verdi.

Vilkåret er etter ordlyden et reelt alternativ til edruelighetsvilkåret, men synes å ha et snevert praktisk anvendelsesområde. Dette illustreres ved at det er svært begrenset med relevant rettspraksis.

Vandelsvilkåret kan ikke hjemle et preventivt tilbakekall av førerett på grunn av rusmiddelbruk.

### **4.3 Hensynet til trafikksikkerheten**

Dersom innehaveren ikke er edruelig, er ikke det tilstrekkelig til å begrunne et tilbakekall, jf. pkt. 3.3. Det kreves også at "*hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det*". Det vil først gjøres rede for hva som menes med at hensynet til trafikksikkerheten krever et tilbakekall.

Ordlyden "*hensynet til trafikksikkerheten ... krever det*" angir et konkret vurderingstema med en klar begrensning på hvilke momenter som kan vektlegges. Det sentrale må være hvorvidt innehaveren utgjør en økt risiko i trafikken dersom føreretten ikke tilbakekalles. Formuleringen "*krever det*" angir en relativt høy terskel.

Ordlyden ble innført da vegtrafikkloven erstattet motorvognloven i 1965, jf. Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 80. Forarbeidene gir svært liten veiledning,<sup>27</sup> antakeligvis fordi man ikke har funnet det nødvendig å presisere ordlyden ytterligere.

---

<sup>26</sup> *Engstrøm* 2012 s. 511

<sup>27</sup> *Engstrøm* 2012 s. 470-471, jf. s. 510

Høyesterett presiserer vurderingstemaet relativt godt i Rt. 2015 s. 493, selv om drøftelsen er kort og består av et sitat fra lagmannsretten. Vurderingen blir gjort på følgende måte:

*“Tilbakekall av føreretten må også være påkrevet av hensynet til trafikksikkerheten. Jeg viser til det lagmannsretten uttaler om dette:*

*“Bestemmelsen forutsetter også at hensynet til trafikksikkerheten gjør det nødvendig å ta sjåføren ut av trafikken. Kjøring i påvirket tilstand eller risiko for slik kjøring innebærer en alvorlig trafikksikkerhetsrisiko ikke bare for sjåføren selv, men for øvrige trafikanter. Manglende edrueighet hos en sjåfør gir politiet en skjønsmessig adgang til å frata ham føreretten. Det er ikke nødvendig å avvente situasjonen til vedkommende påtreffes mens han kjører i påvirket tilstand.*

*A har selv forklart at han er meget bilinteressert, har egen bil og er glad i å kjøre bil og andre motorkjøretøy. Når politiet, som her, sto overfor en sjåfør som selv erkjente aktivt misbruk av både amfetamin og hasjij og hadde flere relativt ferske dommer og bøter for dette, finner lagmannsretten at det ikke hefter noen feil ved det skjønn som ble utøvd ved vedtaket.”*

*Jeg er enig i denne vurderingen.”*

Uttalelsen viser at det overordnede poenget er å ta farlige sjåførere ut av trafikken. Det avgjørende er hvorvidt det foreligger risiko for kjøring i påvirket tilstand. Det påpekes riktignok bare at risiko for kjøring i påvirket tilstand innebærer en alvorlig trafikksikkerhetsrisiko, ikke at det er det eneste aktuelle vurderingstemaet. Ettersom forutsetningen her er at det dreier seg om et rusmisbruk som går utover skikketheten som fører av motorvogn, er det derimot naturlig å trekke slutningen om at risiko for kjøring i påvirket tilstand utgjør vurderingstemaet.

Hvordan en slik risikovurdering skal foretas illustreres ganske godt gjennom subsumsjonen. Det første som vektlegges er hvor ofte innehaveren benytter føreretten. Videre vektlegges misbrukets omfang. Det vises også til hvilke rusmidler vedkommende bruker. Helt hvordan det siste momentet vektlegges fremgår ikke eksplisitt. Ettersom ulike rusmidler medfører

forskjellig ulykkesrisiko, er det naturlig å trekke slutningen om at det har betydning for hvilken risiko vedkommende faktisk representerer ved kjøring i påvirket tilstand. Hvilke rusmidler som brukes utgjør dermed en konsekvensvurdering.

Hva Høyesterett mener med *“kjøring i påvirket tilstand”* er ikke helt opplagt. Hva som skal til for å straffes for ruspåvirket kjøring reguleres i vtrl. § 22. Det er derfor naturlig å knytte vurderingen opp mot denne bestemmelsen.

Hovedregelen i bestemmelsens første ledd er at *“[i]ngen må føre motorvogn når han er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel”*. Gjennom bestemmelsens andre og tredje ledd er det innført faste grenser for ulike rusmidler. Dersom disse grensene overskrides under kjøring *“regnes han i alle tilfeller som påvirket”*. Intuitivt kan det virke naturlig å knytte vurderingen opp mot de faste grensene, men det er ikke gitt at hensynene bak disse også gjør seg gjeldende her.

I Norge opererer vi med svært lave grenser. Disse ligger som oftest lavere enn de nivåer hvor man faktisk er påvirket i nevneverdig grad. Begrunnelsen for dette er primært at man vil hindre at bilførere spekulerer i om man er over grensen eller ikke, samt at man vil sende et signal om at ruspåvirket kjøring ikke tolereres.<sup>28</sup> Etter vtrl. § 22 kan man dermed straffes for *“kjøring i påvirket tilstand”*, uten at man nødvendigvis har vært påvirket i ordets rette forstand. Dersom de lave grensene faktisk forhindrer at noen fører bil mens de er påvirket, ivaretar man trafikksikkerheten, selv om det også rammer noen som reelt sett ikke er påvirket. Med tanke på at straffen ved slik overtredelse er bot, jf. vtrl § 31, kan slike lave, faste grenser være fornuftig.

Ved vurderingen av *“hensynet til trafikksikkerheten”* etter vtrl. § 34 (5) er formålet å ta farlige førere ut av trafikken. Bestemmelsen er utelukkende preventiv og det er trafikksikkerheten som står i sentrum. Det sentrale ved denne vurderingen må være den reelle trafikksikkerhetsrisikoen innehaveren utgjør. Mens § 22 retter seg mot de som faktisk har ført motorvogn med en viss ruspåvirkning, retter vtrl. § 34 (5) seg mot hendelser som kan oppstå i fremtiden. At man vil hindre at bilførere spekulerer i grensen og sende et signal om at rusbruk og bilkjøring ikke hører sammen, kan derfor ikke tillegges like stor vekt ved vurderingen etter vtrl. § 34 (5). Å anvende en fast grense som er satt lavt for å virke preventivt, til å preventivt tilbakekalle noens førerrett, blir å strekke hensynet til trafikksikkerheten for langt.

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 26 (1999-2000) s. 7-8; Innst.O. nr. 69 (1999-2000) pkt. 1.2 og 2.1; Prop.9 L (2010-2011) s. 9

Ved overtredelse av de nedre faste grensene vil reaksjonen være bot, jf. vtrl. § 31 (2) a. Tilbakekall av førerett vil ikke kunne skje, med mindre man er godt over den nedre grensen, jf. vtrl. § 33 (2). Det vil dermed være paradoksalt om man preventivt kan tilbakekall føreretten ved risiko for slik overtredelse.

Høyesterett må derfor tolkes dithen at det primært er risiko for kjøring i faktisk påvirket tilstand, hvor vedkommende utgjør en økt trafikksikkerhetsrisiko av betydning, som her vurderes.

Oppsummert er det sentrale ved trafikksikkerhetsvurderingen å ta farlige sjåførere ut av trafikken. Vurderingstemaet er om den manglende edrueligheten medfører risiko for kjøring i påvirket tilstand. Hvorvidt slik risiko foreligger beror på en samlet vurdering av misbrukets omfang, hvor ofte føreretten benyttes og konsekvensen ved overtredelse.

Det er altså klart at dette vilkåret kan hjemle preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

## 4.4 Allmenne hensyn ellers

Alternativt til trafikksikkerhetshensynet er "*allmenne hensyn ellers*".

Ordlyden er svært vid og omfatter blant annet hensynet til trafikksikkerheten. Når dette er skilt ut som et eget vilkår er det derimot naturlig at det her faller utenfor. Formuleringen "*allmenne*" viser at det må dreie seg om noe som tjener en større gruppe mennesker, men ellers setter ikke ordlyden noen begrensninger.

Formuleringen ble første gang benyttet da vegtrafikkloven erstattet motorvognloven. I Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 80 ble det presisert at hensynet til trafikksikkerheten "*bør tillegges særlig vekt*". Dette antyder at andre hensyn kan være aktuelle, men det forklares ikke hvilke hensyn det eventuelt siktes til. Foruten denne uttalelsen gir ikke forarbeidene videre veiledning.<sup>29</sup>

Rettspraksis og forvaltningspraksis gir heller ikke særlig veiledning i denne sammenheng.

*Engstrøm* s. 473-477 drøfter begrepet i forbindelse med vtrl. § 33 nr. 1 første ledd. Det konkluderes med at vilkåret er aktuelt for straffbare handlinger som har sammenheng med

---

<sup>29</sup> *Engstrøm* 2012 s. 473, jf. s. 510

bruk av motorvogn, selv om det ikke er noe å utsette på selve kjøringen. Samfunnet er da tjent med at slike handlinger unngås, selv om det ikke kan begrunnes i trafikale hensyn. Det nevnes også at vilkåret i vtrl. § 34 (5) kan få anvendelse som følge av alvorlige volds- og sedelighetsforbrytelser. Ikke noe av dette er relevant for preventivt tilbakekall som følge av rusmiddelbruk og det gis ingen indikasjon på at andre hensyn enn trafikksikkerhetshensynet kan være relevante i denne sammenheng.

Dette har også blitt antydnet av Høyesterett, som i Rt. 2015 s. 493, avsnitt 19, uttalte at:

*“Denne tolkningen av edruelighetsvilkåret lar seg også best forene med grunnvilkåret om at tilbakekall av føreretten bare kan skje når hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det”.*

De to vilkårene blir altså omtalt som “grunnvilkåret”.

Til tross for en vid ordlyd, synes “allmenne hensyn ellers” å ha svært liten selvstendig betydning, særlig i relasjon til edruelighetsvilkåret. Det kan ikke hjemle et preventivt tilbakekall av førerett som følge av rusmiddelbruk.

## 5 Praktisk anvendelse

Vilkårene om manglende edruelighet og hensynet til trafikksikkerheten i vtrl. § 34 (5) kan altså begrunne et preventivt tilbakekall som følge av rusmiddelbruk. I dette kapittelet vil det gjøres rede for hvordan disse anvendes på rusmidlene alkohol og cannabis. Hovedformålet med en slik gjennomgang er å undersøke om hjemmelen praktiseres ulikt avhengig av hvilket rusmiddel som brukes. Utgangspunktet vil være rettspraksis, men det vil også henvises til forvaltningspraksis der det er relevant. For at gjennomgangen skal bli fornuftig vil det først gjøres rede for de to rusmidlene.

### 5.1 Alkohol og cannabis – fakta

Alkohol er det vanligste rusmiddelet i Norge. Det er svært utbredt, sosialt akseptert og lovlig for de aller fleste. Det er bred konsensus om hvordan alkohol påvirker kroppen og hvordan det forbrennes. Slik kunnskap er lett tilgjengelig. Hvilken promille som oppnås ved inntak av en viss mengde alkohol varierer med generelle faktorer som kjønn, vekt, drikkehastighet og hvor lang tid det har gått siden forrige måltid. Forbrenningen foregår relativt konstant med om lag 0.015% per time, men varierer blant annet etter hvor ofte man drikker.<sup>30</sup>

Det er godt kartlagt hvordan risikoen for å være involvert i trafikkulykker øker ved gitte alkoholkonsentrasjoner, selv om tallene varierer noe. Den økte risikoen antas å være 1.38 ved 0.05%, 4.79 ved 0.1% og 22.10 ved 0.15%. Sammenligningsgrunnlaget er at en bilfører med et alkoholnivå på 0% utgjør en ulykkesrisiko på 1.00.<sup>31</sup> Risikoen begynner særlig å øke når alkoholnivået i blodet overstiger 0.05%. Den generelle risikoen for å være involvert i en ulykke med dødelig utfall antas å være omtrent syv ganger så stor dersom føreren er alkoholpåvirket.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Folkehelseinstituttet - "Alkohol - fakta om promille og alkoholforbrenning"

<sup>31</sup> Tallene er hentet fra en mye brukt studie, Richard D. Blomberg m.fl. "Crash risk of alcohol involved driving: A case-control study". Dunlap and Associates, Stanford, USA 2005. De varierer noe ut fra hvilken kilde man bruker. Blant annet oppgir store norske leksikon (snl.no/promillekjøring) hhv. 2.0 ved 0.05%, 8.0 ved 0.1% og 25.0 ved 0.15%, mens National Highway and Traffic Safety Administration (NHTSA 2015) opererer med 2.07 ved 0.05%, 5.64 ved 0.1% og 12.18 ved 0.15%, jf. R. P. Compton m.fl.: "Drug and alcohol crash risk". (Traffic safety facts research note. DOT HS 812 117). Washington, DC 2015: National Highway Traffic Safety Administration

<sup>32</sup> Steven D. Levitt og Jack Porter: "How dangerous are drinking drivers?" *Journal of Political economy* 2001:109 s. 1198-1237 (s. 1200)

Cannabis er det nest vanligste rusmiddelet i Norge. Det er en fellesbetegnelse for narkotiske stoffer som utvinnes av en underart av planten hamp, hvor det viktigste psykoaktive virkestoffet er tetrahydrocannabinol (THC). Den vanligste måten å innta rusmiddelet er ved røyking.<sup>33</sup> Cannabis er generelt sett ulovlig, men enkelte grupper kan få forskrevet det fra lege.<sup>34</sup>

Ved røyking absorberes virkestoffet raskt, slik at THC-nivået i blodet rett etter inntak er høyt. Det synker relativt raskt til et lavt nivå, men det tar lang tid før stoffet forsvinner helt. Dette skyldes at THC lagres i fettvevet og slippes sakte tilbake i blodet. Hvor store mengder THC som finnes i blodet etter inntak og hvor fort det forbrennes er svært individuelt. Det er ikke bare generelle faktorer som kjønn og vekt som spiller inn, men helt individuelle forskjeller kan gi store utslag.<sup>35</sup> Det er ofte usikkert hvilket THC-nivå cannabisen inneholder, slik at det heller ikke er gitt hvilken mengde THC man får i seg ved bruk. Videre kan stoffet akkumuleres om man inntar det på nytt før THC-verdiene er helt ute av kroppen. Denne akkumuleringseffekten fører til at jevnlig brukere kan ha et høyere THC-nivå i blodet en viss tid etter inntak, enn det en sporadisk bruker vil ha.

Samlet sett er det derfor svært vanskelig å beregne hvor fort THC forbrennes og hvilke verdier som vil kunne påvises et gitt tidspunkt etter inntak. Ifølge Gjerde og Mørland vil de fleste ha en lovlig THC-konsentrasjon i blodet,<sup>36</sup> 4-12 timer etter å ha røyket en dose på 20-30 mg THC (om lag en brukerdose).<sup>37</sup> Oslo Universitetssykehus oppgir en veiledende grense på 6-12 timer,<sup>38</sup> mens European Monitoring Council for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) konkluderer med at den negative effekten varer i opptil 10 timer.<sup>39</sup> Dette er generelle overslag og gjelder ikke for hver enkelt. I tillegg kan akkumuleringseffekten vanskeliggjøre utregningen.

---

<sup>33</sup> Store norske leksikon - "cannabis"

<sup>34</sup> Veiledning for leger fra Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk, medisinsk bruk av cannabisrelaterte legemidler og produkter, jf. legemiddelforskriften § 2-5

<sup>35</sup> Hallvard Gjerde og Jørg Mørland: "Risk for involvement in road traffic crash during acute cannabis intoxication." *Addiction* 2016:111 s. 1492-1495 (s. 1492)

<sup>36</sup> Etter forskrift 20. januar 2012 nr. 85 om påvirkning av andre rusmidler enn alkohol vil dette tilsi 0,004 mikromol per liter blod, som tilsvarer 1,3 ng/ml

<sup>37</sup> *Gjerde og Mørland* 2016 s. 1492

<sup>38</sup> Oslo Universitetssykehus – "hvor lenge etter inntak er stoffene i kroppen?"

<sup>39</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA): "Drug use, impaired driving and traffic accidents", second edition. Luxembourg, Publications Office of the European Union (2014) s. 36 og 41

Det er bred enighet om at akutt cannabirus påvirker de kognitive ferdighetene som trengs for å føre motorvogn, slik at man utgjør en økt trafikkrisiko.<sup>40</sup> Hvor lenge denne effekten varer er derimot omdiskutert.<sup>41</sup> En del studier har påvist økt ulykkesrisiko dersom man har en THC-konsentrasjon i blodet på 1-2 ng/ml og at risikoen øker i takt med konsentrasjonen.<sup>42</sup> Dette gir derimot begrenset med veiledning ettersom det er svært uvisst hvilket THC-nivå som vil foreligge en viss tid etter inntak.

Hvilken risiko som forekommer ved ulike nivåer er uvisst.<sup>43</sup> Når det gjelder den generelle økte risikoen for å være involvert i en ulykke ved cannabispåvirkning, er det derimot større grad av enighet. De fleste studier konkluderer med at den er omtrent dobbelt så stor.<sup>44</sup> Dette vil si at for et gjennomsnitt av alle tenkelige THC-nivåer er ulykkesrisikoen 2.00. Sammenligningsgrunnlaget er da, som over, at en fører helt uten påvirkning utgjør en risiko på 1.00.

Et noe omstridt tema er om denne økningen skyldes cannabisbruken i seg selv eller personlige egenskaper ved brukerne. Eksempelvis er den typiske cannabisbrukeren en ung mann. Denne gruppen har generelt sett en høyere ulykkesrisiko enn gjennomsnittet av befolkningen. Ved å justere for slike, relevante variabler, har noen studier funnet at den økte risikoen i realiteten er lavere enn 2.00. To norske forskere har i en metastudie konkludert med at den ligger et sted mellom 1.2 og 1.4,<sup>45</sup> mens andre studier har konkludert med at økningen da ikke er signifikant.<sup>46</sup> Dette taler for at cannabisbrukere generelt sett har en økt risiko for å være involvert i ulykker, men at dette skyldes personlige egenskaper ved brukeren, ikke cannabisbruken i seg selv.

---

<sup>40</sup> Store norske leksikon, "cannabis"; EMCDDA 2014 s. 33; Marilyn A. Huestis: "Deterring from driving under the influence of cannabis." *Addiction* 2015:110, s. 1697-1698

<sup>41</sup> Johannes G. Ramaekers: "Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use." *Drug and Alcohol Dependence* 2004:73 s. 109-119 (s. 117)

<sup>42</sup> EMCDDA 2014 s. 41 og 94

<sup>43</sup> NHTSA 2015 s. 1

<sup>44</sup> EMCDDA 2014 s. 94; Wayne Hall: "What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use". *Addiction* 2015:110, s. 19-35 (s. 21); Rebecca L. Hartman og Marilyn A. Huestis: "Cannabis effects on driving skills". *Clinical Chemistry* 2013:59, s. 478-492 (s. 478)

<sup>45</sup> Ole Røgeberg og Robert Elvik: "The effects of cannabis intoxication on motor vehicle collision revisited and revised". *Addiction* 2016:111, s. 1348-1359 (s. 1355-1356)

<sup>46</sup> EMCDDA 2014 s. 39; NHTSA 2015 s. 4 og 8



Når det gjelder økt risiko for dødsulykker, antas den å være omtrent den samme som for ulykker generelt, altså 2.0, 1.2-1.4 eller 1, avhengig av hvilken generell risiko som angis.<sup>47</sup>

En rekke studier antyder at bilførere som er påvirket av cannabis tar høyde for dette og forsøker å tilpasse kjøremønsteret. Dette kompenserer til en viss grad for påvirkningen, men er ikke tilstrekkelig når oppgavene blir mer komplekse.<sup>48</sup>

Det finnes også en del forskning som antyder at de som bruker cannabis jevnlig og dermed kan oppnå en akkumuleringseffekt, utvikler en toleranse som i stor grad kompenserer for de økte verdiene.<sup>49</sup> Dette taler for at akkumuleringseffekten ikke påvirker kjøreferdighetene, selv om den fører til et høyere THC-nivå i blodet.<sup>50</sup>

Generelt er det en del usikkerhetsmomenter når det gjelder forholdet mellom cannabis og trafiksikkerhet. Det er begrenset med god og relevant forskning, slik at tallene er noe usikre. Det er på det rene at akutt rus som følge av cannabisbruk går utover kjøreferdighetene, men det er uklart hvor lenge denne effekten gjør seg gjeldende og hvilken risiko som foreligger ved ulike nivåer. Det er derimot relativt stor enighet om at den generelle ulykkesrisikoen er om lag dobbelt så stor, og at det samme gjelder risikoen for dødsulykker.

## 5.2 Praksis vedrørende alkohol

I denne delen vil det undersøkes hvordan vilkårene “*edruelig*” og “*hensynet til trafiksikkerheten*” anvendes på innehavere som bruker alkohol.

Vurderingstemaet for edruelighetsvurderingen er, som angitt under pkt. 4.1, om rusmiddelbruken utgjør et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske. Det må dreie seg om et misbruk som har vart over lengre tid, som er pågående og som ikke kan kategoriseres som sporadisk.

---

<sup>47</sup> Røgeberg og Elvik 2016 s. 1356; EMCDDA s. 36 og 40-41; Robert Elvik: ”Risk of Accident Associated with the Use of Drugs: A Systematic Review and Meta-analyses of Evidence from Epidemiological Studies.” *Accident Analyses & Prevention*, 2013:60, s. 254-267 (s. 262)

<sup>48</sup> EMCDDA 2014 s. 34-35 og 41; Johannes G. Ramaekers m.fl.: “Tolerance and cross-tolerance to neurocognitive effects of THC and alcohol in heavy cannabis users”. *Psychopharmacology* 2011:214 s. 391-401; Maren C. Strand m.fl.: “Driving Under the Influence of Non-Alcoholic Drugs - An Update. Part II: Experimental Studies”. *Forensic Science Review* 2016:28 s. 79-101 (s. 93); Andrew R. Sewell m.fl.: “The Effect of Cannabis Compared with Alcohol on Driving”. *The American Journal on Addictions* 2009:18 s. 185-193 (s. 189-190)

<sup>49</sup> Se LB-2016-45232 hvor en bilfører med 0,013 mikromol THC per liter blod ikke ble ansett som ”påvirket” etter vtrl. § 22 (1), blant annet fordi man ikke kunne se bort fra en mulig utviklet toleranse

<sup>50</sup> Strand m.fl. 2016 s. 93; Ramaekers m.fl. 2011; Sewell m.fl. 2009 s. 187

Det er relativt få vedtak om tilbakekall etter vtrl. § 34 (5) som omhandler bruk av alkohol. I følge Sivilombudsmannens rapport fra 2016, som gjennomgikk 104 vedtak fra 2014 om tilbakekall av førerett etter vtrl. § 34 (5) som følge av manglende edruelighet, omhandlet bare et fåtall alkoholmisbruk.<sup>51</sup>

Ettersom omfanget av slike vedtak er begrenset er det naturlig nok minimalt med rettspraksis. Mest relevant er en dom fra Gulating lagmannsrett, LG-2010-17665.<sup>52</sup>

Fra flertallets begrunnelse siteres følgende:

*”Flertallet legger til grunn, som forklart av A, at han i den perioden saken gjelder, og som startet etter at han flyttet i egen leilighet på forsommeren 2008, drakk alkohol i helger, anslagsvis hver annen eller tredje helg, og da ofte både fredag og lørdag. Han oppgir at han stort sett drakk sprit og gjerne opp til en hel flaske (0,7 dl) [skal nok være 0,7 l] før han gikk ut på byen. ...*

*Flertallet finner det ikke tvilsomt at A har gjort seg bemerket på en svært negativ måte overfor politiet, noe de mange loggføringene gir uttrykk for. Han er flere ganger blitt observert av politiet i X sentrum i beruset tilstand, tidvis også svært beruset. Det er rapportert om tilfeller der A har unnlatt straks å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg fra stedet og eksempler på at A har ropt ukvemsord etter politiet. ... Hovedinntrykket er likevel at A, selv under sterk alkoholpåvirkning, har evnet å ivareta seg selv. ...*

*... I totalvurderingen legger flertallet betydelig vekt på at A, i den perioden saken gjelder, har vært i full stilling som boreriggfører. ... Hans forhold til alkohol har ikke noen negativ innvirkning på hans fungering i jobbsammenheng. ... Samlet sett finner flertallet at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at lovens vilkår for tilbakekall av føreretten er oppfylt i dette tilfellet.”*

Innehaveren hadde altså et alkoholkonsum på om lag 0,7 liter sprit i uka, og lagmannsretten omtalte bruken som regelmessig, relativt ofte og over en viss tid. Han ble ofte observert svært

---

<sup>51</sup> Rapport Sivilombudsmannen 2016 pkt. 3.4.1 (vedlagt)

<sup>52</sup> En masteroppgave fra 2014 omtaler dette som den eneste, relevante dommen. Frøyum, ”tilbakekall av føreretten, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd, hvor går grensene for edruelighet og skikkethet”, UiT 2014

beruset av politiet, unnlot å etterkomme deres pålegg og ropte ukvemsord etter de, fikk en rekke naboklager på grunn av fyll og bråk, og oppførte seg generelt dårlig når han var beruset. Etter vedtaket ble han også innbrakt i drukkenskapsarresten én gang.

Selv om han en rekke ganger påkalte seg politiets oppmerksomhet når han var beruset, uttalte lagmannsretten at han *“selv under sterk alkoholpåvirkning, har evnet å ivareta seg selv”*. Flertallet la stor vekt på at bruken ikke hadde påvirket hans arbeid og konkluderte med at terskelen for edruelighet ikke var overtrådt. Innehaveren sitt alkoholforbruk utgjorde altså ikke et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som gikk utover det sporadiske.

Flertallets konklusjon viser at grensen for å anses ikke edruelig som følge av alkoholbruk er svært høy. At tingretten og mindretallet kom til motsatt konklusjon tyder likevel på at vi her befinner oss ganske nær grensen.

Selv om lagmannsrettens dom ble avsagt før Høyesterett slo fast vurderingstemaet er det lite som tyder på at det hadde betydning for utfallet.

Det er verdt å bemerke at Samferdselsdepartementet i Prop.9 L (2010-2011) s. 56, uttalte at det skulle skje en viss innskjerping av praksis. Det er dermed ikke sikkert at konklusjonen ville blitt den samme i dag.

Forvaltningspraksis tyder også på at terskelen som anvendes i praksis vedrørende alkohol er svært høy, og at det sentrale er om alkoholforbruket er under kontroll.<sup>53</sup>

Med utgangspunkt i praksis er det vanskelig å oppstille en konkret terskel for når en person som drikker alkohol anses ikke edruelig. Det er derimot klare holdepunkter for at terskelen er svært høy og at det sentrale er hvorvidt bruken er kontrollert eller ikke.

Manglende edruelighet er ikke tilstrekkelig til å begrunne et tilbakekall. Den manglende edrueligheten må føre til at hensynet til trafikksikkerheten krever det. Vurderingstemaet er om det foreligger risiko for kjøring i påvirket tilstand. Hvorvidt slik risiko foreligger beror på en samlet vurdering av misbrukets omfang, hvor ofte førerretten benyttes og konsekvensen ved overtredelse.

Ettersom det er sparsommelig med rettspraksis knyttet til alkoholbruk, er det ikke helt fastslått hvordan dette praktiseres. Flertallet i avgjørelsen fra Gulating lagmannsrett fant at

---

<sup>53</sup> Se f.eks. Politidirektoratets vedtak 12. oktober 2015 (VPOD-2015-2670 vedlagt) og 28. juli 2016 (VPOD-2016-2772 vedlagt)

vedkommende var edruelig og foretok derfor ingen drøftelse av hensynet til trafikksikkerheten. Mindretallet gjorde derimot dette på følgende måte:

*“Retten er kommet til at den manglende edrueligheten i dette tilfellet i seg selv er et uttrykk for at vedkommende utgjør en høyere risiko i trafikken. Som nevnt ovenfor har A etter rettens syn et ukontrollert forhold til rusmidler, som retten mener ikke er forenlig med bestemmelsens formål. Den manglende edrueligheten til A medfører således etter rettens oppfatning at han generelt sett utgjør en høyere risiko i trafikken, herunder at risikoen for grenseoverskridende handlinger som kjøring av motorvogn i påvirket tilstand øker. ... Etter rettens oppfatning er således vilkåret om at førerretten kun kan tilbakekalles dersom hensynet tilsier det, oppfylt.”*

Mindretallet setter i stor grad likhetstegn mellom manglende edruelighet og at hensynet til trafikksikkerheten krever et tilbakekall. Selv om en slik uttalelse har minimalt med rettskildemessig verdi, viser den til en viss grad hvordan flinke jurister praktiserer vurderingen.

Forvaltningspraksis viser også at det i stor grad settes likhetstegn mellom manglende edruelighet og at hensynet til trafikksikkerheten krever tilbakekall.<sup>54</sup>

Når terskelen for manglende edruelighet settes så høyt at den forbeholdes de tilfeller hvor innehaveren har et ukontrollert forhold til alkohol, er det naturlig at trafikksikkerhetsvurderingen i stor grad sammenfaller med edruelighetsvurderingen. Dersom noen har et så omfattende alkoholproblem, er det vanskelig å se hvordan hensynet til trafikksikkerheten ikke skal kreve et tilbakekall.

Oppsummert skal det svært mye til for at førerretten tilbakekalles etter vtrl. § 34 (5) som følge av alkoholbruk. Dette illustreres ved at det fattes få slike vedtak selv om svært mange innehavere drikker alkohol regelmessig. Trafikksikkerhetsvurderingen sammenfaller i stor grad med edruelighetsvurderingen og det sentrale er om bruken fremstår som kontrollert eller ikke. Terskelen for å anse bruken som ukontrollert er høy og dersom bruken ikke påvirker innehaveren i jobbsammenheng tillegges det stor vekt. Vurderingen fremstår svært konkret.

---

<sup>54</sup> Se f.eks. Politidirektoratets vedtak 12. oktober 2015 (VPOD-2015-2670 vedlagt)

## 5.3 Praksis vedrørende cannabis

Det finnes en god del praksis på at cannabisbruk har ført til tilbakekall av førerett etter vtrl. § 34 (5).

Vurderingstemaet for edruelighetsvurderingen er om rusmiddelbruken utgjør et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske. Misbruket må ha vart over lengre tid, være pågående og ikke kategoriseres som sporadisk.

I Rt. 2015 s. 493 avsnitt 25-26 ble vurderingen gjort på følgende måte:

*”I 2013 ble han dømt til ubetinget fengsel i 24 dager. Det dreide seg blant annet om én overtredelse av legemiddeloven § 31 annet ledd jf. § 24 første ledd, for bruk av amfetamin og hasjisj. I 2011 ble han idømt en bot på 10 000 kroner, subsidiært 20 dager fengsel, for to overtredelser av legemiddeloven § 31 annet ledd jf. § 24 første ledd, som gjaldt bruk av hasj og amfetamin, og ett tilfelle av besittelse av en mindre mengde hasj. Han ble i denne dommen også idømt tap av førerett i seks måneder. I 2009 ble han dømt til betinget fengsel og bot for brudd på straffeloven § 162 første ledd og legemiddeloven. Han har også flere eldre straffedommer og bøter for overtredelse av straffeloven § 162 og legemiddeloven.*

*Jeg legger særlig vekt på forholdene fra 2011 og 2013, som ligger relativt nær i tid til vedtaket om tilbakekall av føreretten. Når A i de to siste år før vedtaket er straffet for til sammen fire overtredelser av narkotikalovgivningen, gir det en klar indikasjon på et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske.”*

Innehaveren hadde altså en lang historie med bruk av ulovlige rusmidler, samt nye overtredelser som viste at bruken var pågående. Vedkommende var multimisbruker av amfetamin og cannabis, noe som indikerer et omfattende misbruksmønster. Høyesterett kom derfor til at vedkommende klart oversteg terskelen for edruelighet. Innehaveren ble også tatt for kjøring under påvirkning av amfetamin og cannabis etter at vedtaket var fattet, noe som viser at vurderingen utvilsomt var riktig.<sup>55</sup> Ettersom Høyesterett kom til at terskelen klart var

---

<sup>55</sup> LH-2014-119421

oversteget, gir dommen begrenset med veiledning for å fastlegge hvilken nedre terskel som anvendes i praksis.

Fra lagmannsrettspraksis finnes det derimot flere dommer som er av interesse.

I Hålogaland lagmannsretts dom, LH-2016-70592, var faktum at innehaveren først oppga å bruke cannabis omtrent 1-3 ganger i måneden, mens han senere endret forklaring til å kun ha brukt hasj tre ganger. Lagmannsretten slo ikke fast omfanget av bruken, men fant det ”*helt usannsynlig*” at han kun hadde brukt hasj tre ganger. Videre ble det uttalt at:

*“Lagmannsrettens vurdering er at As hasjbruk er i det nedre sjikt av de tilfeller som medfører tap av føreretten. Imidlertid må det legges til grunn at han hadde brukt hasj flere ganger allerede, og at han var i ferd med ytterligere bruk da han ble stanset av politiet. A hadde etablert et hasjbruk som var utover ”det sporadiske” og som var egnet til å kunne begrense hans skikkethet som sjåfør. Det vises her også til at han i avhøret opplyste at han hadde inntatt hasj cirka en uke før 20. juni 2016. Lagmannsretten kan ikke, på bakgrunn av sakkyndig Mørlands forklaring, se bort ifra at A risikerte å oppnå en akkumuleringseffekt dersom han hadde inntatt hasj 20. juni 2016 slik han planla. Etter en samlet vurdering, også hensyntatt at de trafiksikkerhetsmessige hensyn taler for en streng praktisering, jf. RT-2015-493 avsnitt 23, finner lagmannsretten at A ikke kunne anses som ”edruelig”.”*

At innehaveren hadde brukt hasj mer enn tre ganger og at bruken var pågående, var altså tilstrekkelig til å slå fast at det dreide seg om et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som gikk utover det sporadiske. Det avgjørende var at han hadde brukt hasj en uke før han ble stoppet, at han planla å bruke det den aktuelle dagen, og at han dermed kunne oppnå en akkumuleringseffekt. Selv om det ikke slås fast noen konkret terskel, er det naturlig å slutte fra uttalelsen at lagmannsretten mente at bruk en gang i uka er over terskelen for edruelighet.

En annen interessant dom fra Hålogaland lagmannsrett er LH-2014-39253. Lagmannsretten uttalte at:

*“Lagmannsretten finner det samlet sett klart sannsynlig at A på vedtakstidspunktet i november 2013 brukte hasj regelmessig og med en hyppighet på minst to ganger i måneden. ...*

*Ut fra det syn lagmannsretten har på omfanget av As hasjbruk på vedtakstidspunktet anses vilkåret om manglende edrueighet oppfylt, og at hensynet til trafikksikkerhet tilsier tilbakekall av føreretten. ... Bruk ved såpass hyppig bruk som her vil for øvrig kunne gi en akkumuleringseffekt som medfører lengre perioder av påvirkning utover den mer kortvarige ruseffekt som sporadiske brukere vil oppleve.”*

Lagmannsretten konkluderte altså med at bruk av hasj to ganger i måneden var over terskelen for edrueighet.

Fra forvaltningspraksis kan det legges til at Politidirektoratet synes å trekke grensen ved bruk omkring to ganger i måneden.<sup>56</sup>

Det er altså ikke fastsatt noen konkret grense for hvor ofte man må bruke cannabis for å anses som ikke edrueelig. Ut fra den underrettspraksis og forvaltningspraksis som foreligger er det derimot naturlig å konkludere med at dersom man bruker cannabis jevnlig to ganger i måneden, vil vilkåret om manglende edrueighet anses oppfylt. Det fremstår ikke nødvendig at bruken har pågått over en lengre periode.

Manglende edrueighet er ikke tilstrekkelig til å begrunne et tilbakekall. Den manglende edrueigheten må føre til at hensynet til trafikksikkerheten krever det. Vurderingstemaet er om det foreligger risiko for kjøring i påvirket tilstand. Hvorvidt slik risiko foreligger beror på en samlet vurdering av misbrukets omfang, hvor ofte føreretten benyttes og konsekvensen ved overtredelse.

I Rt. 2015 s. 493 hadde innehaveren et omfattende rusmisbruk, han var en hyppig bruker av føreretten og misbrakte både amfetamin og cannabis. Høyesterett konkluderte med at det forelå risiko for kjøring i påvirket tilstand og at hensynet til trafikksikkerheten derfor krevet et tilbakekall.

---

<sup>56</sup> Se f.eks. politidirektoratets vedtak av 25. juli 2016 (VPOD-2016-1235 vedlagt) og SOM-2016-1196

I LH-2016-70592 slo ikke lagmannsretten konkret fast omfanget, men kom til at innehaveren hadde brukt cannabis flere ganger og at bruken ikke var avsluttet. Det avgjørende ble at han kunne oppnå en akkumuleringseffekt. Det ble vist til edruelighetsvurderingen, samt at han var en aktiv bruker av føreretten.

I LH-2014-39253 ble det i stor grad satt likhetstegn mellom edruelighetsvurderingen og hensynet til trafikksikkerheten.

I LG-2011-131962 uttalte Gulating lagmannsrett følgende:

*“Bevisene vurdert i sammenheng, tilsier etter lagmannsrettens vurdering at A, umiddelbart forut for vedtakstidspunktet, forklarte seg om sitt reelle forbruk av hasj, det vil si opptil 5 ganger i uken, ca 0,5 gram hver gang, de siste 8 årene.*

*Lagmannsretten legger til grunn at et forbruk av hasj som angitt, i omfang, hyppighet og regelmessighet, må karakteriseres som et forholdsvis bastant misbruk. Riktignok kan bruken av hasj i dette tilfellet sies å være kontrollert, men må like fullt karakteriseres som et misbruk. Det har i denne sammenheng ingen avgjørende betydning at det dreier seg om et illegalt rusmiddel. Lagmannsretten er ikke i tvil om at dette misbruket innebærer at lovens vilkår om manglende edruelighet, og at hensynet til trafikksikkerheten tilsier tilbakekall av føreretten. I denne vurderingen kan det ikke tillegges utslagsgivende vekt at det ikke er holdepunkter for at A sin hasjbruk har hatt noen negativ innvirkning på hans fungering i jobbsammenheng, jf at hans arbeidsgiver har gitt ham gode skussmål med hensyn til arbeidsutførelse mv.”*

Lagmannsretten skiller ikke tydelig hvilke momenter som hører til edruelighetsvurderingen og trafikksikkerhetsvurderingen. Vedkommende brukte hasj fem ganger i uka og hadde gjort dette de siste åtte årene. Selv om bruken var kontrollert og innehaveren fungerer godt i jobbsammenheng, kom lagmannsretten til at vilkårene for tilbakekall er oppfylt. Gulating lagmannsrett anno 2011 fant altså at dette ikke var av vesentlig betydning.

Oslo tingrett avsa den 7. februar 2017 en interessant dom, TOSLO-2016-158958. Dommen er anket og den rettskildemessige verdien er neglisjerbar. Den skiller seg likevel ganske radikalt fra den linjen som ellers følges i underrettspraksis og er derfor interessant. Faktum i saken var det samme som i LB-2015-110557. Vedkommende røyket cannabis om lag 10 ganger i måneden og hadde gjort dette over svært lang tid. Tingretten fant derfor at vilkåret om



manglende edruelighet var oppfylt. Han benyttet føreretten hyppig, men tingretten kom likevel til at hensynet til trafikksikkerheten ikke krevde et tilbakekall, ettersom det ikke var påvist risiko for at han skulle kjøre i påvirket tilstand. Dette var primært fordi bruken ble ansett som kontrollert.

Tingretten avviker altså fra det som følger av lagmannsrettspraksis. Selv om avgjørelsen ikke kan tillegges rettskildemessig vekt, er det interessant å se hvordan tingretten foretar vurderingen, ettersom den fremstår mer omfattende, konkret og grundig enn i flere av de andre dommene.

Oppsummert tyder lagmannsrettspraksis og forvaltningspraksis på at en innehaver som bruker cannabis to ganger i måneden vil anses ikke edruelig. Dersom han i tillegg bruker føreretten aktivt, krever hensynet til trafikksikkerheten at føreretten tilbakekalles.

## 6 Er ulikheten rettslig holdbar?

Det er altså stor forskjell på hvordan vtrl. § 34 (5) anvendes i praksis, avhengig av om innehaveren bruker alkohol eller cannabis. Det må derfor undersøkes hva forskjellsbehandlingen kan skyldes og om den er rettslig holdbar.

### 6.1 Rusmidlenes faktiske forskjeller

Under pkt. 5.1 ble det påpekt at cannabis og alkohol påvirker brukeren ulikt. Det må derfor vurderes om dette kan begrunne forskjellsbehandlingen.

Ulikhetene omfatter blant annet hvordan rusmidlene absorberes i kroppen, hvordan de forbrennes og hvordan de påvirker brukerens kognitive ferdigheter. Det som er mest interessant i denne sammenheng er hvordan de påvirker ulykkesrisikoen. En vesentlig forskjell i økt ulykkesrisiko vil kunne begrunne at det ene rusmiddelet behandles strengere.

Den gjennomsnittlige risikoen for å være involvert i en ulykke ved cannabispåvirkning er omtrent dobbelt så høy som hos en edru sjåfør. Dette tilsvarer den økte risikoen man finner ved 0,05% - 0,07% alkoholpåvirkning. Et slikt alkoholnivå er over den lovlige grensen i Norge, men under eller på grensen i andre land. Videre er risikoen for å være involvert i en ulykke med dødelig utfall omtrent dobbelt så høy for cannabispåvirkede førere, mens den er syv ganger så høy hos alkoholpåvirkede. Ut fra dette er det vanskelig å se at cannabis skal behandles strengere enn alkohol.

Akkumuleringseffekten fremstår som hovedgrunnen til at cannabis behandles så strengt i underrettspraksis og forvaltningspraksis. Det er derimot svært lite som tyder på at denne effekten tilfører noen nevneverdig økt ulykkesrisiko. Selv om innehavere som bruker cannabis jevnlig kan ha en økt risiko for å kjøre bil med et THC-nivå i blodet som er over den lovlige grensen, kan det ikke sies at hensynet til trafikksikkerheten automatisk krever et tilbakekall.

Det er generelt sett ingen holdepunkter for at THC-påvirkede førere er farligere i trafikken enn alkoholpåvirkede. Dersom det er hensynet til trafikksikkerheten man ønsker å ivareta, kan dermed ikke rusmidlenes ulike virkninger begrunne at cannabis behandles strengere.

Et relevant poeng er at det har vært, og fremdeles er, større usikkerhet omkring cannabispåvirkning. Det er grunn til å tro at dette har ført til en mer forsiktig tilnærming i praksis. Dersom man vet at et rusmiddel påvirker kjøreferdighetene negativt, mens detaljkunnskapen ellers er usikker, kan det være fornuftig å føre en streng linje. Samtidig er det viktig å ta hensyn til den forskningen som faktisk foreligger, og justere den linjen som praktiseres når det kommer ny, god forskning som tilsier dette. Usikkerheten kan altså forklare noe av forskjellsbehandlingen, men begrunnelsen blir svakere for hvert år som går.

Rusmidlenes ulike virkning kan dermed forklare noe av forskjellsbehandlingen, men det er svært vanskelig å se at cannabis i dag skal behandles vesentlig strengere enn alkohol.

## 6.2 Ulovligheten

Ettersom det dreier seg om et lovlig og et ulovlig rusmiddel, er det grunn til å undersøke om ulovligheten i seg selv kan være relevant.

Manglende edrueighet vil ofte komme til uttrykk ved innbringelse eller bøteleggelse. Dette vil naturlig nok forekomme lettere dersom rusmiddelet er ulovlig, ettersom det da er en direkte konsekvens av bruken i seg selv. Når rusmiddelet er lovlig, må derimot innehaveren påkalle seg politiets oppmerksomhet ved uheldig oppførsel i forbindelse med beruselse. Selve terskelen for å havne i politiets søkelys er derfor lavere når det gjelder cannabis. Det er med andre ord lettere for politiet å få kunnskap om manglende edrueighet som følge av cannabisbruk, og det er lettere å bevise i en del tilfeller. Dette kan ha betydning for hvilke konsekvenser rusmiddelbruken får og tilsier at ulovligheten er av en viss betydning.

Lovligheten fører også til at alkoholpåvirkning er lettere å akseptere. Når rusmiddelet er lovlig og utbredt, vil det by på store praktiske problemer om en svært streng terskel skal praktiseres. Dette er nok heller ikke noe samfunnet ønsker. Et slikt argument taler for at terskelen burde være høy for alkoholbruk, men betyr ikke at cannabis burde behandles vesentlig strengere.

En naturlig språklig forståelse av “*edruelig*” gir assosiasjoner til måtehold, avvikende adferd, misbruk, osv. Dersom noen bruker et lovlig rusmiddel, vil det si at samfunnet i utgangspunktet har akseptert dette. Dersom ikke bruken avviker vesentlig fra det “normale”, er det vanskelig å si at vedkommende ikke er edruelig. Om det derimot er tale om et ulovlig rusmiddel, betyr det at samfunnet har gitt et signal om at slik bruk er uønsket. Det vil dermed

være lettere å betegne bruk av et ulovlig rusmiddel som misbruk. Dette taler for at det har en viss betydning om rusmiddelet er lovlig eller ikke.

Når man knytter edruelighetsvurdering opp mot skikketheten som fører av motorvogn, er det mindre opplagt at lovligheten skal ha selvstendig betydning. Ved en slik tilnærming må det være stoffets virkning som er sentral.

Ved å bruke et ulovlig rusmiddel viser man en tilbøyelighet til å begå lovbrudd. Det kan dermed være større grunn til å tro at det foreligger risiko for at man ikke vil overholde vegtrafikklovgivningen og således utgjøre en større fare for trafikksikkerheten. På den annen side vil dette gjelde for alle lovbrudd. Det kan altså være et relevant moment, men ikke særlig tungtveiende.

Et aspekt ved ulovligheten som er interessant, er at de som benytter seg av ulovlige rusmidler ofte er i en demografisk gruppe som har økt risiko for å være involvert i trafikkuulykker. Bruk av et ulovlig rusmiddel kan dermed indikere personlige egenskaper som tilsier at innehaveren utgjør en økt trafikksikkerhetsrisiko. På den annen side er det langt fra alle som bruker cannabis som faller innenfor denne kategorien, og det vil være problematisk å generalisere på denne måten. Selv om det er et interessant aspekt kan det derfor ikke tillegges særlig vekt.

Det er dermed lite som taler for at ulovligheten i seg selv skal være av vesentlig betydning. Dette er også lagt til grunn i lagmannsrettspraksis. Blant annet uttalte Borgarting lagmannsrett i LB-2015-110557 at “[e]tter lagmannsrettens vurdering er det ved edruelighetsvurderingen ikke noe prinsipielt skille mellom lovlige og ulovlige rusmidler”. Dette synet deles også av Sivilombudsmannen.<sup>57</sup>

Oppsummert kan rusmiddelets lovlighet i seg selv ha en viss betydning for vurderingen, men det skal ikke være noe prinsipielt skille mellom lovlige og ulovlige rusmidler. Det sentrale må være rusmiddelets virkning på brukeren. Den forskjellen som eksisterer i praksis kan dermed ikke forklares med ulovligheten.

---

<sup>57</sup> SOM-2014-2522; Rapport Sivilombudsmannen 2016, s. 37

## 6.3 Lovanvendelsen

En mulig forklaring på forskjellsbehandlingen kan være at lagmannsretten og forvaltningen misforstår vurderingstemaet Høyesterett angir, og dermed knytter vurderingen av risiko for kjøring i påvirket tilstand opp mot den nedre faste grensen.

Det vises til pkt. 4.3, hvor det konkluderes med at vurderingen må knytte seg opp mot faktisk påvirkning, ikke den faste grensen. Når argumentene som fremlegges der kombineres med usikkerheten omkring akkumuleringseffekten, har hele vurderingen fjernet seg ganske langt fra de tilfeller hvor hensynet til trafikksikkerheten kan sies å kreve et tilbakekall.

At det legges så stor vekt på akkumuleringseffekten i underrettspraksis og forvaltningspraksis kan dermed tale for at man til en viss grad har misforstått vurderingstemaet. Dette gir en mulig forklaring på forskjellsbehandlingen, men gjør den ikke rettslig holdbar.

## 6.4 Er tilbakekallet i realiteten straff?

Noe av forskjellsbehandlingen har altså sin naturlige forklaring. Det hersker større usikkerhet omkring virkningene av cannabisbruk, samt at ulovligheten i seg selv spiller en rolle. Den store forskjellen som eksisterer i praksis er derimot vanskelig å forklare ut fra relevante momenter. Det må derfor spørres hvilke andre aspekter som kan begrunne forskjellsbehandlingen. Den eneste innlysende muligheten som gjenstår, er at tilbakekallet i noen tilfeller brukes for å avskrekke fra bruk av ulovlige rusmidler, samt å straffe de som ikke avstår fra slik bruk.

Når et rusmiddel er ulovlig betyr det at samfunnet ikke ønsker slik bruk. Å avskrekke noen fra å bruke illegale rusmidler, samt å straffe de som ikke avstår fra slik bruk, fremstår derfor som legitimt. Dette gjøres blant annet gjennom lov 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven eller strl.) og lov 4. desember 1992 nr. 132 (legemiddelloven eller lml.). Hvorvidt det er legitimt å anvende vtrl. § 34 (5) på denne måten er derimot et annet spørsmål.

Tilbakekall av førerett etter § 34 (5) skal være et preventivt tiltak for å verne om trafikksikkerheten, jf. pkt. 3.2. Tilbakekall etter denne bestemmelsen må ikke være en konsekvens av et straffbart forhold og skal ikke være strafferettslig motivert. Det er et tiltak som utelukkende skal fattes av hensyn til trafikksikkerheten. Blant annet derfor skal ikke slike

vedtak regnes som straff.<sup>58</sup> Dette følger implisitt av saksgangen i Rt. 2015 s. 493 og er eksplisitt slått fast av Hålogaland lagmannsrett i LH-2016-70592. Av forarbeidene følger det også at tap av førerett ikke formelt regnes som straff i norsk rett, jf. Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) s. 32-33.

Når det gjelder tilbakekall av førerett generelt, har Høyesterett tidligere uttalt at det i noen tilfeller skal regnes som straff, jf. Rt. 2002 s. 1216. Dette gjaldt etter EMK art. 6, vedrørende retten til en rettfærdig rettergang, samt etter EMK 7. TP art. 4 nr. 1, vedrørende forbudet mot dobbeltstraff. Saken gjaldt inndragning som følge av etterfølgende alkoholnyttelse. Inndragning av denne typen er en direkte konsekvens av et straffbart forhold og selve inndragningen er strafferettslig motivert. Derfor konkluderte Høyesterett med at inndragningen skulle regnes som straff etter EMK 7. TP art. 4 nr. 1.<sup>59</sup>

Dersom vtrl. § 34 (5) brukes for å straffe brukere av ulovlige rusmidler, samt å avskrekke fra slik bruk, får vedtaket et pønalt formål. Det er dermed nærliggende å konkludere med at tilbakekallet i slike tilfeller skal regnes som straff.

Den forskjellen i anvendelse som ikke kan forklares ut fra rusmidlenes virkning, usikkerheten og ulovligheten, kan ikke begrunnes med at hensynet til trafikksikkerheten krever et tilbakekall. Dersom dette ikke skyldes at man har misforstått vurderingstemaet, må den fortidige fratakelsen ha et pønalt formål. Konsekvensene av dette kan være mange. For eksempel vil forbudet mot dobbeltstraff i EMK 7. TP art. 4 nr. 1 slå inn. Det viktigste i denne oppgaven er at en slik anvendelse vil gå utenfor bestemmelsens formål og ordlyd. Vedtaket har dermed ikke tilstrekkelig hjemmel i loven, slik at anvendelse ikke er rettslig holdbar.

---

<sup>58</sup> Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave, Bergen 2004, s. 463

<sup>59</sup> Engstrøm 2004 s. 161

## 7 Avslutning

For at rusmiddelbruk skal begrunne et preventivt tilbakekall av førerett må vilkårene om manglende edruelighet og hensynet til trafikksikkerheten i vtrl. § 34 (5) være oppfylt.

Vurderingstemaet for edruelighetsvurderingen er hvorvidt det foreligger et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske. Med andre ord må rusmisbruket ha pågått over en viss tid, fortsatt være pågående og ikke kunne kategoriseres som sporadisk.

Den manglende edrueligheten må føre til at hensynet til trafikksikkerheten krever at føreretten tilbakekalles. Denne vurderingen beror på om det foreligger risiko for kjøring i påvirket tilstand. Dette avgjøres ut fra en konkret vurdering av rusmisbrukets omfang, hvor hyppig føreretten anvendes og mulig konsekvens ved overtredelse.

Oppgaven har vist at hjemmelen i vtrl § 34 (5) anvendes svært ulikt avhengig av om innehaveren bruker alkohol eller cannabis. Noe av forskjellsbehandlingen kan begrunnes med at det hersker større usikkerhet omkring virkningene av cannabisbruk, samt ulovligheten i seg selv. Dette kan derimot ikke begrunne de store forskjellene som finner sted.

En mulig forklaring er at man har misforstått Høyesterett, slik at lovanvendelsen blir uriktig. Dette bidrar til å forklare ulikheten, men gjør den ikke rettslig holdbar.

Dersom det ikke beror på en misforståelse, brukes bestemmelsen til å straffe brukere av et ulovlig rusmiddel. Slike tilbakekall vil ha et pønalt formål.

Å anvende bestemmelsen på denne måten er problematisk. Det ligger utenfor bestemmelsens formål og ordlyd, og det kan stride mot forbudet mot dobbeltstraff i EMK 7. TP artikkel 4. En slik anvendelse er derfor ikke rettslig holdbar.

# Litteraturliste

## Lover og traktater

EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller Roma 4. november 1950
Vegtrafikkloven	Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Legemiddeloven	Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

## Forskrifter

Tapsforskriften	Forskrift 19. desember 2003 nr. 1660 om tap av retten til å føre motorvogn mv.
Legemiddelforskriften	Forskrift 18. desember 2009 nr. 1839 om legemidler
Forskrift om påvirkning av andre rusmidler enn alkohol	Forskrift 20. januar 2012 nr. 85 om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.

## Forarbeider

Ot.prp. nr. 23 (1964-1965)	Om vegtrafikklov
Innst.O. nr. 15 (1964-1965)	Innstilling fra samferdselskomiteen om vegtrafikklov
NOU 1981: 13	Beslag og inndragning av førerkort



- NOU 1987: 11 Promillekjøring. Reaksjoner mot promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse
- Ot.prp. nr. 65 (1987-1988) Om lov om endringer i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 (reaksjoner mot promillekjøring m v)
- Innst.O. nr. 96 (1987-1988) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 (reaksjoner mot promillekjøring m.v.)
- Ot.prp. nr. 26 (1999-2000) Om lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk og i enkelte andre lover
- Innst.O. nr. 69 (1999-2000) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk og i enkelte andre lover
- Innst.O. nr. 96 (2000-2001) Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Jørn L. Stang, Kristin Krohn Devold og Oddvar Nilsen om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (gjeninnføring av 0,5 promillegrense)
- Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)
- Innst.O. nr. 117 (2002-2003) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)
- Prop.9 L (2010-2011) Endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (endringer relatert til ruspåverka køyring m.m.)
- Innst.105 L (2010-2011) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (endringer relatert til ruspåverka køyring m.m.)

## **Høyesterettsavgjørelser**

Rt. 2002 s. 1216

Rt. 2015 s. 493

## **Underrettsavgjørelser**

LG-2010-17665

LG-2011-131962

LH-2014-39253

LH-2014-119421

LB-2015-110557

LB-2016-45232

LH-2016-70592

TOSLO-2016-158958

## **Utredninger, vedtak, instruks, m.m.**

Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk	“Medisinsk bruk av cannabisrelaterte legemidler og produkter. Veiledning for leger fra Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk” Tilgjengelig fra: <a href="https://legemiddelverket.no/nyheter/behandling-med-medisinsk-cannabis-innenfor-dagens-regelverk">https://legemiddelverket.no/nyheter/behandling-med-medisinsk-cannabis-innenfor-dagens-regelverk</a> (26.05.17)
Politidirektoratet rundskriv	Håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v. RPOD-2017-3
Politidirektoratet vedtak	VPOD-2013-2625; VPOD-2015-2670 (vedlagt); VPOD-2016-1235 (vedlagt); VPOD-2016-2772 (vedlagt)

Samferdselsdepartementet rapport fra arbeidsgruppe mars 2009	“Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Forslag til endringer i vegtrafikkloven”
Samferdselsdepartementet rapport fra faglig rådgivningsgruppe desember 2010	“Etablering av faste grenser for påvirkning av andre stoffer enn alkohol. Forslag til forbudsgrenser og straffeutmålingsgrenser for påvirkning av andre stoffer enn alkohol”
Samferdselsdepartementet rapport fra referansegruppe januar 2015	“Revidering av “forskrift om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.” Vurdering av eksisterende faste grenser og forslag til faste grenser for flere stoffer”
Sivilombudsmannen uttalelser	SOM-2016-1196; SOM-2014-2891; SOM-2014-2522
Sivilombudsmannen foreløpig rapport desember 2016	“Politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel” (vedlagt)

## **Bøker**

Aall 2004	Aall, Jørgen, <i>Rettsstat og menneskerettigheter</i> , 3. utgave (Bergen 2004)
Engstrøm 2012	Engstrøm, Bjørn (red.), <i>Vegtrafikkloven og trafikkreglene med kommentar</i> , 5. utgave (Oslo 2012)

## **Artikler**

Blomberg m.fl. 2005	Blomberg, Richard D., m.fl.: “Crash risk of alcohol involved driving: A case-control study.” Dunlap and Associates, Stanford, USA 2005 Tilgjengelig fra: <a href="https://trid.trb.org/view.aspx?id=804190">https://trid.trb.org/view.aspx?id=804190</a> (26.05.17)
---------------------	---

- Elvik 2013 Elvik, Robert: "Risk of Road Accident Associated with the Use of Drugs: A Systematic Review and Meta-analysis of Evidence from Epidemiological Studies". *Accident Analysis & Prevention*, 2013:60, s. 254-267
- EMCDDA 2014 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA): "Drug use, impaired driving and traffic accidents", second edition. Luxembourg, Publications Office of the European Union (2014). Doi. 10.2810/26821  
Tilgjengelig fra:  
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/2014/drugs-and-driving> (26.05.17)
- Engstrøm 2004 Engstrøm, Bjørn: "Fra inndragning av førerkort til tap av førerett". *Lov og Rett* 2004, s. 157-174
- Gjerde og Mørland 2016 Gjerde, Hallvard og Mørland, Jørg: "Risk for involvement in road traffic crash during acute cannabis intoxication", *Addiction* 2016:111, s. 1492-1495
- Hall 2015 Hall, Wayne: "What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use". *Addiction* 2015:110, s. 19-35
- Hartman og Huestis 2013 Hartman, Rebecca L. og Huestis, Marilyn A.: "Cannabis effects on driving skills". *Clinical Chemistry* 2013:59, s. 478-492.
- Huestis 2015 Huestis, Marilyn A.: "Deterring from driving under the influence of cannabis". *Addiction* 2015:110, s 1697-1698
- NHTSA 2015 Compton, Richard P. og Berning, Amy: "Drug and alcohol crash risk". (Traffic safety facts research note. DOT HS 812 117). Washington, DC 2015: National Highway Traffic Safety Administration. Tilgjengelig fra:  
[http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/812117-Drug\\_and\\_Alcohol\\_Crash\\_Risk.pdf](http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/812117-Drug_and_Alcohol_Crash_Risk.pdf) (26.05.17)

- NHTSA 2016 Lacey, John H. m.fl.: "Drug and alcohol crash risk: A case-control study." (Report No. DOT HS 812 355). Washington, DC 2016: National Highway Traffic Safety Administration.  
Tilgjengelig fra: [https://one.nhtsa.gov/staticfiles/nti/impaired\\_driving/pdf/812355\\_DrugAlcoholCrashRisk.pdf](https://one.nhtsa.gov/staticfiles/nti/impaired_driving/pdf/812355_DrugAlcoholCrashRisk.pdf) (26.05.17)
- Levitt og Porter 2001 Levitt, Steven D. og Porter, Jack: "How dangerous are drinking drivers?". *Journal of Political Economy* 2001:109 s. 1198-1237
- Ramaekers m.fl. 2004 Ramaekers, Johannes G. m.fl.: "Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use". *Drug and Alcohol Dependence* 2004:73, s. 109-119
- Ramaekers m.fl. 2011 Ramaekers, Johannes G. m.fl.: "Tolerance and cross-tolerance to neurocognitive effects of THC and alcohol in heavy cannabis users". *Psychopharmacology* 2011:214 s. 391-401.
- Røgeberg og Elvik 2016 Røgeberg, Ole og Elvik, Robert: "The effects of cannabis intoxication on motor vehicle collision revisited and revised". *Addiction* 2016:111, s. 1348-1359
- Sewell m.fl. 2009 Sewell, Andrew R. m.fl.: "The Effect of Cannabis Compared with Alcohol on Driving". *The American Journal on Addictions* 2009:18, s. 185-193
- Strand m.fl. 2016 Strand, Maren C. m.fl.: "Driving Under the Influence of Non-Alcoholic Drugs - An Update. Part II: Experimental Studies". *Forensic Science Review* 2016:28 s. 79-101

### **Andre lenker**

Oslo Universitetssykehus: "Hvor lenge etter inntak er stoffene i kroppen?"

Tilgjengelig fra: <https://oslo-universitetssykehus.no/fag-og-forskning/nasjonale-og-regionale-tjenester/rettsmedisinske-fag/alkohol-og-rusmidler/rusmidler-doping-og-avhengighet/hvor-lenge-etter-inntak-er-stoffene-i-kroppen> (26.05.17)

Folkehelseinstituttet - "Alkohol - fakta om promille og alkoholforbrenning"

Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/ml/alkohol/alkohol-fakta/> (26.05.17)

Store norske leksikon - "cannabis"

Tilgjengelig fra: <https://sml.snl.no/cannabis> (26.05.17)

Store norske leksikon - "promillekjøring"

Tilgjengelig fra: <https://snl.no/promillekjoring> (26.05.17)

## **Tidligere oppgaver**

Frøyum, "Tilbakekall av føreretten, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd, *hvor går grensene for edruelighet og skikkethet*", UiT 2014.

## **Andre kilder**

Av andre kilder har særlig samtaler, enten muntlige eller per e-post, med Jørg Mørland, Ole Røgeberg og Jørgen Bramness, vært oppklarende vedrørende sammenhengen mellom cannabis og ulykkesrisiko. Videre har Thomas Folkestad (Politidirektoratet) og Norah Rahimi (Regjeringsadvokaten) vært behjelpelige med å gjøre rede for praksis.

## **Relevante avisartikler**

Bergens Tidende: "Politiet får refs for behandling av hasj-røykere"

[http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Politiet-far-refs-for-behandling-av-hasj-roykere-328105b.html?spid\\_rel=2](http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Politiet-far-refs-for-behandling-av-hasj-roykere-328105b.html?spid_rel=2) (26.05.17)

Bergens Tidende: "Kun den som har mistet et barn selv, kan vite hvor hjerteskjærende det er.

Hvor fysisk sorgen kan være. Det er jækla tungt å leve med"

[http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Kun-den-som-har-mistet-et-barn-selv\\_-kan-vite-hvor-hjerteskjarende-det-er-Hvor-fysisk-sorgen-kan-vare-Det-er-jakla-tungt-a-leve-med-328784b.html](http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Kun-den-som-har-mistet-et-barn-selv_-kan-vite-hvor-hjerteskjarende-det-er-Hvor-fysisk-sorgen-kan-vare-Det-er-jakla-tungt-a-leve-med-328784b.html) (26.05.17)

Bergens Tidende: "Politiets moralistiske dobbeltstraff"

<http://www.bt.no/btmeninger/leder/Politiets-moralistiske-dobbeltstraff-329955b.html>  
(26.05.17)

Bergens Tidende: ”Er jeg en trafikkrisiko?”

<http://www.bt.no/btmeninger/debatt/Er-jeg-en-trafikkrisiko-270021b.html> (26.05.17)

Bergens Tidende: ”Politiet avviste 98 av 103 hasjklager”

<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Politiet-avviste-98-av-103-hasjklager-329755b.html>

(26.05.17)

Bergens Tidende: “Å frata noen føreretten på grunn av manglende edruelighet er ikke straff.

Det er et forebyggende tiltak”

<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/-A-frata-noen-foreretten-pa-grunn-av-manglende-edruelighet-er-ikke-straft-Det-er-et-forebyggende-tiltak-332532b.html> (26.05.17)

NRK: “Berre MS-sjuka får kombinera cannabis-spray og bilkøyning”

<https://www.nrk.no/hordaland/berre-ms-sjuka-far-kombinera-cannabis-spray-og-bilkoyring-1.13533500> (27.05.17)

# Vedlegg

Politidirektoratet  
vedtak

12. oktober 2015 (VPOD-2015-2670);  
25. juli 2016 (VPOD-2016-1235);  
28. juli 2016 (VPOD-2016-2772)

Sivilombudsmannen  
foreløpig rapport  
desember 2016

”Politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel”





**Troms politidistrikt**  
Postboks 6132  
9291 TROMSØ

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

**Unntatt offentlighet,  
Offl. 13.1 jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:  
201500743-5

Vår referanse:  
201502670-3 642

Sted, Dato  
Oslo, 12.10.2015

**KLAGE OVER TILBAKEKALL AV FØRERETT GRUNNET MANGLENDE  
EDRUELIGHET OG HELSE - [REDACTED]**

Politidirektoratet viser til Troms politidistrikts vedtak av 11.05.2015 om tilbakekall av føreretten til Stig-Gøran Rønningsen. Vi viser videre til klage av 29.05.2015 fra [REDACTED]

Politiet har i sitt vedtak lagt vekt på at klageren ikke fyller førerkortforskriftens helsekrav, jf. vegtrafikkloven § 34 første ledd. Politiet har videre i sitt vedtak lagt til grunn at klageren ikke fyller vegtrafikklovens krav til edruelighet, jf. § 34 femte ledd.

Det opplyses i vedtaket at: *"Ved senere gjennerverv av førerkort vil det stilles krav om tilfredsstillende legeattest (helseattest for førerkort NA 0202). Det vil også kreves ny fullstendig førerprøve. Det vises til førerkortforskriften § 11-1 andre ledd."*

Vi har merket oss at politiet har i forhåndsvarsel av 16.04.2015 opplyst: *"Det fremgår av politiets registre at politiet den 12.04.15 måtte bistå for at legevakten skulle få vurdert klageren. Av meldingen fremkommer det at han har store psykiske problemer samt et alkoholproblem. Klageren forklarte selv til politiet at han sliter og har problemer med alkohol. Etter å ha blitt fremstilt for legevakten ble han sendt videre med ambulanse for innleggelse på Åsgård psykiatriske sykehus."*

*Videre måtte politiet bistå helsevesenet 01.04.15 da de mottok melding om at klageren var paranoid, alkoholpåvirket og suicidal. AMK ønsket bistand da de ikke ville gå inn uten at politiet var til stede.*

*Politiet har også tidligere mottatt meldinger hvor det fremkommer at klageren er ustabil og aggressiv."*

Direktoratet legger etter dette til grunn at han har et alkoholforbruk som ikke er under kontroll.

Politidirektoratet viser til vegtrafikkloven § 34 femte ledd: *"Dersom innehaver av føreretten ikke er edrueelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke kan anses skikket til å føre*

**Politidirektoratet**

POD  
Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Hammersborggata 12

Tlf: 23 36 41 00  
Faks: 23 36 42 96  
E-post:  
politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva  
Giro:  
www.politi.no

*motorvogn, kan politimesteren eller den han gir myndighet, tilbakekalle retten til å føre førerkortpliktig motorvogn for en bestemt tid eller for inntil videre, hvis hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det."*

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at manglende edruelighet ikke må være tilknyttet føring av motorvogn i påvirket tilstand for at hensynet til trafikksikkerheten tilsier at tilbakekall av førerrett kan finne sted. Vegtrafikkloven har egne bestemmelser om kjøring i påvirket tilstand og hvilke konsekvenser dette medfører.

Direktoratet bemerker innledningsvis at terskelen for å tilbakekalle førerretten grunnet manglende edruelighet etter § 34 femte ledd er langt lavere enn terskelen for å legge til grunn at førerkortforskriftens helsekrav ikke er tilfredsstillt grunnet rusmisbruk. I det sistnevnte tilfellet vil førerkortforskriftens helsekrav ikke være tilfredsstillt først når rusmisbruket er så omfattende at klageren generelt ikke er skikket til å føre motorvogn. Formålet med politiets vurdering etter § 34 femte ledd, jf det tilsvarende kravet til edruelighet i § 24 fjerde ledd for å erverve førerrett, er av forebyggende art og vil bli foretatt ut i fra om rusmisbruket er så omfattende at klageren vil representere en særskilt risiko i trafikken grunnet faren for at han før eller senere vil føre motorvogn i beruset tilstand, og at hensynet til trafikksikkerheten derfor tilsier at førerretten tilbakekalles.

Grunnlaget for politiets vedtak er manglende edruelighet. Politidirektoratet viser til den faktiske beskrivelse som er gitt ved Troms politidistrikts forhåndsvarsel av 16.04.2015. Det er et gjennomgående trekk ved de forannevnte episoder at klageren har opptrådt påvirket av alkohol. Vi viser videre til uttalelser av 31.07.2015 fra spesialist i allm.medisin Eldrid Liljedal der det fremgår at klageren har sagt ja til å gå i et rusbehandlingsprosjekt.

§ 34 femte ledd må ses som en forlengelse av vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd første setning som oppstiller kravene til edruelighet og vandel for den som skal erverve førerrett:

*"Den som skal få førerkort må være edruelig, og det må ikke være noe å si på hans vandel ellers."*

Formålet bak reglene om nektelse av erverv av førerrett og senere tilbakekall av denne retten, er å fjerne farlige/antatt farlige førere fra trafikken. Regelverket praktiseres svært strengt basert på et "føre var" prinsipp. Det er alminnelig kjent at en ikke ubetydelig del av de som kjører i ruspåvirket tilstand er rusmiddelavhengige, og at det erfaringsmessig vil være slik at personer som ikke er edruelig i vegtrafikklovens forstand utgjør en høyere risiko for brudd på vegtrafikklovens bestemmelser enn andre. Politidirektoratet viser til at manglende edruelighet i seg selv er et uttrykk for at klager utgjør en høyere trafikksikkerhetsrisiko, og at hensynet til trafikksikkerheten derfor tilsier at førerkortet tilbakekalles.

I Politidirektoratets Håndhevingsinstruks for førerrett m.v. (rundskriv 2007/001) pkt 3.2.1 er det gitt retningslinjer for tilbakekall av førerrett ved manglende edruelighet. Det er uttalt at førerretten bør tilbakekalles for lengre tid eller for alltid dersom innehaveren misbruker alkohol eller andre rusmidler, jf. pkt 3.1.6.2.

Misbruk av rusmidler vil være et klart grunnlag for å nekte erverv av førerrett og for tilbakekall av førerrett. Det stilles krav om lengre tids, minst ett års, avholdenhet fra rusmidler før det er aktuelt å samtykke til erverv/gjenerverv av førerrett.

Politidirektoratet har ikke kompetanse til å ta stilling til om klagerens situasjon medisinsk kan defineres som alkoholisme, men på bakgrunn av de foreliggende opplysninger har han et definert alkoholproblem.


Direktoratet finner på bakgrunn av de foreliggende opplysninger at klagerens rusmisbruk, som har gått over flere år, er så omfattende at klageren ikke tilfredsstiller vegtrafikklovens krav til edruelighet, jf. § 34 femte ledd. Hensynet til trafikksikkerheten tilsier at føreretten tilbakekalles. Etter direktoratets praksis er slik bruk av rusmidler uforenlig med å inneha førerett, og føreretten skal tilbakekalles som et forebyggende tiltak.

Klagen tas ikke til følge.

Direktoratet understreker at føreretten kan ikke gjenerverves før klageren over en lengre periode dokumenterer rusfrihet.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

  
**Steinar Talgø**  
seksjonssjef

  
**Elisabeth Marheim**  
rådgiver

Kopi: 



**Nordland politidistrikt**  
**Politiet i Midtre Hålogaland**

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

9480 HARSTAD

**Unntatt offentlighet,**  
**Offl. 13.1/12.1a jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:  
201600193

Vår referanse:  
201601235-3 642\*\*ANS

Sted, Dato  
Oslo, 25.07.2016

## **KLAGE I FØRERKORTSAK -**

Det vises til oversendelse fra Nordland politidistrikt ved politiet i Midtre Hålogaland av 21. mars 2016 vedrørende klage av 4. mars 2016 fra advokat Tom Ovesen på vegne av klager over politiets vedtak av 23. februar 2016 om tilbakekall av førerrett, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd.

Politidirektoratet beklager saksbehandlingstiden.

### **1. Sakens bakgrunn**

I anmeldelse av 17. oktober 2015 fremgår at politiet natt til samme dag kontrollerte et kjøretøy inne på parkeringsplassen til Kanebogen skole. Klager var passasjer og satt foran i bilen. Sammen med klager var to andre personer. Politipatruljen observerte at klager hadde store pupiller og rødsprengte øyne. På spørsmål om han hadde inntatt rusmidler, svarte klager nei. Da politiet spurte igjen etter å ha bedt klager om å forlate kjøretøyet, bekreftet han imidlertid at han hadde røyket hasj. Klager ble avhørt på stedet i patruljebilen og hans forklaring ble tatt opp på lyd, noe klager også ble informert om. Av diktat til lydopptaket fremgår at klager forklarte at han hadde røyket hasj sammen med de to andre personene påtruffet på stedet. Klager forklarte at de hadde røyket jointer med hasj, og at de hadde røyket dette ca. 2 timer forut for politiets kontroll. På spørsmål om hans forhold til hasj, forklarte klager at han hadde prøvd dette før og at han tidligere hadde vært inne til bekymrings samtale på grunn av hasjbruk. Videre forklarte klager at han brukte hasj av og til, sånn ca. en gang med to til tre måneders mellomrom.

På bakgrunn av hendelsen ble klager i brev fra politiet av 3. februar forhåndsvarslet om at politiet vurderte å treffe vedtak om tilbakekall klagers førerrett på grunn av manglende edruelighet.

I brev av 12. februar 2016 avga adv. Ovesen uttalelse til forhåndsvarselet på vegne av klager. I uttalelsen ble det bestridt at vilkårene for å tilbakekalle klagers førerrett ikke var oppfylt. Det ble vist til at klager erkjente at han brukt hasj ved enkelte anledninger, men slik at bruken begrenset seg til 4 anledninger, én gang i 2014 og tre ganger i 2015. Bruken hadde i tillegg hatt sammenheng med vanskelige perioder i klagers liv. Videre forklarte klager at han ikke hadde brukt hasj etter hendelsen og ville heller ikke gjøre det i fremtiden. Det ble gjort gjeldende at klagers bruk måtte anses som sporadisk.

### **Politidirektoratet**

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00  
Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950  
Giro: 7694.05.02388  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

Politiet traff vedtak om tilbakekall av klagers førerrett i brev av 29. februar 2016.

Vedtaket ble påklaget i brev av 4. mars 2016 fra advokat Ovesen. I klagen ble anførselene i forhåndsvarselet i all hovedsak gjentatt. I tillegg ble det vist til at det foreligger ingen rettspraksis som belyser den nedre grense for rettsanvendelsen knyttet til begrepet "*ikke er edruelig*". Likevel vil et forelegg for enkeltstående bruk, samt opplysninger om sporadisk tidligere bruk ikke kunne begrunne tap av førerrett, jf. f. eks. Rt. 2015 s. 493. Videre ble det vist til at politiet ble gjort kjent med at klager ikke lenger brukte hasj i brev av 12. februar 2016. Det ble også vist til at politiet traff et meget inngripende vedtak uten ytterligere undersøkelser. I klagen ble det samtidig søkt om utsatt iverksettelse.

Ved oversendelse til Politidirektoratet av 21. mars 2016 fremgår at politiet ikke fant grunn til å omgjøre vedtaket om tilbakekall av klagers førerrett. Politiet viste til at klager i 2013 var til bekymringssamtale som følge av at han var del av et rusmiljø på Borkenes. Politiet la til grunn at klager etter bekymringssamtalen fortsatte å bruke hasj med 2-3 måneders mellomrom. Videre viste politiet til Rt. 2015 s. 493. Politiet viste også til at tilbakekallet av førerretten var nødvendig av hensyn til trafikksikkerheten. Det ble særlig vist til at hendelsen natt til 17. oktober skjedde i tilknytning til bilkjøring.

I brev av 30. april 2016 anmodet klager om at politiets vedtak ble utsatt i påvente av direktoratets avgjørelse. Direktoratet beklager at denne ved en inkurie har forblitt ubesvart.

## **2. Politidirektoratets merknader**

Vegtrafikkloven § 34 femte ledd fastslår at politiet kan tilbakekalle retten til å føre motorvogn dersom " *innehaveren av førerretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn*".

Nødvendig edruelighet er en sentral og grunnleggende betingelse for å erverve og inneha førerrett. Kjøring i påvirket tilstand eller risiko for slik kjøring innebærer en alvorlig trafikksikkerhetsrisiko ikke bare for sjåføren selv, men også for øvrige trafikanter. Hensynet til trafikksikkerheten nødvendiggjør at innehavere av førerrett som mangler den nødvendige edruelighet raskt tas ut av trafikken og at bestemmelsen praktiseres strengt.

Innehaver av førerrett vil ikke inneha den nødvendige edruelighet dersom vedkommende "*misbruker rusmidler - alkohol, narkotika eller annet berusende eller bedøvende middel - i et omfang og med en regelmessighet som tilsier at han ikke er skikket til å føre motorvogn*", jf. høyesterettsdom Rt. 2015 s. 493.

Det er lagt til grunn i Hålogaland lagmannsretts avgjørelse av 19. september 2014 (LH-2014-39253) om tilbakekall av førerrett at innehaveren ikke er edruelig dersom bruken av rusmidler har et vanemessig preg som kan karakteriseres som misbruk:

*"Lagmannsretten legger til grunn at rent sporadisk bruk ikke vil være tilstrekkelig; bruken må ha et slikt vanemessig preg at den kan karakteriseres som misbruk med betydning for vedkommendes skikkethet som fører av motorvogn."*

Utgangspunktet for edruelighetsvurderingen vil være bøteleggelser eller ilagt straff som har tilknytning til bruk av rusmidler, jf. Politidirektoratets rundskriv 2007/001: Ny håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v. pkt. 3.2.1. Dette må ses på bakgrunn av at det i praksis byr på vanskeligheter å påvise manglende edruelighet på annet grunnlag.

Håndhevingsinstruksen fastslår at dersom førerkortinnehaver bøtelegges to eller flere ganger i løpet av et år, bør politiet foreta undersøkelser vedrørende edrueligheten. Direktoratet viser til Rt. 2015 s. 493 hvor det ble lagt til grunn at straff for fire overtredelser av narkotikalovgivningen de siste to år gir klare indikasjoner på et vedvarende og aktuelt misbruksmønster:

*"Når A i de to siste år før vedtaket er straffet for til sammen fire overtredelser av narkotikalovgivningen, gir det en klar indikasjon på et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske. (...)*

*(...) Foreliggende sak gir ikke foranledning til å ta stilling til den nedre grense for anvendelsen av § 34 femte ledd, i det jeg finner det klart at kravet til manglende edruelighet uansett er oppfylt."*

Ilagt straff er imidlertid ikke en forutsetning for tilbakekall som følge av manglende edruelighet; jf. Hålogaland lagmannsretts avgjørelse av 19.09.2014 (LH-2014-39253) hvor det fremgår at:

*"I vurderingen vil ikke bare reaksjoner og innbringelser knyttet til beruselse være relevante, men også eventuelle straffereaksjoner for bruk av narkotika og opplysninger fremkommet under etterforskingen av disse. Det avgjørende er om det etter en konkret, bred og helhetlig vurdering kan legges til grunn at kravet til edruelighet ikke er oppfylt."*

Det følger av LH-2014-39253 at hvert enkelt rusmiddel må vurderes konkret:

*"Tilbakekallet er her begrunnet i bruk av et illegalt rusmiddel. Prinsipielt gjelder kravet til edruelighet alle rusmidler, men hvert rusmiddel må vurderes individuelt ut fra sine egenskaper. Det gir derfor ikke mening bare å sammenligne frekvensen i bruk; det må også ses hen til hvordan rusmiddelet virker og mulige konsekvenser av bruk."*

Hva gjelder omfanget av bruk av hasj, viser direktoratet til lagmannsrettens avgjørelse i LH-2014-39253 hvor lagmannsretten la til grunn at en gjennomsnittlig bruk på to ganger per måned medførte at kravet til edruelighet ikke var oppfylt. Lagmannsretten uttalte at:

*"Bruk ved såpass hyppig bruk som her vil for øvrig kunne gi en akkumuleringseffekt som medfører lengre perioder av påvirkning utover den mer kortvarige ruseffekt som sporadiske brukere vil oppleve. Et sentralt poeng i denne forbindelse er at man ikke kan bygge på at forbruket spres jevnt utover året, men at det i perioder kan være kort tid mellom rusinntak. Styrken i hasjen vil også være varierende."*

Videre fremgår følgende av generell informasjon fra Folkehelseinstituttet:

*"Etter nylig inntak av cannabis blir evner innen hukommelse, tidsoppfatning, reaksjonstid, innlæring, sanseoppfattelse, koordinasjon og oppmerksomhet redusert. Ved bilkjøring kan dette føre til at man eksempelvis overser et rødt lys eller et stoppskilt, eller at man ikke evner å stoppe bilen i tide, og med dette kan den som er påvirket direkte, medvirke til en bilulykke eller en påkjørsel. Økt forekomst av trafikkuhell er vist etter inntak av cannabis."*



*Den subjektive rusfølelsen vil hos de fleste være borte innen 6 timer etter inntak. Imidlertid er det vist svekkelse av evner i opp til 24 timer etter inntak og i inntil flere uker etter kronisk bruk."*

Politidirektoratet har merket seg klagers forklaring om at han kun har brukt hasj fire ganger i perioden 2013-2015. Imidlertid vises til klagers forklaring i forbindelse med hendelsen natt til 17. oktober 2015 hvor han forklarte til politiet at han tidligere hadde prøvd hasj, men at han etter bekymringssamtalen hadde brukt lite hasj. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved klagers troverdighet i forbindelse med klagers etterfølgende forklaring, jf. også politiets oversendelsesbrev av 21. mars 2016. Imidlertid kan det faktum at klager tidligere skal ha hatt tilknytning til et rusmiljø, i seg selv ikke gi grunnlag for å konkludere i forhold til klagers edruelighet. Uavhengig av om klagers tidligere tilknytning til et rusmiljø skulle ha betydning, kan Politidirektoratet ikke se at han er omtalt i politiets systemer i forbindelse med rus eller narkotika utover hendelsen natt til 17. oktober. Politidirektoratet kan heller ikke se at det foreligger andre opplysninger i saken som gir grunnlag for å konkludere med at klagers bruk av rusmidler er et annet enn det han selv har forklart. Klagers opprinnelige forklaring om at han røyket hasj med 2-3 måneders mellomrom står da heller ikke i direkte motstrid med hans etterfølgende forklaring hvor han forklarer at han røyket hasj 4 ganger siden slutten av 2014 og frem til den aktuelle hendelse natt til 17. oktober. Det må derfor legges til grunn at klager brukte hasj fire ganger med 2-3 måneders mellomrom over en periode på ca. ett år forut for og i forbindelse med hendelsen 17. oktober 2015.

Hvorvidt klager innehar den nødvendige edruelighet må bero på om hvorvidt 4 gangers bruk av hasj med 2-3 måneders mellomrom over en periode på ca. ett år forut for vedtaket, innebærer et misbruk av rusmidler med slikt omfang, regelmessighet og hyppighet at det kan antas å få betydning for hans skikkethet som motorvognfører, jf. f. eks. Rt. 2015 s. 493.

Politidirektoratet har merket seg politiets henvisning til Rt. 2015 s. 493, hvor Høyesterett konkluderte med at det faktum at vedkommende var straffet for fire overtredelser av narkotikalovgivningen over en periode på to år, ga "*en klar indikasjon på et vedvarende og aktuelt misbruksmønster som går utover det sporadiske*". Høyesteretts konklusjon må imidlertid leses på bakgrunn av at det i praksis er vanskelig å påvise manglende edruelighet på annet grunnlag enn ved bøteleggelser eller innbringelser. Politidirektoratet forstår Høyesteretts argumentasjon dithen at der en person har pådratt seg straff for flere narkotikaforhold, vil det kunne legges til grunn at vedkommende har et forbruk utover de tilfeller han er straffet for. Illustrerende er klagers tilfelle, hvor han kun er straffet én gang for narkotikaforhold, men hvor omfanget av bruken er større enn det som kommer til uttrykk gjennom straffereaksjonen alene. Det at klager har erkjent fire tilfeller av bruk av narkotika kan følgelig ikke likestilles med at han er straffet for tilsvarende forhold, hvilket jo ville kunne indikere en enda større bruk.

Klagers bruk av hasj ligger et godt stykke unna to ganger i måneden, hvilket i LH-2014-39253 var tilstrekkelig til at kravene til edruelighet ikke var oppfylt. I LB-2007-147041 konkluderte lagmannsretten med at bruk av hasj én gang i året ikke var tilstrekkelig for å tilbakekalle føreretten. Politidirektoratet kan utover dette, i likhet med klager, ikke se at den nedre grense er belyst i rettspraksis.

Politidirektoratet viser til at klagers bruk av narkotika kan sies å skje med en viss hyppig- og regelmessighet, i og med at den skjer med to-tre måneders mellomrom. I LH-2014-39252 hvor lagmannsretten konkluderte med at det forelå manglende edruelighet, ble det vektlagt at vedkommendes bruk kunne gi en akkumuleringseffekt, blant annet fordi man ikke kunne

bygge på at forbruket ble spredd jevnt utover året, men at det i perioder kunne være kortere tid mellom rusinntak. Politidirektoratet antar at det også her vil kunne være kortere og lenger tid mellom inntak, men likevel slik at det ut i fra klagers forklaring må legges til grunn at det gikk såpass lang tid mellom hvert inntak at det ikke kunne være snakk om noen særlig akkumuleringseffekt. Videre kan Politidirektoratet heller ikke se at det er snakk om f. eks. en inngrodd vane hos klager.

Videre har Politidirektoratet merket seg at det er avgitt en negativ urinprøve 11. mars 2016. En enkelt negativ prøve vil imidlertid ha liten vekt i edruelighetsvurderingen.

Politiet bemerker i oversendelsesbrevet av 21. mars 2016 at forholdet som foranlediget tilbakekallet av klagers førerett, skjedde i tilknytning til bilkjøring, samt at klager fortsatte å bruke hasj til tross for at han var til bekymrings samtale hos politiet. Politidirektoratet vil bemerke at klager klart må være å bebreide for at han satte seg i et kjøretøy hvor han visste at føreren var påvirket. Dette kan imidlertid ikke være relevant for vurderingen i forhold til omfanget av klagers rusmiddelbruk, men det kan være relevant når det gjelder klagers vurderingsevne og hvilken betydning det har for trafiksikkerhetshensyn.

Politidirektoratet har etter en konkret skjønsmessig vurdering, og under noe tvil, kommet til at klager på vedtakstidspunktet oppfylte vegtrafikklovens krav til edruelighet, jf. vegtrafikklovens § 34 femte ledd. Vilåårene for å tilbakekalle klagers førerett var dermed ikke oppfylt på vedtakstidspunktet.

### 3. Konklusjon


Politidirektoratet har vurdert klagers anførsler, og sakens opplysninger for øvrig og finner grunn til å fravike den vurdering som er lagt til grunn av politiet i Midtre Hålogaland.

Klage av 4. mars 2016 fra advokat Tom Ovesen på vegne av [redacted] over politiets vedtak av 23. februar 2016 om tilbakekall av førerett, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd, tas til følge. Politiets vedtak oppheves.

Klagers fullmektig er orientert ved egen gjenpart.

Med hilsen

  
**Heidi Keseler Venner Toward**  
fung. seksjonssjef

  
**Jan-Thomas Lunde**  
rådgiver

Kopi til

Advokat Tom Ovesen, Advokatfirma Ovesen DA, Postboks 792, 8488 Harstad

Saksbehandler  
Jan-Thomas Lunde  
rådgiver  
Telefon 456 18 478





**Sør-Øst politidistrikt**  
**Politiet i Telemark**  
Postboks 47  
3701 SKIEN

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

**Unntatt offentlighet,**  
**Offl. 13.1/12.1a jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:  
201502729

Vår referanse:  
201602772-2 642

Sted, Dato  
Oslo, 28.07.2016

## **KLAGE I FØRERKORTSAK -**

**F**

Det vises til oversendelse fra Sør-Øst politidistrikt ved politiet i Telemark av 13. juli 2016 vedrørende klage av 21. mars fra adv. Jacob Sanden Ringsrød på vegne av samt supplerende klage fra klager av 22. juli 2016 over politiets vedtak av 19. november 2015 om tilbakekall av førerrett, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd.

### **1. Sakens bakgrunn**

I politiets forhåndsvarsel om tilbakekall av førerrett datert 23. oktober 2015 ble det vist til at politiet var på klagers bopel 22. september 2015. Til politiet forklarte klager at han slet med sosial angst og nerver. Han opplyste at han tidligere hadde røyket hasj flere ganger i uken, men at han hadde byttet ut dette med alkohol for 1-2 år siden. Klager forklarte videre at han drakk minst to ganger i uken og at han var klar over at han drakk for mye. I forhåndsvarselet viste politiet til at klager tidligere hadde brukt cannabis i stort omfang, og at på tidspunktet for forhåndsvarselet brukte alkohol flere ganger i uken. Dette gav etter politiets vurdering klare indikasjoner på at klagers bruk av rusmidler gikk utover det sporadiske, og at dette ga grunn til å tro at klager ikke oppfylte vegtrafikklovens krav til edruelighet.

Politiet mottok ikke uttalelse til forhåndsvarselet og traff vedtak om tilbakekall av klagers førerrett 19. november 2015. I vedtaket ble det vist til klagers tidligere bruk av hasj og at han nå brukte alkohol flere ganger i uken, slik at det var grunn til å tro at klager ikke oppfylte vegtrafikklovens krav til edruelighet.

Politiets vedtak av 19. november 2015 ble påklaget ved brev fra adv. Ringsrød av 21. mars 2016. I klagen ble det spurt om årsaken til politiets besøk hos klager 22. september 2015.

Ved brev av 25. april 2016 redegjorde politiet for årsaken til at politiet oppsøkte klager på bopel. Politiet ba også om ytterligere uttalelser til klagen.

Klager avga ytterligere uttalelse til klagen i brev av 22. juli 2016. I brevet tilbakeviser klager at hans alkoholkonsum var ute av kontroll, og stilte seg uforstående til grunnlaget for vedtaket. Klager angir sitt alkoholforbruk til å ligge på rundt seks pils i uka, og anfører at dette vanskelig kan gi grunnlag for å frata ham førerretten. Videre viser klager til at politiet ikke har forsøkt å innhente ytterligere informasjon før vedtaket ble fattet, eksempelvis ved rusprøver.

### **Politidirektoratet**

Klager redegjør også for at han har hatt førerkort i 30 år uten å ha hatt alvorlige uhell, eller pådratt seg bøter for alvorlige trafikkovertrедelser. Endelig viser klager til at han har sosial forbi, hvilket gjør at han uten førerrett blir enda mer isolert når han ikke har anledning til komme seg rundt på egen hånd.

Av oversendelse til Politidirektoratet av 31. mars 2016, fremgår at politiet ikke fant grunn til å omgjøre eget vedtak.

## **2. Politidirektoratets merknader**

Vegtrafikkloven § 34 femte ledd fastslår at politiet kan tilbakekalle retten til å føre motorvogn dersom "*innhaveren av førerretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn*".

Nødvendig edruelighet er en sentral og grunnleggende betingelse for å erverve og inneha førerrett. Kjøring i påvirket tilstand eller risiko for slik kjøring innebærer en alvorlig trafiksikkerhetsrisiko ikke bare for sjåføren selv, men også for øvrige trafikanter. Hensynet til trafiksikkerheten nødvendiggjør at innehavere av førerrett som mangler den nødvendige edruelighet raskt tas ut av trafikken og at bestemmelsen praktiseres strengt.

Innehaver av førerrett vil ikke inneha den nødvendige edruelighet dersom vedkommende "*misbruker rusmidler - alkohol, narkotika eller annet berusende eller bedøvende middel - i et omfang og med en regelmessighet som tilsier at han ikke er skikket til å føre motorvogn*", jf. høyesterettsdom Rt. 2015 s. 493.

Det er lagt til grunn i Hålogaland lagmannsretts avgjørelse av 19. september 2014 (LH-2014-39253) om tilbakekall av førerrett at innehaveren ikke er edruelig dersom bruken av rusmidler har et vanemessig preg som kan karakteriseres som misbruk:

*"Lagmannsretten legger til grunn at rent sporadisk bruk ikke vil være tilstrekkelig; bruken må ha et slikt vanemessig preg at den kan karakteriseres som misbruk med betydning for vedkommendes skikkethet som fører av motorvogn."*

Utgangspunktet for edruelighetsvurderingen vil være bøteleggelser eller ilagt straff som har tilknytning til bruk av rusmidler, jf. Politidirektoratets rundskriv 2007/001: Ny håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v. pkt. 3.2.1. Dette må ses på bakgrunn av at det i praksis byr på vanskeligheter å påvise manglende edruelighet på annet grunnlag. Ilagt straff er imidlertid ikke en forutsetning for tilbakekall som følge av manglende edruelighet, så lenge manglende edruelighet kan bygges på andre objektive holdepunkter jf. Hålogaland lagmannsretts avgjørelse av 19.09.2014 (LH-2014-39253) hvor det fremgår at:

*"I vurderingen vil ikke bare reaksjoner og innbringelser knyttet til beruselse være relevante, men også eventuelle straffereaksjoner for bruk av narkotika og opplysninger fremkommet under etterforskningen av disse. Det avgjørende er om det etter en konkret, bred og helhetlig vurdering kan legges til grunn at kravet til edruelighet ikke er oppfylt."*

Det følger av LH-2014-39253 at hvert enkelt rusmiddel må vurderes konkret:

*"Tilbakekallet er her begrunnet i bruk av et illegalt rusmiddel. Prinsipielt gjelder kravet til edruelighet alle rusmidler, men hvert rusmiddel må vurderes individuelt ut fra sine*

*egenskaper. Det gir derfor ikke mening bare å sammenligne frekvensen i bruk; det må også ses hen til hvordan rusmiddelet virker og mulige konsekvenser av bruk."*

Det kreves ikke at det er påvist en medisinsk definert rusmiddellidelse for tilbakekall av føreretten på grunn av manglende edruelighet, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd.

Politidirektoratet har merket seg at klager i forbindelse med at politiet oppsøkte ham på bopel 22. september 2015 forklarte at han for 1 til 2 år tilbake (forut for politiets besøk) brukte hasj flere ganger i uken. I den anledning viser Politidirektoratet til at en slik bruk av hasj medfører at kravet til edruelighet i vegtrafikkloven § 34 femte ledd ikke er oppfylt, jf. f. eks. LH-2014-39253, hvor det ble lagt til grunn at bruk av hasj to ganger i måneden var tilstrekkelig for tilbakekall. Etter Politidirektoratets vurdering ligger denne bruken imidlertid for langt tilbake i tid til at klagers bruk av hasj alene kan danne grunnlag for tilbakekall av hans førerett.

Imidlertid legger Politidirektoratet til grunn at dersom bruken av hasj settes i sammenheng med klagers forklaring av 22. september 2015 om at han drakk alkohol minst to ganger i uken, vil det kunne indikere at klagers bruk av rusmidler over en lenger tid har skjedd med en viss regelmessighet som går utover det sporadiske. Dette vil kunne gi politiet en oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser rundt klagers edruelighet, f. eks. ved å anmode klager om å innhente uttalelse fra fastlege, samt å gjennomføre CDT-prøve.

Rettspraksis har først og fremst tatt stilling til narkotika og tilsynelatende lagt vekt på frekvensen i bruk som retningsgivende for hvorvidt vegtrafikklovens edruelighetskrav er oppfylt, jf. f. eks. LH-2014-39253 nevnt over. Dette gjør seg imidlertid ikke like gjeldende for alkohol, både fordi inntaket av alkohol vil variere etter hvilket alkoholinnhold den aktuelle drikken har, samtidig som i større grad vil variere hvor mye som inntas. Uten at det er kjent hva vedkommende drikker og hvor mye alkohol vedkommende drikker når det først inntas alkohol, vil frekvens av alkoholbruk i seg selv gi lite i forhold til å vurdere edruelighetskravet. Politidirektoratet har merket seg at klager har anført i brev av 22. juli 2016 at han drikker ca. seks pils i uken. Så langt Politidirektoratet kan se, er klager ikke omhandlet i senere tid i forbindelse med f. eks. innbringelser eller ordensforstyrrelser knyttet til rus, og det foreligger heller ikke andre opplysninger som står i motstrid til og som er egnet til å undergrave klagers forklaring. Klagers forklaring må derfor legges til grunn for edruelighetsvurderingen.

Politidirektoratet legger etter dette til grunn at det på vedtakstidspunktet ikke var tilstrekkelige holdepunkter for å konkludere med overveiende sannsynlighet at klager ikke var edruelig i vegtrafikklovens forstand, jf. vegtrafikkloven § 34. Vilkårene for å tilbakekalle klagers førerett var dermed ikke oppfylt.

### **3. Konklusjon**

Politidirektoratet har vurdert klagers anførsler og sakens opplysninger for øvrig, og finner grunn til å fravike den vurdering som er lagt til grunn av politiet i Telemark.

Klage av 21. mars fra adv. Jacob Sanden Ringsrød på vegne av \_\_\_\_\_ samt supplerende klage fra klager av 22. juli 2016 over politiets vedtak av 19. november 2015 om tilbakekall av førerett, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd, tas til følge. Politiets vedtak oppheves.

Klager og hans fullmektig er orientert ved egen gjenpart.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

**Heidi Keseler Venner Toward**  
*fung. Seksjonssjef*

**Jan-Thomas Lunde**  
*rådgiver*

Kopi til  
Adv. Jacob Sanden Ringsrød

Saksbehandler  
Jan-Thomas Lunde  
*rådgiver*  
Telefon 456 18 478



**SIVILOMBUDSMANNEN**

## Politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel

Foreløpig rapport

20. desember 2016

## 1 Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn og formål med undersøkelsen.....	4
1.2 Kort om gjennomføringen av undersøkelsen .....	4
1.3 Informasjon fra møtet med Politidirektoratet .....	5
2 Politidistriktenes saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel.....	6
2.1 Innledning.....	6
2.2 Kort om distriktene som er omfattet av undersøkelsen .....	7
2.2.1 Troms politidistrikt .....	7
2.2.2 Søndre Buskerud politidistrikt .....	8
2.2.3 Hedmark politidistrikt.....	8
2.3 Forvaltningsrettslige krav til politiets saksbehandling .....	9
2.4 Generelle forhold ved politidistriktenes saksbehandling .....	10
2.4.1 Saksbehandlingstid og informasjon til partene om sakens fremdrift.....	10
2.4.2 Andre generelle krav til informasjon om rettigheter ved enkeltvedtak.....	11
2.4.3 Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	12
2.5 Politidistriktenes behandling av saker om kjøreseddel .....	13
2.5.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	13
2.5.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	16
2.6 Politidistriktenes behandling av saker om erverv av førerkort .....	16
2.6.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	16
2.6.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	18
2.7 Politidistriktenes behandling av saker om tilbakekall av førerkort .....	19
2.7.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	19
2.7.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	23
2.8 Politidistriktenes behandling i saker om tilbakekall når helsekravene ikke er oppfylt.....	24
2.8.1 Presentasjon om funn ved undersøkelsen .....	24
2.8.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	26
2.9 Politidistriktenes behandling av søknader om forkortet tapstid.....	26
3 Politidirektoratets saksbehandling i klagesaker .....	27

3.1	Generelle krav til klagesaksbehandlingen .....	27
3.2	Generelt om Politidirektoratets klagesaksbehandling .....	28
3.2.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	28
3.2.2	Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	30
3.3	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerett når helsekravene ikke er oppfylt <sup>31</sup>	
3.3.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	31
3.3.2	Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	33
3.4	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerett når føreren ikke er edruelig .....	35
3.4.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	35
3.4.2	Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	38
3.5	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av andre grunner .....	39
3.5.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	39
3.5.2	Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	40
3.6	Politidirektoratets behandling av klager over pålegg .....	40
3.6.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	40
3.7	Politidirektoratets behandling av klagesaker om nektet erverv av førerett .....	41
3.7.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	41
3.8	Politidirektoratets behandling av klagesaker om forkortet tapstid .....	42
3.8.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	42
3.8.2	Ombudsmannens merknader og spørsmål .....	43
3.9	Politidirektoratets behandling av klagesaker om kjøreseddel .....	43
3.9.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen .....	43
4	Avslutning .....	45

## **1. Innledning**

### **1.1 Bakgrunn og formål med undersøkelsen**

Politiet har flere oppgaver knyttet til trafikksikkerhetsarbeid. Etter vegtrafikkloven og yrkestransportlova skal politiet avgjøre søknader om førerrett og kjøreseddel, og fastsetter også inngrep i eksisterende tillatelser ved å stille vilkår, begrense eller ved å tilbakekalle rettigheter helt eller delvis. Reglene er viktige og nødvendige av hensyn til trafikksikkerheten og skal sikre at personer med tillatelse til å føre kjøretøy og drive med personbefordring, er skikket og fyller vilkårene for å ha slik tillatelse. Reglene gjør det også mulig å fjerne farlige førere fra veiene.

For et forvaltningsorgan med et så viktig samfunnsoppdrag kan det være en risiko at det gode formålet bidrar til at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet reduseres. Retten til å føre kjøretøy og drive personbefordring kan ha stor betydning for enkeltindivider. Avslag på søknader om slike rettigheter eller begrensninger i eksisterende rettigheter kan få store konsekvenser for enkeltpersoners velferd og også mulighet til å beholde sitt yrke. Det er viktig at alle har tillit til at avgjørelsene som fattes, beror på en riktig forståelse av regelverket og at saksbehandlingen fremstår som tillitvekkende og forsvarlig. Sakene må sies å ha stor rettssikkerhetsmessig betydning.

Ut fra de erfaringene ombudsmannen har fra behandlingen av klager i saker om førerkort og kjøreseddel, ble det funnet grunn til å iverksette en generell undersøkelse av politiets behandling av disse sakene, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Både antallet klager mottatt ved ombudsmannens kontor og antallet saker ombudsmannen har tatt opp til nærmere undersøkelse med Politidirektoratet, har jevnlig økt siden 2012. Det har også vært flere saker der det ved gjennomgangen synes å ha vært mangler ved saksbehandlingen, uten at det har vært tilstrekkelig grunn til å ta opp den konkrete saken til nærmere undersøkelse.

Siktemålet med denne undersøkelsen har vært å undersøke om politiets behandling av slike saker tilfredstiller de kravene som følger av vegtrafikkloven, yrkestransportlova, forvaltningsloven og normene for god forvaltningsskikk.

### **1.2 Kort om gjennomføringen av undersøkelsen**

Undersøkelsen har vært avgrenset til en gjennomgang av Politidirektoratets vedtak i klagesaker om førerkort og kjøreseddel i 2014 og en tilsvarende gjennomgang i tre politidistrikter. Det er de negative vedtakene som har vært undersøkt, som avslag på søknader, tilbakekall og andre begrensninger i eksisterende rettigheter. Gjennomgangen av sakene har særlig vært knyttet til saksbehandlingsspørsmål. Ved vurderingen av om forvaltningslovens krav til begrunnelse er oppfylt, herunder hjemmelshenvisning, har også spørsmål som går over i innholdsmessige og materielle forhold, vært berørt. Eksempelvis er det ikke bare sett hen til om vedtaket inneholder en regelhenvisning, men også om regelhenvisningen fremstår som riktig. Det er også for enkelte vedtakskategorier sett på hvordan de materielle vilkårene er vurdert.



Undersøkelsen ble innledet med Sivilombudsmannens brev 29. september 2014 til Politidirektoratet. Direktoratet svarte i brev 26. november 2014, vedlagt retningslinjer, standardtekster og statistikk over antall klager i førerkort- og kjøreseddelsaker fra 2007 og frem til 17. november 2014, fordelt på de enkelte politidistriktene. Direktoratet opplyste at dersom det skulle utarbeides statistikk over utfallet av sakene, måtte hver enkelt av de til sammen 4.532 sakene gjennomgås manuelt, da journalsystemet ikke kan ta ut denne form for statistikk. En slik gjennomgang hadde ikke direktoratet kapasitet til å foreta.

For å få avklart spørsmål av betydning for planleggingen av det videre opplegget for undersøkelsen ble det holdt et møte med Politidirektoratet 12. februar 2015.

Ved valget av hvilke tre politidistrikter undersøkelsen skulle omfatte, ble det blant annet lagt vekt på størrelsen av distriktene, basert på sakstall fra Politidirektoratet. Hedmark og Søndre Buskerud politidistrikter ble ansett å ha mange saker, og Troms politidistrikt ble valgt som et distrikt med færre saker. Valgene var ikke knyttet til ombudsmannens erfaring med distriktenes saksbehandling. Det var også et ønske at undersøkelsen omfattet distrikter både med og uten en sentralisert forvaltningsenhet.

Undersøkelsen ble gjennomført ved gjennomgang av sakslister opp mot søk i distriktenes databaser. På forhånd var det her utarbeidet et skjema med ulike spørsmål knyttet til saksbehandlingen, og politidistriktene ble bedt om å forberede lister over saker innenfor de ulike vedtakskategoriene. Den praktiske gjennomgangen av sakene foregikk ved manuelt å gå gjennom listene som var presentert, søke opp de enkelte sakene i Doculive og fylle ut et skjema for hver sak med bakgrunn i gjennomgangen av saksdokumentene i Doculive. Skjemaene ble deretter systematisert og analysert her og danner grunnlaget for de funnene som blir presentert.

Fremgangsmåten innebærer visse usikkerhetsmomenter. Blant annet vil presise treff på de utvalgte søkekriteriene være avhengig av at politidistriktet ved registreringen av saken har benyttet gjenfinnbare registreringsopplysninger. Dersom registreringen har vært ufullstendig eller avvikende fra distriktets praksis, vil det naturlig nok være vanskelig å finne frem til saken ved søk i ettertid. Videre var gjennomgangen manuell, noe som også kan ha ført til at enkelte saker ble oversett. Tallmaterialet kan dermed ikke regnes som presis statistikk, men det er ikke holdepunkter for at ikke de utvalgte sakene utgjør et representativt utvalg. Videre må det legges til at ombudsmannens medarbeidere gjennomgikk en stor mengde saker innenfor et kort tidsrom, en metode som skiller seg fra ombudsmannens ordinære arbeidsmetode og grundige undersøkelser av enkeltsaker. De tre politidistriktene har vært presentert funnene og har kommet med merknader.

### **1.3 Informasjon fra møtet med Politidirektoratet**

I møtet 12. februar 2015 opplyste direktoratet blant annet at bemanningssituasjonen i Forvaltningsseksjonen var slik at direktoratet ikke hadde kapasitet til å etterkomme Sivilombudsmannens anmodning om oversendelse av samtlige vedtak i førerkort- og kjøreseddelsakene for 2014. Det ble herfra oppfattet slik at ledelsen i Politidirektoratet var klar over seksjonens bemanningssituasjon, men at det ikke var planlagt flere ansettelsler.

Direktoratet opplyste at det var en tendens mot en jevn økning i antallet saker, særlig saker etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Det var ingen statistikk over utfallet av klagesakene, og det forelå heller ikke tall på f.eks. gjennomsnittlig saksbehandlingstid, hvor ofte saker sendes tilbake til distriktet for ytterligere opplysninger eller over saker som går videre til eller har vært behandlet av domstolene. Det ble opplyst at hele etaten har økt oppmerksomhet på tilbakekall etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd (edruelighet), og at noen områder (f.eks. Nordmøre) har mye høyere tall for tilbakekall enn andre (f.eks. Oslo).

Fra Forvaltningsseksjonen ble det uttrykt misnøye med ordningen i helsesaker og gitt uttrykk for at slike saker ikke bør behandles i Politidirektoratet. Seksjonen hadde forsøkt og fortsetter å forsøke, å endre ordningen. Det ble vist til at direktoratet ikke har kompetanse til å vurdere helsefaglige spørsmål og heller ikke gjør det. Hele Håndhevingsinstruksen er under revisjon, men arbeidet er forsinket. Dette innebærer at instruksen, slik den nå foreligger, er feil og misvisende om forholdet mellom helse- og politifaglige vurderinger. På spørsmål herfra om direktoratet hadde mål- og resultatkrav, enten internt eller rettet mot distriktene, ble det opplyst at direktoratet ikke setter mål for distriktene, men at enkelte distrikter har egne måltall.

## **2 Politidistriktenes saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel**

### **2.1 Innledning**

Undersøkelsen omfatter tre politidistrikters saksbehandling. Ved presentasjonen av undersøkelsen på distriktsnivå vil ombudsmannen gi en samlet presentasjon av funn som ble gjort, med utgangspunkt i de ulike vedtakskategoriene som har vært tema for gjennomgangen. Tilbakemeldingene fra distriktene er inntatt og kommentert under hvert tema.

Innledningsvis er det også grunn til å nevne at politireformen har medført at distriktene, slik de var organisert på undersøkelsestidspunktet, nå er innlemmet i større politidistrikter. Søndre Buskerud er nå en del av Sør-Øst politidistrikt, Hedmark en del av Innlandet politidistrikt, mens Troms politidistrikt fortsatt heter Troms politidistrikt. I den videre fremstillingen omtales distriktene som før reformen.

Videre nevnes at alle de tre distriktene ombudsmannen besøkte, nå har sentralisert forvaltning, slik at forvaltningsoppgavene foregår samlet av en enhet/avdeling. For Hedmark politidistrikt gjaldt dette bare delvis før 1.1.2015.

Det er enkelte ulikheter ved politidistriktenes organisering av arbeidet med fører- og kjøreseddelsakene. Blant annet registrerte vi at distriktene hadde noe ulik tilnærming til måltall, journalføring av saker og dokumenter og presentasjon av statistikk. Mens Troms politidistrikt holdt fylkesmannssakene utenfor, ble disse integrert i de andre distriktenes rapportering om saksmengden. Dessuten forholdt distriktene seg ulikt til måltall. Mens måltallene i Søndre Buskerud knyttet seg til antall påbegynte saker, hadde Troms politidistrikt mål for antall årlige vedtak om tilbakekall.

Distriktene har også noe ulik tilnærming til prosjektet og arbeidsmetoden «Forebygging gjennom forvaltning». Prosjektet har som mål å styrke samhandlingen mellom straffesakssporet og forvaltningssporet, og det er utviklet en nasjonal modell med nye enkle rutiner for å sende bekymringsmelding. I Troms politidistrikts brosjyre om prosjektet heter det at «Politiets forvaltning kan bidra til økt trygghet i samfunnet ved å tilbakekalle våpenkort, førerett og andre tillatelser der vedkommende ikke lenger er skikket til å inneha tillatelsen». Hedmark politidistrikt startet først i mai 2014 med en egen e-postadresse for kanalisering av bekymringsmeldinger fra tjenestemenn om innehavere av førerkort og våpentillatelse, mens Troms ser ut til å ha brukt modellen i lengre tid. Troms politidistrikt var også vesentlig mer aktiv i informasjonsarbeid og veiledning om prosjektet til tjenestemenn i sitt distrikt enn de andre distriktene.

Alle distriktene opplever samarbeidet med fylkesmennene som godt. Når det gjelder samarbeidet med Politidirektoratet, var inntrykket at det i liten grad foregikk faglig dialog eller meningsutveksling. Distriktene opplevde også at saksbehandlingstiden i direktoratet var lang.

## **2.2 Kort om distriktene som er omfattet av undersøkelsen**

### **2.2.1 Troms politidistrikt**

Besøket herfra og gjennomgangen av saker fant sted i politihuset i Tromsø 1. juni 2015 og var godt tilrettelagt av forvaltningssjefen i Troms politidistrikt og seksjonslederen for kontrollseksjonen. Gjennomgangen av funnene ved undersøkelsen ble presentert for Troms politidistrikt i brev 18. februar 2016, se vedlegg. Troms politidistrikt ga i brev 1. april 2016 kommentarer til gjennomgangen og besvarte de konkrete spørsmålene herfra.

I brevet 1. april 2016 ble det også gitt en nærmere redegjørelse for distriktets involvering i prosjektet Forebygging gjennom forvaltning. Troms politidistrikt startet i 2012, etter oppdrag fra Politidirektoratet, et arbeid med å lage rutiner for å fange opp kunnskap i egen organisasjon om personer som ikke lenger fyller vilkårene for å inneha tillatelser gitt av politiet, herunder førerett og kjøresedel. Arbeidet ble utført og overlevert til Politidirektoratet, som har bedt om implementering av metodikk i alle politidistrikter.

Troms politidistrikt antar at økt kompetanse i alle politidistriktene om regelverket samt en lik beskrevet fremgangsmåte for alle politidistriktene har resultert i økning av antall saker. Distriktet uttrykte at de er svært fornøyd med at politiet nå i større grad enn tidligere klarer å følge opp de forpliktelsene som ligger blant annet i vegtrafikkloven § 34 og yrkestransportlova § 37f, og på denne måten ivareta trafikksikkerheten og samfunnssikkerheten på en bedre måte. Distriktet pekte på at praksisen bidrar til å forebygge trafikkulykker og uønskede hendelser for øvrig, for eksempel at en person domfelt for seksuell omgang med barn, ikke kjører skolebuss.

Videre har distriktet opplyst at Troms politidistrikt fastsetter lokale måltall for politidistriktet. I 2015 var målsetningen 60 vedtak om tilbakekall av førerett.

### **2.2.2 Søndre Buskerud politidistrikt**

Besøket herfra og gjennomgangen av saker fant sted i politihuset i Drammen 23. og 24. juni 2015. Besøket ble innledet med et møte med lederen for felles forvaltning- og utlendingsenhet, lederen for bevillingsseksjonen og ansvarlig saksbehandler for førerkortsaker. I tillegg var det en representant fra arkivet til stede.

Det ble i møtet opplyst at forvaltningsenheten opplever en vekst i oppgavene, særlig av saker etter bekymringsmeldingsmodellen som følge av distriktets deltakelse i prosjektet Forebygging gjennom forvaltning. Søndre Buskerud politidistrikt har selv satt måltall for antall saker opprettet etter bekymringsmeldinger, men distriktet har ikke måltall for antall vedtak om tilbakekall. Måltallet har økt over tid, men for 2014 var målsetningen å opprette minst 90 saker på bakgrunn av bekymringsmelding.

Søndre Buskerud politidistrikt behandlet totalt 1341 saker om førerkort i 2014, noe som var en økning på 150 saker fra året før. Målsetningen for saksbehandlingstiden ble i førerkortsaker oppgitt å være innen fire uker. For søknader om kjøreseddel var målet for innvilgede søknader en uke og for avslag to uker.

Gjennomgangen og analysen av sakene ble presentert for Søndre Buskerud politidistrikt i brev 11. mars 2016, se vedlegg. Det ble også stilt enkelte spørsmål til politidistriktet. Søndre Buskerud politidistrikt svarte i brev 29. august 2016, se vedlegg.

### **2.2.3 Hedmark politidistrikt**

Undersøkelsen av Hedmark politidistrikts saksbehandling i førerkort- og kjøreseddelsaker har bestått i besøk til politihuset på Hamar 24. og 25. august 2015, innhenting og gjennomgang av saksmapper i utvalgte sakstyper og en skriftlig presentasjon av analyser og funn etter gjennomgangen. Besøket til Hedmark politidistrikt ble innledet med et møte om Sivil- og forvaltningssesksjonens arbeid med kjøreseddel- og førerkortsakene. I møtet deltok politimesteren, enhetsleder, politiadvokat, to saksbehandlere og arkivansvarlig fra Hedmark politidistrikt. Kjøreseddelsakene ble gjennomgått ved gjennomgang av fysiske saksmapper ordnet i ringpermer.

Ombudsmannen presenterte i brev 7. januar 2016 gjennomgangen av sakene og de funn som ble gjort. I tillegg til å be om en tilbakemelding til funnene, ble det også stilt konkrete spørsmål om praksis og regelforståelse.

Hedmark politidistrikt hadde i brev 1. mars 2016 merknader til ombudsmannens fremstilling og spørsmål. Politidistriktet sentraliserte forvaltningsoppgavene til Sivil- og forvaltningsenheten fra 1. januar 2015, og det har skjedd en gradvis sentralisering av oppgavene fra 2011 (kjøreseddelsakene fra 2011 og vandelssjekk i 2014).

Hedmark politidistrikt tok ombudsmannens merknad om at ikke alle saker er lagt i Doculive til etterretning og opplyste at alle kjøreseddelsaker fra 1. januar 2015 er registrert i Doculive. Videre pekte distriktet på at alt av dokumenter i straffesaker legges inn i politiets straffesaksløsning BL og at vedtak arkiveres i straffesaken, men at dokumentene også legges inn i Doculive dersom det blir en klagesak.

### 2.3 Forvaltningsrettslige krav til politiets saksbehandling

Undersøkelsen av politidistriktenes saksbehandling har tatt utgangspunkt i de kravene til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven og kravene til god forvaltningsskikk. Innledningsvis gis en kort orientering om hvilke grunnkrav som er lagt til grunn for undersøkelsene. Foruten de kravene som under er opplistet, følger også de uskrevne kravene til god forvaltningsskikk, herunder grunnkravet om at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

#### Saksbehandlingstid og informasjon om sakens fremdrift

Av forvaltningsloven § 11 a fremgår det at forvaltningen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Etter bestemmelsens tredje ledd skal det i saker som gjelder enkeltvedtak, gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. God forvaltningsskikk tilsier dessuten at det gis informasjon til søkeren eller klageren dersom saksbehandlingstiden går ut over tiden som tidligere er oppgitt, i form av en forsinkelsesmelding.

Kravet om foreløpige svar er dessuten omtalt slik i Håndhevingsinstruksen punkt 2.1.4:

«Er det for tiden en generell saksbehandlingstid på over 1 måned, og det ikke er sikkert at saken vil bli avgjort før fristen, skal det gis foreløpig svar så snart saken er kommet inn. Er saksbehandlingstiden generelt kortere enn 1 måned, men behandlingstiden for denne konkrete saken vil ta lengre tid enn 1 måned, skal det gis underretning så snart det blir klart at lengre saksbehandlingstid blir nødvendig.»

#### Saken må være godt nok opplyst og parten må sikres kontradiksjon

Politiet plikter i tråd med forvaltningsloven § 17 å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. I dette ligger både en plikt til å sørge for at avgjørelsen beror på de riktige og nødvendige opplysningene, og plikt til å gi informasjon til parten og sørge for at den som berøres av forvaltningens saksbehandling eller vedtak, får anledning til å fremlegge sitt syn og derved øve innflytelse på sakens utfall. Hvorvidt en sak er godt nok opplyst, vil normalt bero på en grundig undersøkelse av saken, som det ikke er rom for i en slik gjennomgang som ombudsmannen her har foretatt. Undersøkelsen er derfor begrenset til å undersøke hvorvidt partens rett til kontradiksjon synes å være ivaretatt, og da særlig kravet til forhåndsvarsel. Et forhåndsvarsel sørger både for å gi parten informasjon om at forvaltningen vurderer en sak som angår parten, og ivaretar hensynet til kontradiksjon før vedtak fattes.

I Håndhevingsinstruksen punkt 2.2 er det gitt nærmere veiledning om når det skal gis forhåndsvarsel. Blant annet fremgår det at det i saker hvor politiet skal treffe vedtak om tap av førerrett i medhold av vegtrafikkloven § 34 (helse, kunnskaper/ferdigheter, edruelighet), «må varsel gis», men at dette kan unnlates i tilfeller der saken beror på søknad, i saker om beslag eller inndragning av førerkort eller kjøreseddel og der parten ikke har kjent adresse.

### Vedtaket må ha hjemmel i lov

Det fremgår av Grunnloven § 113 at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov. Et vedtak som begrenser førerretten til den enkelte, kan derfor bare skje i tråd med lovbestemte regler om dette. En henvisning til reglene et vedtak bygger på, er for øvrig også ett av kravene til begrunnelsen. Hjemmelsspørsmålet er likevel så sentralt at ombudsmannen kommenterer dette særskilt under gjennomgangen av de ulike sakskategoriene.

### Vedtaket må ha en begrunnelse

Kravene til forvaltningens begrunnelse av enkeltvedtak fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Bestemmelsene må anses som minimumsregler, og god forvaltningsskikk tilsier at begrunnelsen tilpasses sakens karakter og partens forutsetninger.

I § 24 første ledd er det bestemt at enkeltvedtak skal grunngis og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtakets treffes, og § 25 gir retningslinjer for begrunnelsens innhold. I begrunnelsen plikter forvaltningen å vise til de reglene vedtaket bygger på, og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, skal nevnes, jf. § 25 første ledd. En henvisning til en tidligere fremstilling kan være tilstrekkelig og skal i så tilfelle vedlegges i kopi til parten. Når det gjelder skjønnsutøvelsen, heter det i bestemmelsens tredje ledd at de «hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes». I førerkortsakene er vurderingene politiet gjør, i liten grad overlatt til forvaltningens skjønn, og det vil derfor bare være i enkelte sakskategorier dette kravet omtales.

Begrunnelsen skal blant annet bidra med nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå avgjørelsen. I tillegg skal reglene om begrunnelse bidra til å bevisstgjøre beslutningstakerne og på den måten sikre vedtakets kvalitet.

### Parten må få opplysninger om klageadgang mm.

I underretningen til parten om et enkeltvedtak skal forvaltningsorganet etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd gi opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres oppmerksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jf. § 42 første ledd. Dessuten følger det av forvaltningsloven § 36 siste ledd at dersom et vedtak er blitt endret, skal parten få informasjon om adgangen til å kreve dekning for sakskostnader.

Håndhevingsinstruksen punkt 2.5.4 Underretting om vedtaket – Forvaltningsloven § 27 omtaler i hovedsak de overfor nevnte kravene.

## **2.4 Generelle forhold ved politidistriktenes saksbehandling**

### **2.4.1 Saksbehandlingstid og informasjon til partene om sakens fremdrift**

I Troms politidistrikt ble søknader om førerkort eller nedsatt tapstid behandlet i løpet av en til to måneder, helt i tråd med saksbehandlingstiden distriktet i svarbrevet hit opplyser å ha på fire til seks uker. Tilbakekallsvedtakene i helsesakene fattes rutinemessig tre uker etter politidistriktet mottar Fylkesmannens anbefaling om tilbakekall. Saksbehandlingstiden for søknader om kjøreseddel var noe lengre. For vedtak om tilbakekall av førerkort var saksbehandlingstiden også lengre, i enkelte tilfeller ut over seks måneder.

Søndre Buskerud avgjør normalt søknader om førerkort innen to til fire uker, mens tilbakekallssakene tar noe lengre tid. For tilbakekall av førerkort etter melding fra Fylkesmannen har ombudsmannen merket seg at saksbehandlingstiden er svært kort, oftest under to uker. Det kan stilles spørsmål ved om parten har hatt en reell mulighet til å uttale seg om saken før vedtaket ble fattet og om partens rett til kontradiksjon kan anses ivaretatt.

Saksbehandlingstiden i Hedmark politidistrikt var i de fleste sakene kortere enn en måned. Innenfor noen saks kategorier (søknad om erverv av kjøreseddel og tilbakekall av førerrett) strakk saksbehandlingstiden i enkeltsaker seg ut over to måneder. Også i dette distriktet ble det funnet et eksempel på en tilbakekallssak med såpass kort saksbehandlingstid at det kan stilles spørsmål ved om parten fikk tilstrekkelig anledning til å ivareta sine interesser.

Et gjennomgående trekk ved gjennomgangen av alle sakstyper i samtlige politidistrikter er at politidistriktenes saksbehandlingstid i førerkortsaker er forsvarlig, og i hovedsak i tråd med forvaltningslovens krav om at saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Ingen av distriktene har rutiner for å gi foreløpige svar eller meldinger om forsinkelse. Kravet om at det skal gis foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen fire uker, er derfor ikke overholdt av noen av distriktene ombudsmannen undersøkte.

Tilbakemeldingene på ombudsmannens spørsmål om rutiner for foreløpige svar har vært ulike. Hedmark politidistrikt opplyser at de i fremtiden vil sende ut standardiserte meldinger med informasjon om at saksbehandlingstiden strekker seg ut over fire uker. Søndre Buskerud politidistrikt har opplyst at det på grunn av stor saksmengde og begrenset kapasitet ikke har vært mulig å sende foreløpig svar. I tillegg påpeker distriktet at saksbehandlingssystemet (Doculive) ikke har automatiserte prosesser, slik at distriktet vil måtte manuelt holde oversikt over saksbehandlingstidene og også manuelt opprette orienteringsbrev i hver enkelt sak.

### **2.4.2 Andre generelle krav til informasjon om rettigheter ved enkeltvedtak**

Forvaltningsloven krever at det i enkeltvedtak gis informasjon om ulike rettigheter. Gjennomgangen av politidistriktenes saksbehandling viser at det er noen ulikheter i distriktenes praksis for å gi slik informasjon.

Samtlige politidistrikter har gode rutiner for å informere om retten til å klage på vedtaket. Det er noe varierende i hvilken grad distriktene opplyser om den særskilte regelen i



vegtrafikkloven § 37 om at det ikke er noen frist for å klage på vedtak om tilbakekall av førerett etter vegtrafikkloven § 34. Både i Hedmark og Søndre Buskerud politidistrikter var det eksempler på at klagefristen var oppgitt til tre uker også i tilbakekallssakene. Begge politidistriktene har gitt tilbakemelding om at det nå er rutine for å informere om den særskilte klagefristen. Hedmark politidistrikt skriver at dette nå er korrigert.

Hedmark politidistrikt informerer rutinemessig om partens rett til å se sakens dokumenter, enten direkte i vedtaket eller ved bruk av et standardskjema som vedlegges vedtaket. I Troms politidistrikt gis slik informasjon rutinemessig i saker om erverv av førerkort og med noen få unntak også i vedtak om tilbakekall av førerett der Troms politidistrikt selv har initiert saken. I kjøreseddelsakene og i vedtak om tilbakekall etter melding fra Fylkesmannen var retten ikke opplyst. Søndre Buskerud opplyste ikke i noen av vedtakskategoriene om retten til å se sakens dokumenter, men har gitt tilbakemelding om at informasjon om retten til å se sakens dokumenter vil bli lagt inn i malene.

Adgangen til å be om utsatt iverksetting var bare unntaksvis (i en sak) nevnt i Troms politidistrikts vedtak og var heller ikke informert om i Hedmark og Søndre Buskerud politidistrikters vedtak. Troms og Hedmark politidistrikter har i svarene hit opplyst at malene nå er endret slik at informasjon om adgangen til å be om utsatt iverksetting gis.

Ingen av politidistriktene gir rutinemessig informasjon om adgangen til å be om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i saker der distriktene har omgjort et vedtak etter klage fra parten.

### **2.4.3 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Politidistriktenes saksbehandlingstid i førerkortsaker er i all hovedsak i tråd med forvaltningsloven § 11 a. Utfordringene til politidistriktene ligger i oppfølgingen av saker der distriktene ikke klarer å overholde forvaltningslovens krav om tilbakemelding innen fire uker, og med ytterligere informasjon til parten i påbegynte saker som av ulike grunner trekker ut i tid. En utfordring for distriktene synes å være knyttet til den store saksmengden og begrensede funksjoner i saksbehandlingsverktøyet, slik at det ikke er mulig med standardiserte meldinger til partene.

Når det gjelder de øvrige kravene til informasjon i vedtaket, legger Sivilombudsmannen til grunn at disse nå vil bli ivaretatt. Samtlige politidistrikter har gitt tilbakemelding om at nødvendig informasjon vil bli lagt inn i malene, slik at dette vil fremgå av fremtidige vedtak. Selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i svarene hit, legger ombudsmannen videre til grunn at politidistriktene heretter vil være oppmerksomme på plikten til å opplyse om retten til sakskostnader dersom vedtaket blir endret, jf. forvaltningsloven § 36 fjerde ledd. Ombudsmannen anser dermed at innvendingene herfra til politidistriktene i all hovedsak er rettet opp for fremtidige saker.

Spørsmål til direktoratet:

*1. Da flere av politidistriktenes vedtakskategorier har preg av masseforvaltning, bes det om en vurdering av om politidistriktenes saksbehandlingsverktøy er hensiktsmessig for å få til en*



*tilfredsstillende saksavvikling. Det bes også opplyst om det er eller har vært til vurdering å ta i bruk automatiserte løsninger i saksbehandlingen, for eksempel for utsending av foreløpig svar eller andre generelle meldinger til søkere/klagere.*

## **2.5 Politidistriktenes behandling av saker om kjøreseddel**

### **2.5.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

#### Undersøkte kjøreseddelsaker:

Troms politidistrikt	Søndre Buskerud politidistrikt	Hedmark politidistrikt
17 vedtak erverv	2 vedtak erverv	15 vedtak erverv
5 tilbakekall	8 tilbakekall	

Ombudsmannens undersøkelse av politidistriktenes behandling av saker om kjøreseddel omfatter 17 vedtak om avslag på søknad om erverv av kjøreseddel i Troms politidistrikt, 8 vedtak om tilbakekall av kjøreseddel og 2 avslag på søknad om kjøreseddel i Søndre Buskerud, og 15 vedtak om erverv av kjøreseddel i Hedmark politidistrikt. Både Troms og Hedmark politidistrikter har i tilbakemeldingene hit opplyst at det ble fattet vedtak om tilbakekall av kjøreseddel i 2014. Fra Hedmark ble det oversendt en dokumentliste som inkluderte 3 helsesaker og en vandelsak, mens Troms politidistrikt opplyste at det ble fattet 2 vedtak om tilbakekall av kjøreseddel på grunn av manglende edruelighet og skikkethet. Ingen av sakene har vært gjennomgått her. Fra Troms ble det også oversendt kopi av vedtak i 5 tilfeldig utvalgte saker om tilbakekall, basert på melding fra Fylkesmannen.

Hedmark politidistrikt opplyste at sakene om tilbakekall ikke arkiveres sammen med de øvrige kjøreseddelsakene. Kjøreseddelen tilbakekalles samtidig med førerkort og ligger derfor registrert sammen med førerkortsaken. En dokumentliste i en slik sak ble vedlagt oversendelsen.

#### Rettslig grunnlag for vedtakene

Yrkestransportlova krever at den som skal drive transportbefordring mot vederlag, må ha kjøreseddel. Søknader om kjøreseddel behandles og avgjøres av politiet i tråd med kravene som fremgår av yrkestransportlova §§ 37 b og 37 c. Politiet kan vedta midlertidig nektelse av kjøreseddel med hjemmel i § 37 d, beslag med hjemmel i § 37 e og tilbakekall med hjemmel i § 37 f. Det er gitt nærmere retningslinjer i Politidirektoratets rundskriv 2007/001 (RPOD-2007-1) Håndhevingsinstruks om førerrett m.v.

Ved gjennomgangen fant ombudsmannen at det rettslige grunnlaget i 14 av de 17 vedtakene om erverv av kjøreseddel i Troms var yrkestransportlova § 37 c. I 3 av sakene var det vist til Politidirektoratets rundskriv 2007/001 (RPOD-2007-1) Håndhevingsinstruks om førerrett m.v.,

jf. yrkestransportlova § 37. I 2 av disse sakene ble det ved gjennomgangen notert tvil om riktig hjemmelsbruk.

I de 5 vedtakene fra Troms som gjaldt samtidig tilbakekall av både førerkort og kjøreseddel, var det vist til vegtrafikkloven § 34 og yrkestransportlova § 37 f. Det ble fra ombudsmannen stilt spørsmål om riktigheten av henvisningen til yrkestransportlova § 37 f for tilbakekall av kjøreseddel fordi helsekravene ikke var oppfylt. Troms politidistrikt svarte slik:

«Det er kun yrkestransportloven § 37 f som hjemler tilbakekall av kjøreseddel. Yrkestransportloven § 37b første ledd stiller som vilkår at legeattest legges ved søknad og andre ledd stiller samme krav til helse som for førerkort klasse D og DE. Den pålegger også vedkommende innehaver av kjøreseddel og gi melding til politiet når helsekrav ikke lenger er oppfylt. Bestemmelsen har ingen direkte ordlyd hva gjelder tilbakekall av kjøreseddel grunnet helse slik som Vegtrafikkloven § 34 første ledd. Etter ordlyden kan politimesteren eller den han gir myndighet tilbakekalle kjøreseddel bla dersom..."vedkommende viser seg å vere upålitelig eller å ha andre eigenskapar som gjer at han må reknast som uskikka til å vere førar av bil under persontransport mot vederlag.»

Ut fra at det er stilt helsekrav som nevnt i § 37 b for å inneha kjøreseddel, tolker vi regelverket slik: når vedkommende ikke lenger fyller de helsekrav som er stilt i regelverket mangler vedkommende de egenskaper som gjør at han regnes som skikket til å være fører av bil under persontransport mot vederlag.»

De 2 vedtakene om nektet erverv av kjøreseddel ved Søndre Buskerud politidistrikt ble truffet med hjemmel i yrkestransportlova § 37 c første ledd. I sakene om tilbakekall ble vedtaket i 3 tilfeller truffet med hjemmel i yrkestransportlova § 37 b, mens 2 av vedtakene var truffet med hjemmel i vegtrafikkloven § 34. I 3 vedtak var det ikke oppgitt hjemmel. Felles for vedtakene som ikke oppga hjemmel eller som viste til vegtrafikkloven § 34, var at grunnlaget for tilbakekallet var Fylkesmannens oppfatning om at helsekravene ikke (lenger) var oppfylt og at førerkortet ble tilbakekalt samtidig eller tidligere.

Søndre Buskerud politidistrikt har i tilbakemeldingen hit beklaget at distriktet benyttet feil hjemmelshenvisning i disse sakene, og distriktet har sørget for at alle er gjort kjent med denne feilen.

Vedtakene om erverv av kjøreseddel ved Hedmark politidistrikt var fattet med grunnlag i yrkestransportlova § 37 c (vandel) for 12 av sakene, en etter § 37 b (helse) og en sak med hjemmel i § 37 c og f. I en av avslagssakene var det ikke vedtaksbrev i saken, men en merknad om at søkeren var orientert gjennom Fylkesmannens brev om at helsekravene ikke var oppfylt.

I 4 av vedtakene der yrkestransportlova § 37 c ble angitt som hjemmel for avslaget, fant ombudsmannen at det var tvil om hjemmelsbruken var riktig. I alle de 4 sakene bygget avslaget på siktelser, mistanker og/eller annen kontakt med politiet, noe som skulle tilsi at den midlertidige adgangen til nektelse etter § 37 d for en som «med skjellig grunn [blir]

mistenkt for straffbart forhold» ville kunne vært riktig hjemmel for nektet erverv av kjøreseddel.

Hedmark politidistrikt har i tilbakemeldingen hit opplyst at distriktet ikke anser at yrkestransportlova § 37 c gir hjemmel til å legge vekt på straffbare forhold som ikke er avgjort ved dom, forelegg eller lignende, og at § 37 d kommer til anvendelse i slike tilfeller.

### Kontradiksjon

Alle 17 vedtak om avslag på søknad om erverv av kjøreseddel i Troms politidistrikt bygget på søknad fra parten, og partens rett til kontradiksjon synes i hovedsak å være ivaretatt. I 2 saker ble det likevel gitt merknader, og det ble blant annet stilt spørsmål ved om søkerne burde vært bedt om å legge frem opplysninger om henholdsvis oppholdstid i Norge og fått uttale seg om betydningen av eldre straffbare forhold.

Ved gjennomgangen fant ombudsmannen at Søndre Buskerud politidistrikt ikke ga forhåndsvarsel i noen av sakene om tilbakekall av kjøreseddel. Partene ser imidlertid ut til å ha mottatt kopi av Fylkesmannens brev til politidistriktet, og det var i vedtakene vist til dette brevet og forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c om at forhåndsvarsel kan unnlates dersom parten «allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig».

Retten til kontradiksjon synes ved de gjennomgåtte sakene i Hedmark politidistrikt å være ivaretatt. Samtlige vedtak i undersøkelsen bygget på søknad fra parten og var begrunnet med forhold som søkeren måtte anses å være kjent med, som for eksempel siktelser, domfellelser og forelegg. Ingen av de gjennomgåtte vedtakene var begrunnet i forhold eller opplysninger som søkeren burde vært gitt anledning til å uttale seg om.

### Vedtaket begrunnelse

Ombudsmannen fant at Troms politidistrikt ga samtidig begrunnelse i samtlige saker om erverv av kjøreseddel. I 8 av sakene omfattet begrunnelsen de faktiske forholdene som lå til grunn for vedtaket, og hovedhensyn for skjønnet, mens dette bare fremkom delvis i 9 saker. Kommentarene fra ombudsmannens gjennomgang synes å tilsi at begrunnelsene for vedtakene til dels ikke var tilstrekkelige, særlig med hensyn til konkret begrunnelse for skikkethetsvurderingen. I 4 av sakene førte dessuten klage fra parten til omgjøring av vedtaket, slik at kjøreseddel likevel ble utstedt.

I alle vedtakene i kjøreseddelsakene ved Søndre Buskerud politidistrikt ble det gitt en begrunnelse. I de 2 vedtakene om nektet erverv og i 7 av 8 vedtak om tilbakekall omfattet begrunnelsen de faktiske forholdene vedtaket bygget på, og hovedhensynene bak skjønnet. Det er for øvrig ikke knyttet merknader knyttet til begrunnelsene.

De undersøkte sakene i Hedmark politidistrikt viste at distriktet i hovedsak ga en begrunnelse i saker om kjøreseddel, og at begrunnelsen jevnt over omtalte de faktiske

forholdene (og eventuelt også hovedhensynene for skjønnet). I 8 av 15 saker synes begrunnelsen likevel å være noe knapp. Dette skyldes i flere saker at begrunnelsen var knyttet til mistanke om straffbare forhold som ikke var avgjort. I 2 av sakene var det i vedtaket vist til begrunnelse i tidligere vedtak, uten at dette var nærmere redegjort for innholdet i begrunnelsen eller vedlagt kopi av tidligere vedtak.

Politidistriktet har i tilbakemeldingen hit gitt uttrykk for at det ikke har vært praksis å legge ved kopi av tidligere fremstilling. Ut fra distriktets erfaring var det tilstrekkelig å henvise til tidligere fremstilling.

### Bruk av klageadgangen

5 av vedtakene i Troms politidistrikt ble påklaget. I 2 saker ble vedtaket omgjort av politidistriktet, mens 2 saker ble omgjort av Politidirektoratet, og en var uavklart. I tillegg fremgikk det av 2 av sakene som ikke ble påklaget at disse også ble omgjort etter innlevering av ytterligere opplysninger.

I Søndre Buskerud politidistrikt ble ingen av vedtakene om tilbakekall av kjøreseddel påklaget, men det ble i ettertid innvilget dispensasjon fra helsekravene i 5 av de 8 sakene. Ett av avslagene om kjøreseddel ble påklaget, uten at klagen ble tatt til følge.

Bare 4 av 15 vedtak i Hedmark politidistrikt ble påklaget. Av disse ble 2 vedtak stadfestet, en klage ble tatt til følge og den siste var fortsatt uavklart ved gjennomgangen.

### **2.5.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Gjennomgangen har etter ombudsmannens syn vist et generelt behov for større bevissthet i politidistriktene ved hjemmelshenvisningen i vedtaket. Dette gjelder særlig de ulike hjemmelsgrunnlagene for nektet erverv av kjøreseddel og midlertidig nektelse av slik tillatelse. Etter ombudsmannens mening er det også mulig å gi bedre begrunnelser i vedtakene.

Ombudsmannen merker seg også at det synes å være en høy omgjøringsprosent der klageadgangen benyttes. Årsakene til dette kan være mange, og undersøkelsen gir ikke grunn til å trekke noen klare slutninger. Det bemerkes likevel at risikoen for å fatte vedtak som senere må omgjøres, reduseres betraktelig ved god veiledning i forbindelse med innlevering av en søknad og at saken er tilstrekkelig utredet før vedtaket fattes.

*2. Ombudsmannen ber Politidirektoratet kommentere Troms politidistrikts rettslige forståelse av adgangen til å tilbakekalle kjøreseddel når vedkommende ikke lenger fyller de helsekravene som er stilt i regelverket, og henvisningen til yrkestransportlova § 37 f.*

*3. Det bes om en vurdering av om det kan være behov for en tydeligere hjemmel for tilbakekall i disse tilfellene.*

## 2.6 Politidistriktenes behandling av saker om erverv av førerkort

### 2.6.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

#### Undersøkte saker:

Troms politidistrikt	Søndre Buskerud politidistrikt	Hedmark politidistrikt
11 saker	10 saker	8 saker

Ved gjennomgangen av politidistriktenes negative vedtak i saker om erverv av førerkort foretok ombudsmannen en stikkprøvekontroll. Det er derfor gjennomgått et tilfeldig utvalg av saker: 11 saker i Troms, 10 saker i Søndre Buskerud og 8 saker i Hedmark politidistrikt. Søknadene kom alle inn etter forespørsel fra trafikkstasjonen om vandelskontroll. Avslagene var basert på vandel og manglende edruelighet.

#### Rettslig grunnlag

Rettslig grunnlag for samtlige saker i alle distriktene var vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd. I enkelte tilfeller (ett vedtak i Troms og 8 i Søndre Buskerud) ble det også vist til Håndhevingsinstruksen. Hedmark politidistrikt oppga vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd, jf. førerkortforskriften § 5-1, som hjemmel for samtlige vedtak.

I en sak fra Troms politidistrikt ble det ved gjennomgangen notert tvil om hjemmelsbruken og spørsmål om riktig hjemmel skulle vært vegtrafikkloven § 24 a tredje ledd. Nektelsen var begrunnet med innrømmelser i avhør, men det forelå domfellelse først 4 måneder etter politidistriktets vedtak. Også i enkelte av sakene i Hedmark politidistrikt fant ombudsmannen at det var tvil om riktig hjemmel var benyttet. I 2 av sakene var begrunnelsen for nektelsen at søkeren var under etterforskning for straffbare forhold, noe som skulle tilsi at riktig hjemmel ville vært vegtrafikkloven § 24 a tredje ledd om midlertidig nektelse mens en straffesak med betydning for adgangen til å få førerkort, pågår. Det ble derfor ved presentasjonen av funnene ved Hedmark politidistrikt stilt spørsmål ved om distriktet var tilstrekkelig oppmerksom på de ulike hjemmelsgrunnlagene.

Tilbakemeldingen fra Hedmark politidistrikt er at distriktet er tilstrekkelig oppmerksomme på de ulike hjemmelsgrunnlagene. Ombudsmannen oppfatter tilbakemeldingen slik at distriktet ikke er enig i at det har vært benyttet uriktig hjemmelshenvisning i sakene som ble påpekt. Det understrekes at funnene ved ombudsmannens gjennomgang var knyttet til opplysningene tilgjengelige på saksnivå i Doculive og at hjemmelshenvisningen i vedtaket var vurdert opp mot opplysningene gitt i begrunnelsen. Dersom det også forelå tidligere straffbare forhold med betydning for retten til å føre kjøretøy, uten at dette ikke var vist til i begrunnelsen eller fremgikk av andre opplysninger i den konkrete saken, kan det medføre at resultatet i saken likevel er riktig, men at begrunnelsen som fremkommer i avslaget blir utilstrekkelig.

### Vedtaketts begrunnelse

Begrunnelsene ble for samtlige politidistrikter funnet i hovedsak å tilfredsstillende minimumskravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25. I samtlige vedtak ble det gitt en begrunnelse, som omfattet rettslig grunnlag, faktiske forhold og eventuelt også hovedhensyn for skjønnet. I 3 av sakene i Troms, en sak fra Søndre Buskerud og 2 saker fra Hedmark fremsto likevel begrunnelsen «knapp», blant annet fordi det bare var vist til straffbare forhold uten at konkrete forhold var angitt.

### Opplysninger om vedtakets varighet

I 8 av vedtakene fra Troms politidistrikt ble det gitt en angivelse om tidsbegrensningen, i form av en «tidligst» dato. I en av disse sakene var dette angitt å være minst ett år utenfor soningsanstalt. I 3 saker var det ikke angitt varighet, men krav om dokumentasjon for hva som eventuelt skulle til i 2 av disse. I en sak var det angitt at avslaget gjaldt «for tiden».

I Søndre Buskerud politidistrikt anga vedtakene i hovedsak varigheten av nektelsen ved formuleringen «for tiden». I flere av sakene ble det dessuten gitt generell veiledning om hva som skal til, for eksempel informasjon om at det normalt bør gå ett til to år uten straffbare forhold med betydning for føreretten. I 2 saker ble det angitt at det bør gå minimum to år før førerett kan innvilges, og i en sak måtte søkeren også dokumentere ett års rusfrihet.

Også i Hedmark politidistrikt benyttes formuleringen «for tiden» regelmessig, og det var også eksempler på vedtak med nærmere veiledning om hva som skulle til for å få førerett, normalt dokumentasjon på avholdenhet. I 2 saker ble det ikke oppgitt varighet.

### Bruk av klageadgangen

I Troms politidistrikt ble 2 vedtak påklaget, men ingen av klagen ble tatt til følge. Klageadgangen ble benyttet i 5 av sakene fra Søndre Buskerud politidistrikt. Ingen hadde ved gjennomgangen blitt tatt til følge. I en av sakene var en klage besvart av distriktet, men klagen synes ellers ikke å ha blitt fulgt opp med en formell klagebehandling eller omgjøring.

I Hedmark politidistrikt hadde 2 av 3 klager ikke ført frem, mens en sak ble omgjort i distriktet.

#### **2.6.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Distriktenes behandling av søknader om erverv av førerett synes etter denne gjennomgangen i all hovedsak å være i samsvar med forvaltningslovens krav til saksbehandlingen. Likevel vises det også for denne sakskategorien, som for kjøreseddelsakene, feilaktig til vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd i tilfeller der nektelsen skyldes forhold som ikke enda er avgjort.



### Særlig om søknad om gjenerverv etter utholdt tapstid eller sperrefrist

Forskrift om tap av retten til å føre motorvogn mv. 19. desember 2003 § 1-2 og kapittel 8 gir nærmere regler om krav om ny førerprøve som forutsetning for gjenerverv av tapt førerrett. Håndhevingsinstruksen omtaler ordningen i punkt 3.5. I punkt 3.6. om tilbakelevering av førerkort når det ikke skal avlegges ny førerprøve, er det uttalt at politiet må sørge for gode interne rutiner slik at førerkortinnehaveren har førerkortet i hende ved tapstidens utløp.

På grunnlag av de gjennomgåtte sakene ble det til Hedmark politidistrikt stilt spørsmål ved rutiner for behandlingen av søknader om gjenerverv av førerkort i saker der førerkortinnehaveren tidligere har vært ilagt tapstid i dom eller forelegg. Distriktet opplyste at det i saker der vedkommende i dommen eller forelegget er pålagt å avlegge full ny førerprøve, og det innkommer søknad fra Statens vegvesen, foretas kontroll av vandel. Videre opplyste Hedmark politidistrikt at det i tilfeller der vandelsjekken gir holdepunkter for at vedkommendes vandel er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd, vil det bli avslag på søknaden.

Rutinen er videre at vandel ikke sjekkes der vedkommende ikke er pålagt å avgi ny full prøve.

*4. Politidirektorat bes gi en redegjørelse for det nærmere innholdet i vilkåret om «ny førerprøve» eller «full ny førerprøve». Det bes kommentert om vilkåret knytter seg utelukkende til teoretiske og/eller praktiske kjøreferdigheter, eller om det også innebærer at øvrige krav for erverv av førerrett må være oppfylt.*

*5. Dersom direktoratet mener at vilkåret omfatter en kontroll av vandel og godkjenning fra politiet om at vedkommende kan gå opp til ny førerprøve, bes det opplyst om vandelskravet i denne sammenheng tilsvarer vandelskravet for førstegangssøkere eller vandelskravet etter tilbakekallsbestemmelsen, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd.*

## **2.7 Politidistriktenes behandling av saker om tilbakekall av førerkort**

### **2.7.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

#### Undersøkte saker:

Troms politidistrikt	Søndre Buskerud politidistrikt	Hedmark politidistrikt
51	47	21

#### Kort om utvalg og saksmengde

Gjennomgangen og analysen av saker om tilbakekall av førerrett er delt opp i to saks kategorier: saker med bakgrunn i melding fra Fylkesmannen om at helsekravene ikke er oppfylt, og saker politiet selv har tatt initiativ til, normalt etter den såkalte

bekymringsmeldingsmodellen (Forebygging gjennom forvaltning). De to kategoriene følger ulike spor ved politidistriktenes saksbehandling, slik at en samlet vurdering ikke er hensiktsmessig. Fylkesmannssakene omtales i eget punkt under.

I Troms politidistrikt ble 51 saker om tilbakekall på initiativ fra politiet gjennomgått. Listen som ble utdelt fra politidistriktet, inneholdt 55 saker, men i 4 saker hadde inngitt bekymringsmelding ikke medført vedtak om tilbakekall, og disse er ikke omfattet av undersøkelsen. I Søndre Buskerud politidistrikt gjennomgikk vi 47 saker, mens det i Hedmark politidistrikt ble gjennomgått 21 saker. Fra Søndre Buskerud politidistrikt ble det opplyst at 118 slike saker ble opprettet i 2014, og det ble utdelt en liste som inneholdt en oversikt over sakene. Ved vår gjennomgang viste det seg at mange av sakene som var opprettet, ikke hadde ført til at distriktet fattet vedtak om tilbakekall. Dette skyldtes flere forhold, blant annet at distriktet ikke fant grunn til å gå videre med bekymringsmeldingen eller at saken tilhørte et annet politidistrikt og ble oversendt rett politidistrikt for oppfølging.

### Rettslig grunnlag

Politiets adgang til å tilbakekalle førerett fremgår av vegtrafikkloven § 34. I medhold av bestemmelsens annet ledd kan føreretten tilbakekalles dersom innehaveren ikke etterkommer pålegg om førerprøve eller helseundersøkelse, «eller legeundersøkelsen ikke er tilfredsstillende, eller består han ikke førerprøven». Vegtrafikkloven § 34 femte ledd gir adgang til å tilbakekalle føreretten «[d]ersom innehaveren av føreretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn [...] for en bestemt tid eller inntil videre, hvis hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.»

Ved gjennomgangen av sakene i Troms politidistrikt fant ombudsmannen at vegtrafikkloven § 34 femte ledd var oppgitt som rettslig grunnlag for tilbakekallet i 32 av sakene, 15 vedtak viste til § 34 annet ledd og i 4 saker var det henvist til både annet og femte ledd. Gjennomgangen viste en korrekt og presis hjemmelshenvisning.

I Søndre Buskerud ble 11 av 47 vedtak fattet med hjemmel i vegtrafikkloven § 34 femte ledd, 6 med hjemmel i § 34 annet ledd og i 26 vedtak ble det vist til vegtrafikkloven § 34 uten nærmere presisering. Det ble i disse sakene notert at hjemmelshenvisningen var «upresis». I 4 saker var hjemmelen ikke oppgitt i vedtaket. I en av sakene der hjemmelshenvisning manglet, hadde førerkortinnehaveren tidligere fått pålegg etter § 34 første ledd siste setning om midlertidig innlevering av førerkort. Senere fikk han innvilget dispensasjon fra Fylkesmannen under gitte vilkår for enkelte kjøretøyklasser, og vedkommende fikk utstedt førerkort i tråd med dette. I realiteten hadde vedkommende mistet retten til enkelte kjøretøyklasser, uten at det ble fattet et formelt vedtak om tilbakekall. I tilbakemeldingen hit har politidistriktet medgitt at det ved en inkurie ikke ble fattet formelt vedtak om tilbakekall av klasse D1 og D1E i saken, men at politidistriktet har rutine for at slikt vedtak fattes og at dette registreres i Autosys.

Også i Hedmark politidistrikts vedtak om tilbakekall var det i et flertall av sakene (13 av 21) henvist til vegtrafikkloven § 34, uten at det ble presisert om grunnlaget var bestemmelsens



annet eller femte ledd. I 7 saker ble § 34 femte ledd oppgitt, mens det i ett vedtak var § 34 annet ledd som var hjemmelen for tilbakekallet. For vedtak om pålegg var § 34 første ledd brukt som hjemmel.

I 4 saker er det ved gjennomgangen notert at det er tvil om riktig hjemmelsbruk, noe som i stor grad skyldtes at det ikke var angitt tilstrekkelig presis hjemmel. I en av disse sakene var både helse, edruelighet og vandel nevnt i begrunnelsen for politidistriktets tilbakekallsvedtak. Klagen førte til at Politidirektoratet sendte saken tilbake til politidistriktet for helsevurdering gjennom Fylkesmannen. Politidirektoratet mente at politidistriktets avslag var hjemlet i vegtrafikkloven § 34 annet ledd. Også i andre saker ble det notert ved ombudsmannens gjennomgang at hjemmelshenvisningen var upresis ved en ren henvisning til vegtrafikkloven § 34.

### Kontradiksjon

I Troms politidistrikt viste gjennomgangen at førernes rett til kontradiksjon og mulighet til å uttale seg i saken før vedtak om tilbakekall fattes, synes godt ivaretatt i saksbehandlingen. Forhåndsvarsel var gitt i alle sakene, og i 20 saker ble det også gitt pålegg om legeattest og/eller ny førerprøve. I alle sakene om tilbakekall grunnet helse ble det gitt pålegg. I en overvekt av sakene ble påleggene ikke etterkommet.

I 34 av 47 saker i Søndre Buskerud politidistrikt ble det gitt forhåndsvarsel eller pålegg, og for disse vedtakene er det derfor i all hovedsak ansett at hensynet til kontradiksjon er ivaretatt. I en sak ble pålegget om fremleggelse av legeattest gitt i et brev som var adressert til Fylkesmannen, med kopi til parten. I 12 saker ble det ikke gitt eget forhåndsvarsel før vedtak om tilbakekall, men henvist til korrespondanse mellom Fylkesmannen og politidistriktet, som parten mottok kopi av. I en sak ble det vist til korrespondanse med partens fastlege, uten at det fremkom hvordan parten var informert. Vedtakene viste normalt til forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav.

I Hedmark politidistrikt var det i alle saker, bortsett fra en, gitt enten forhåndsvarsel eller pålegg forut for vedtaket om tilbakekall. Vedkommende hadde i denne saken ved henvendelse til politistasjonen selv opplyst om rusproblemer og kjøring i påvirket tilstand, og distriktet viste til at forhåndsvarsel ikke ble gitt «da det anses unødig». I vedtakene om pålegg (13 ble gjennomgått) ble det for øvrig ikke rutinemessig opplyst om klageadgang. Hedmark politidistrikt opplyser at de foretar en vurdering av om det er behov eller nødvendig å sende forhåndsvarsel før det gis pålegg etter § 34 første ledd. I tilfeller hvor førerkortet har vært beslaglagt på åstedet, har distriktet ikke ansett det for å være påkrevd å sende forhåndsvarsel da parten allerede har fått anledning til å uttale seg.

### Nærmere om kravet til forhåndsvarsel ved vedtak om pålegg

Troms politidistrikt har til spørsmålet herfra om det gis forhåndsvarsel før pålegg svart at distriktet gjør en konkret vurdering i hver enkelt sak, både om det skal opprettes sak og sendes forhåndsvarsel, og det gjøres en konkret vurdering om det skal gis pålegg som beskrevet i vegtrafikkloven § 34 første ledd. Eventuelle pålegg gis i forhåndsvarselet. Videre

opplyste distriktet at umiddelbare pålegg bare gis i de sakene hvor politiet anser det tvingende nødvendig og forhåndsvarsles ikke. Både ved pålegg om legeundersøkelse og helt eller delvis ny førerprøve settes det frist tre uker frem i tid, og distriktet er romslig med å gi utsettelse av fristen dersom vedkommende ikke får time hos lege eller til førerprøve. Når det gjaldt pålegg om innlevering av førerkort, ble det opplyst at distriktet bare gir slikt pålegg i saker hvor det av trafikksikkerhetsmessige hensyn er nødvendig å forsikre seg om at vedkommende ikke fører bil før han kan dokumentere at han har helse og de kunnskaper eller den kjøreferdighet som hensynet til trafikksikkerheten krever, og at det ikke vil være forsvarlig å avvente et forhåndsvarsel før pålegget gis.

### Vedtaketts begrunnelse

Ved gjennomgangen av tilbakekallsvedtakene i Troms politidistrikt fant ombudsmannen at det i alle saker, med ett unntak, ble gitt en begrunnelse som omfattet de faktiske forholdene og hovedhensynene for skjønnet. Bare i en sak fremsto begrunnelsen knapp. I sakene etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd var hensynet til trafikksikkerheten og allmenne hensyn nevnt i samtlige av de 29 vedtakene som gjaldt edrueighet, og tre som gjaldt vandel. I hovedsak synes det også foretatt en konkret vurdering av hvordan hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn spilte inn i den aktuelle saken.

Ved tilbakekall på grunnlag av manglende edrueighet forelå det i 25 av sakene en eller flere forelegg/dommer, for i det vesentlige bruk av narkotiske stoffer. I om lag halvparten av sakene ble det vist til ett forelegg/dom og erkjennelse av bruk. I 1 sak var det likevel bare vist til ett forelegg. Vedtaket ble senere omgjort etter anmodning om dette fra «U18».

Ved gjennomgangen av vedtakene i Søndre Buskerud politidistrikt fremsto 6 vedtak uten begrunnelse. I tillegg ble det i 22 av 41 saker notert merknader til begrunnelsen. Merknadene knyttet seg i 10 saker til at begrunnelsen var knapp, i 4 saker at den ikke omfattet faktiske forhold og hovedhensyn for skjønnet og i 8 saker at dette bare delvis var oppgitt. Av de 11 vedtakene om tilbakekall etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd ble hensynet til trafikksikkerheten og allmenne hensyn nevnt i begrunnelsen i 9 vedtak. I 6 av sakene synes dette inntatt som en del av en standardbegrunnelse og ikke konkret vurdert opp mot omstendighetene i den enkelte saken. I 2 saker ble hensynene ikke nevnt i vedtakets begrunnelse. I en av disse sakene var § 34 femte ledd oppgitt som rettslig grunnlag for tilbakekallet, mens vurderingstemaet i begrunnelsen var knyttet til vegtrafikkloven § 34 annet ledd, som det også ble vist til i begrunnelsen. Der tilbakekallet hadde grunnlag i manglende edrueighet, var det vist til flere forhold/overtredelser.

I ett av 21 vedtak om tilbakekall fra Hedmark politidistrikt ble det ikke gitt begrunnelse for vedtaket om tilbakekall. I tillegg ble det i 2 saker notert at det var tvilsomt om vedtaket kunne sies å inneholde en begrunnelse. Der begrunnelse ble gitt, omfattet denne i 16 saker de faktiske forholdene og hovedhensynene for skjønnet, men bare delvis i 4 tilfeller og «knapp» i ett tilfelle. I 5 av 21 tilbakekallsvedtak ble det dermed ikke gitt en begrunnelse som anses å omfatte de faktiske forholdene og hovedhensynene for skjønnet. I flere av disse sakene fremsto det uklart om tilbakekallet skyldtes at helsekravene ikke var oppfylt etter §

34 annet ledd eller at føreren ikke var edruelig, jf. femte ledd. 4 av disse vedtakene oppga § 34 som hjemmel.

Ombudsmannen fant ved gjennomgangen at det bare i 2 av de 7 vedtakene om tilbakekall etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd ved Hedmark politidistrikt ble foretatt en vurdering av hensynet til trafiksikkerheten/allmenne hensyn. Ettersom det er noe uklart om enkelte av vedtakene som bare henviste til vegtrafikkloven § 34, mente å vise til bestemmelsens femte ledd, er det uvisst om antallet slike vedtak kan være høyere enn de 7 som oppga femte ledd som hjemmel.

#### Opplysninger om varighet

I Politidirektoratets håndhevingsinstruks i førerkortsaker heter det i punkt 2.4.2 om fastsettelse av tapsperiodens lengde – utgangspunkt for fristberegningen – at politiets vedtak om tilbakekall av førerrett må inneholde opplysninger om tapsperiodens lengde og fra hvilken dato fristen skal regnes.

I Troms politidistrikt gis det i all hovedsak tidsbegrensning med en angivelse av at tilbakekallet skal gjelde inntil videre. I 3 saker om tilbakekall grunnet manglende edruelighet ble det notert at det ikke var sagt noe om tidsbegrensning, men det var knyttet vilkår om legeattest/dokumentert rusfrihet og førerprøve til disse.

Det er notert at tidsbegrensning ble gitt i 46 av vedtakene i Søndre Buskerud, og at tidsbegrensning som hovedregel ble angitt å være «inntil videre». I enkelte saker ble det gitt mer utfyllende føringer om førerkort kan leveres tilbake, som for eksempel at førerkortet kan fås tilbake etter tolv måneders anfallsfrihet.

I Hedmark politidistrikt fant ombudsmannen at det i liten grad var opplyst om tilbakekallets varighet, bortsett fra betegnelsen «inntil videre» i enkelte tilfeller.

#### Bruk av klageadgangen

Klageadgangen ble i Troms politidistrikt benyttet i til sammen 7 av sakene – 5 ved edruelighet, en ved helse og en ved vandel. I saken om vandel omgjorde Politidirektoratet vedtaket, mens klagen i helsesaken ble ikke tatt til følge. I 2 av sakene om edruelighet ble klagen ikke tatt til følge, og i 2 saker ble vedtaket omgjort av politidistriktet. I en sak fremkom ikke utfallet av klagebehandlingen.

Bare 4 saker ble påklaget i Søndre Buskerud, og ingen av disse førte frem. I enkelte saker er det notert at det i ettertid ble gitt dispensasjon fra Fylkesmannen. I Hedmark førte ingen av de 6 klagen frem, men en sak ble sendt tilbake fra direktoratet med anmodning om å forelegge for Fylkesmannen om helsekravene var oppfylt.

#### **2.7.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Ombudsmannen har gjennom undersøkelsen erfart at politidistriktene synes å ha en ulik tilnærming til prosjektet «Forebygging gjennom forvaltning», noe som kommer tydeligst til

uttrykk i denne vedtakskategorien, og særlig gjelder dette for tilbakekall etter edruelighetsvurderingen. Selv om tallmaterialet ved ombudsmannens undersøkelse ikke er tilstrekkelig til å trekke bastante konklusjoner om hvordan denne terskelen praktiseres i de ulike distriktene, var inntrykket at Troms politidistrikt var mer opptatt av å bidra til å øke antall bekymringsmeldinger fra tjenestemennene, opprette tilbakekallssaker og hadde en lavere terskel for å tilbakekalle føreretten enn de to andre distriktene. Tallene viser også at Troms, til tross for at distriktet ble ansett å være et lite politidistrikt i førerkortsammenheng, fattet flest vedtak om tilbakekall i 2014 når det ses bort fra fylkesmannssakene.

Gjennomgangen av sakene både i Søndre Buskerud og Hedmark politidistrikter viste at begrunnelsen i mange tilfeller hadde svakheter. I disse distriktene var også hjemmelshenvisningen ofte upresis ved at det bare var henvist til vegtrafikkloven § 34. Vegtrafikkloven § 34 annet og femte ledd har ulike vilkår, og det bør klart fremgå hvilket ledd som er hjemmelen for tilbakekallsvedtaket. En presisering her er dessuten i tråd med de felles vedtaksmalene utarbeidet for distriktenes vedtak og er noe direktoratet bør oppfordre til bruk av.

Ombudsmannen erfarer at distriktene i all hovedsak synes å ivareta partens informasjonsbehov og rett til kontradiksjon. Likevel er det utfordringer knyttet til vedtak der det har vært forutgående korrespondanse med Fylkesmannen eller andre instanser. Vedtakene synes også i liten grad å angi nærmere tapsperiodens lengde og/eller fra hvilket tidspunkt fristen skal regnes. Ombudsmannen mener god informasjon om tapsperiodens lengde og eventuelt også veiledning om hva førerkortinnehaveren kan gjøre for å få tilbake førerkortet, kan bidra til økt forståelse for vedtaket.

Praksis i distriktene synes å være at det ikke er nødvendig å gi forhåndsvarsel før det gis pålegg etter vegtrafikkloven § 34 første ledd. Ombudsmannen antar det kan være tilfeller der politiet gir pålegg om førerprøve som bør forhåndsvarsles, for eksempel hvis vedkommende ikke tidligere har blitt informert om mistanken knyttet til kjøreevnen.

*6. Ombudsmannen ber om en kort beskrivelse av Politidirektoratets erfaringer og om direktoratet ser at det utvikler seg ulik praksis i distriktene av edruelighetsvurderingen.*

*7. Direktoratet bes vurdere om det før enkelte påleggsvedtak bør gis forhåndsvarsel.*

## **2.8 Politidistriktenes behandling i saker om tilbakekall når helsekravene ikke er oppfylt**

### **2.8.1 Presentasjon om funn ved undersøkelsen**

#### Undersøkte saker

Troms politidistrikt	Søndre Buskerud politidistrikt	Hedmark politidistrikt
5	10	13

Gjennomgangen av politidistriktenes saksbehandling i saker om tilbakekall i helsesakene baserer seg på stikkprøver. Fra Troms politidistrikt er et tilfeldig utvalg på 5 vedtak oversendt fra politidistriktet etter anmodning herfra etter besøket. Politidistriktet har opplyst at det til sammen ble fattet 196 vedtak om tilbakekall i denne kategorien. Ved besøket til Søndre Buskerud politidistrikt ble det gjennomgått 10 tilfeldig utvalgte saker, mens det i Hedmark politidistrikt ble gjennomgått 13 saker.

### Rettslig grunnlag

Hjemmel for vedtakene fra Troms var i samtlige saker vegtrafikkloven § 34 og yrkestransportlova § 37 f. Sistnevnte hjemmelsgrunnlag er tidligere omtalt under punktet om kjøreseddel. Når det gjelder den rene henvisningen til § 34, har distriktet gitt tilbakemelding om at de er enige i at dette ikke er tilstrekkelig, og at de vil gjennomgå malene slik at henvisningen blir vegtrafikkloven § 34 annet ledd.

Ved gjennomgangen av helsesakene i Søndre Buskerud omfattet disse også en sak som ble opprettet etter melding fra Statens vegvesen om at vedkommende ikke hadde gjennomført en kjøreevnevurdering. Samtlige vedtak viste til vegtrafikkloven § 34 uten noen nærmere presisering. Også Søndre Buskerud politidistrikt har i tilbakemeldingen hit uttrykt at malene, etter ombudsmannens påpekning, nå er endret, slik at de viser til vegtrafikkloven § 34 annet ledd.

Også vedtakene i Hedmark henviste til vegtrafikkloven § 34 uten nærmere presisering. Politidistriktets tilbakemelding hit er at dette anses tilstrekkelig i helsesakene da det er denne hjemmelen som gir politiet myndighet til å frata noens førerrett. I mal utferdiget av Politidirektoratet, vises det også til førerkortforskriften. Det er denne malen som nå benyttes i distriktet.

### Kontradiksjon

De 5 vedtakene i Troms viste alle til forhåndsvarsel og brev fra Fylkesmannen. Ombudsmannen oppfattet det ved gjennomgangen slik at forhåndsvarselet ble sendt fra Troms politidistrikt, noe Troms i ettertid har avkreftet. Distriktet anser parten som varslet ved kopi av Fylkesmannens brev og avventer tre uker før vedtak fattes. Tidligere (2012) ble det sendt forhåndsvarsel, men dette er endret.

Det ble ikke gitt pålegg eller sendt forhåndsvarsel i noen av sakene i Søndre Buskerud, men parten fikk regelmessig tilsendt kopi av Fylkesmannens brev til politidistriktet. I flere vedtak ble det vist til at forhåndsvarsling var unnlatt etter forvaltningsloven § 16 tredje bokstav c. I saken som var oversendt fra Statens vegvesen, ser det ikke ut til førerkortinnehaveren mottok kopi av Statens vegvesens brev til politidistriktet, slik at vedkommende ikke fikk anledning eller oppfordring til å uttale seg om saken. Det synes heller ikke å ha blitt gitt slikt pålegg som fremgår av vegtrafikkloven § 34 første ledd, og det kan derfor stilles spørsmål ved om vegtrafikkloven § 34 ga politiet adgang til å tilbakekalle førerretten på bakgrunn av opplysninger om ikke gjennomført kjøreevnevurdering.

Også i Hedmark politidistrikts vedtak ble det vist til Fylkesmannens brev/anmodning, som var sendt i kopi til parten, og uttrykt at forhåndsvarsel ikke ble ansett nødvendig. Distriktet har i tilbakemeldingen hit uttalt at førerkortinnehaveren har fått tilstrekkelig informasjon om at vedtak skal fattes, tilstrekkelig informasjon om at vedkommende har anledning til å uttale seg og tilstrekkelig tid til å ivareta sine interesser i saken. Førerkortinnehaveren har først blitt informert gjennom lege, for så å ha fått brev fra Fylkesmannen som ber vedkommende om å ta kontakt dersom han har spørsmål. Politidistriktet sender ikke vedtak før det har gått tre uker fra mottak av brevet fra Fylkesmannen. Til spørsmålet herfra om eventuelle konsekvenser av å sende forhåndsvarsel i slike saker, svarte distriktet at saksbehandlingstiden trolig vil bli lenger, samt at vedkommende kan oppfatte det som om at han kan fortsette å kjøre inntil vedtak er mottatt.

#### Vedtaketts begrunnelse

Gjennomgangen viser at begrunnelsen i samtlige politidistrikters vedtak regelmessig er begrenset til en henvisning til Fylkesmannens vurdering.

Det er for øvrig fra Troms politidistrikt opplyst i svaret hit at distriktet ikke foretar noen egne vurderinger i disse sakene. Videre ble det opplyst at Fylkesmannen, trafikkstasjonen og politiet har årlige samarbeidsmøter, der ulike problemstillinger rundt saksbehandlingen og regelverket blir tatt opp. Det er distriktets opplevelse at de har et tett samarbeid med Fylkesmannen i enkeltsaker.

#### Opplysninger om varighet

Tidsbegrensning var ikke presisert utover henvisningen til at vedkommende «for tiden ikke oppfyller helsekravene». Dette gjaldt for samtlige politidistrikter.

#### Bruk av klageadgangen

Ingen av vedtakene i Søndre Buskerud eller Hedmark ble påklaget. Det er ikke kjent om vedtakene fra Troms ble påklaget, da vi i disse sakene bare har sett vedtaksbrevne.

#### **2.8.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Realitetsbehandlingen av disse sakene må i samtlige politidistrikter kunne karakteriseres som overfladisk – behandlingen har nærmest preg av en «postkassefunksjon», til tross for at vedtakskompetansen tilligger politidistriktene. Fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt er dette uheldig.

*8. Direktoratet bes kommentere om forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c gir adgang til å unnlate forhåndsvarsel i disse sakene.*

Ytterligere spørsmål om disse helsesakene tas opp i punkt 4.5.

## **2.9 Politidistriktenes behandling av søknader om forkortet tapstid**

Ombudsmannen gjennomgikk et tilfeldig utvalg på 8 saker i Troms politidistrikt og 5 saker i Søndre Buskerud politidistrikt.

Troms politidistrikt oppga vegtrafikkloven § 40, jf. forskrift om tap av retten til å føre motorvogn mv §§ 9-1 og 1-3 (§1-5), som rettslig grunnlag for vedtakene. I Søndre Buskeruds vedtak var det bare vist til vegtrafikkloven § 40.

Det ble ved ombudsmannens gjennomgang funnet at det var tilstrekkelig kontradiksjon i alle sakene, og det ble gitt samtidig og tilstrekkelig begrunnelse.

Klageadgangen ble benyttet i en sak i Troms, men spørsmål fra politiet om en avklaring fra klageren var ikke besvart, og klagen var ikke behandlet ved vår gjennomgang av saken. 2 klager i Søndre Buskerud politidistrikt førte ikke frem.

Troms politidistrikt opplyste at det i 2014 ikke ble innvilget noen søknader om nedsatt tapstid, men at det i 2013 ble innvilget 3 slike søknader og en i 2015. I saken fra 2015 var det fire dager til tapstiden utløp, og denne utløp i påsken.

I Hedmark politidistrikt var praksis for saksbehandlingen og arkiveringen av disse sakene ulik de andre distriktene, ved at søknader om forkortet tapstid ikke rutinemessig registreres i Doculive, men oppbevares sammen med straffesaken. Det er derfor ikke gjennomgått slike saker fra Hedmark politidistrikt. Distriktet har opplyst at bakgrunnen for journalføring med straffesaken er at det er denne som er utgangspunktet for vurderingen, men at saken etter klage føres i Doculive. Praksis er nå endret slik at alt føres i Doculive.

## **3 Politidirektoratets saksbehandling i klagesaker**

Ombudsmannens undersøkelse av Politidirektoratets behandling av saker om førerkort er gjennomført ved innledende skriftlig korrespondanse i brev og e-post høsten 2014, et møte 12. februar 2015, innsamling av materiale i direktoratets lokaler mars 2016 og en gjennomgang og analyse av alle klagesakene direktoratet behandlet i 2014.

Ved innhenting av grunnlagsmaterialet for undersøkelsen var det en målsetning å innhente samtlige av Politidirektoratets vedtak fra 2014. Blant annet fordi dette arbeidet viste seg å være krevende, er dette materialet muligens ikke komplett. Innhenting ble foretatt manuelt av ombudsmannens medarbeidere, og det var begrenset mulighet til å hente ut statistisk materiale i direktoratets saksbehandlings- og arkivsystem, Doculive. Blant annet var det ikke mulig å foreta et søk som bare omfattet vedtak. For å forsøke å fange opp alle vedtak tatt i 2014 benyttet vi søkekriteriene arkivkode (førerkort og kjøreseddel) og journalposter for de ulike månedene i 2014. Listene for hver måned omfattet både inngående og utgående dokumenter den aktuelle måneden, og det var heller ikke mulig å se av journalposttittelen eller andre journalopplysninger om et utgående dokument inneholdt et vedtak. Månedslistene ble derfor skrevet ut, hvert treff som inneholdt et utgående



dokument, søkt opp manuelt i Doculive for å finne frem til utgående brev som omfattet vedtak den aktuelle måneden. Alle vedtak ble lagret elektronisk på en minnepenn.

Selv om grunnlagsmaterialet ikke utgjør det fullstendige omfanget av Politidirektoratets vedtak i førerkortsaker i 2014, representerer sakene et tilfeldig utvalg. Eventuelle feil i tallmaterialet antas derfor ikke å ha vesentlig innvirkning på de funnene som er gjort. Omfanget av klagesaker er tidligere oppgitt av Politidirektoratet å være omtrent 650 saker. Fra 1. januar til 17. november 2014 ble det totale klagesaksomfanget oppgitt å være 568 førerkortsaker og 59 kjøreseddelsaker.

De innhentede vedtakene er senere gjennomgått og analysert ved ombudsmannens kontor og vil i det følgende bli presentert. Også for klagesakene er det mest hensiktsmessig å presentere funnene fordelt på de ulike vedtakskategoriene.

### **3.1 Generelle krav til klagesaksbehandlingen**

Også ved forberedelse av klagesaker gjelder kravene til saksforberedelse i forvaltningsloven kapittel IV og kravene til vedtaket etter kapittel V, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd. De generelle kravene er tidligere omtalt i punkt 2.3.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a at saken skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», og at forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, om nødvendig må gi et foreløpig svar med angivelse av når svar kan ventes. Av ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling og til å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk følger også en plikt til å sende forsinkelsesmeldinger under sakens gang.

Det er i forvaltningsloven §§ 33 og 34 gitt ytterligere regler for saksforberedelse i klagesaker og om klageinstansens kompetanse. Klageinstansen har, så fremt klagen ikke avvises, plikt til å vurdere klagen og treffe ny realitetsavgjørelse. I dette ligger en plikt til å prøve sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider så langt det er nødvendig. For at klagebehandlingen skal være reell, og for at klageren skal få prøvet saken i to instanser slik loven forutsetter, må Politidirektoratet som klageinstans foreta *en selvstendig vurdering* av de sidene av saken som klagen gir grunn til. Klageinstansen kan enten treffe nytt vedtak eller oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake til helt eller delvis ny behandling.

Utredningsplikten er for klageinstansen presisert i forvaltningsloven § 33 siste ledd. Bestemmelsene gir uttrykk for det såkalte undersøkelsesprinsippet, som pålegger forvaltningen et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Hva som konkret ligger i undersøkelsesplikten, vil variere avhengig av sakens karakter og de konkrete omstendighetene. Plikten må likevel tilpasses hensynet til rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser. Der vedtaket medfører inngripende konsekvenser for parten, vil det kunne medføre at kravene til å opplyse saken blir skjerpet.

Begrunnelsesplikten gjelder også i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd. Dette innebærer at Politidirektoratets avgjørelse må tilfredsstillende kravene til begrunnelse som følger av forvaltningsloven § 25. I tillegg følger det av § 34 annet ledd annet punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunktene som klageren kommer med.



## **3.2 Generelt om Politidirektoratets klagesaksbehandling**

### **3.2.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

Ombudsmannen finner grunn til å omtale enkelte generelle trekk ved Politidirektoratets klagesaksbehandling samlet. Dette er forhold som gjør seg gjeldende i alle vedtakskategoriene, og vil ikke bli omtalt ved gjennomgangen av de enkelte sakstypene.

#### Saksbehandlingstiden

I førerkort- og kjøreseddelsakene synes saksbehandlingstiden i 2014 å ligge på mellom to og fire måneder i de fleste sakene. I noen enkelttilfeller tok det likevel mer enn seks måneder fra klagedato til endelig avgjørelse i Politidirektoratet.

Når det gjelder foreløpige svar eller forsinkelsesmeldinger, synes rutinen å være at det ikke sendes foreløpig svar til klageren ved direktoratets mottak av klagesaken, men at distriktene i oversendelsesbrevet til direktoratet, ved kopi til klageren opplyser om forventet saksbehandlingstid i direktoratet. I direktoratets brev hit 26. november 2014 ble det opplyst at det for tiden orienteres om en saksbehandlingstid på 2-4 måneder, noe som samsvarer med ombudsmannens generelle inntrykk etter gjennomgangen av sakene.

Ombudsmannen oppfatter det videre slik at Politidirektoratet heller ikke har rutine for å gi orienteringer om saksbehandlingstiden i de tilfellene saksbehandlingen går ut over det som ble oppgitt fra distriktet om forventet saksbehandlingstid.

#### Utfallet av klagesaksbehandlingen

Omgjøringsprosenten er generelt lav for alle sakstyper. Til sammen fant ombudsmannen at klagen førte frem i 32 av de 546 sakene som ble gjennomgått. Omgjøringsprosenten er dermed i underkant av 6 %.

I vedtakene der klagen førte frem, ble det ikke i noen tilfeller opplyst om retten til å kreve dekning for sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

I tillegg til vedtakene som ble omgjort, fant ombudsmannen ved innhenting av vedtaksbrevene flere eksempler på saker, der direktoratet ved klagebehandlingen mente at saken ikke var godt nok opplyst fra politidistriktets side, slik at saken ble sendt tilbake til distriktet for ny behandling. Ved ombudsmannens innhenting av vedtak i Politidirektoratet fremsto disse avgjørelsene umiddelbart ikke som vedtak i klagesak, og ble derfor ikke inntatt i grunnlagsmaterialet. Det er grunn til å stille enkelte spørsmål ved fremgangsmåten.

Forvaltningsrettslig er det noe uklart hvordan en slik fremgangsmåte skal kategoriseres. Forvaltningsloven § 34 siste ledd siste setning angir hvilke muligheter klageinstansen har ved behandlingen av en klage. Forvaltningsorganet må velge en av to ulike fremgangsmåter – å treffe nytt vedtak eller å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling. Dersom saken ikke fremstår tilstrekkelig utredet, kan klageinstansen «pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.», jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd siste punktum. En slik fremgangsmåte innebærer at saken

som sådan beholdes i klageinstansen. Dersom saken er sendt tilbake til underinstansen for ny vurdering, vil dette være å anse som et vedtak om opphevelse. Et opphevelsesvedtak og et pålegg om utredning kan ha ulike rettsvirkninger. Et opphevelsesvedtak kan i enkelte tilfeller anses som en «endring til gunst» og gi rett til dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

I flere av avgjørelsene uttalte direktoratet «Saken returneres uten realitetsavgjørelse». Eksempler på denne fremgangsmåten finnes i sakene 2014/03395, 2014/02369, 2014/00360, 2014/01169 og 2014/0036. Det kan se ut til at Politidirektoratet i disse sakene sendte saken tilbake til underinstansen for en ny vurdering, uten at direktoratet mente å ta klagen til følge ved å oppheve vedtaket, eller at direktoratet faktisk opphevet vedtaket uten at det fremgikk at det var dette som hadde skjedd. I en sak (2014/02811) ble det benyttet en lignende formulering, til tross for at klagen oppfattes å gjelde både avslag på en søknad og pålegg om legeundersøkelse, og pålegget synes å ha blitt stadfestet i vedtaket.

Det er også enkelte andre eksempler på at saken ble sendt tilbake til politidistriktet fordi den var for dårlig opplyst, for eksempel sakene 2014/00138, 2014/00349 og 2014/00458. Det er også i disse sakene uklart om klagen med dette ble tatt til følge.

Det er eksempler på at direktoratet i tilsvarende tilfeller har tatt klagen til følge, opphevet vedtaket og gitt veiledning om vanlig prosedyre og hvilke vurderinger som må foretas, for eksempel i 2014/01384 om pålegg om helseopplysninger og innlevering av førerkort. Det synes dermed ikke å være konsekvent hvilken informasjon direktoratet gir om hvilken status saken har etter klageinstansens vurdering.

#### Andre generelle trekk

I samtlige av sakstypene var det utstrakt bruk av standardtekster. Særlig gjaldt dette for vedtak om forkortet tapstid og tilbakekall av førerrett etter melding fra Fylkesmannen. Dette er begge vedtakskategorier der direktoratet selv anser kompetansen begrenset. Minimumskravene som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25, gjelder også i slike saker. For den saken gjelder, vil behovet for å forstå grunnlaget for avslaget eller tilbakekallet være like stort som i andre saker der direktoratet gir en mer utførlig og individuelt tilpasset begrunnelse. Standardformuleringer er tidsbesparende, og en slik begrunnelse kan i mange tilfeller være fullt ut tilfredsstillende. Særlig i helsesakene, der de faktiske og materielle vurderingene foretas av helsemyndighetene, synes dette hensiktsmessig. Det kan for øvrig være grunn til å være forsiktig med en utstrakt bruk av standardformuleringer uten å synliggjøre hvordan de konkrete søknadsgrunnene og klageanførselene er vurdert. Faren for bruk av feil navn og andre faktiske opplysninger er også til stede.

#### **3.2.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Saksbehandlingstiden i Politidirektoratet, sett i forhold til ressursituasjonen og saksmengden, fremstår hovedsakelig forsvarlig og i samsvar med forvaltningslovens krav til saksbehandlingstiden. Ombudsmannen har likevel funnet grunn til å stille spørsmål knyttet til praksisen ved at direktoratet ikke har rutiner for å informere klagere om forventet saksbehandlingstid. Det vises til at direktoratet ikke selv sender ut foreløpig svar når klagen

mottas og at det heller ikke er rutiner for å gi informasjon når saksbehandlingstiden går ut over det politidistriktet har opplyst klageren ved oversendelsen av klagen til Politidirektoratet (forsinkelsesmelding).

Ombudsmannen har videre merket seg at direktoratets håndtering av saker der direktoratet ikke finner saken tilstrekkelig opplyst, både generelt og i den enkelte saken, fremstår uklar.

Spørsmål til direktoratet:

*9. Politidirektoratet bes gi en begrunnelse for hvorfor direktoratet ikke sender ut foreløpig svar ved mottak av klagesaken og gi en vurdering av om denne praksisen er i tråd med forvaltningsloven § 11 a.*

*10. Hvilke rutiner har direktoratet for å sende forsinkelsesmeldinger?*

*11. Hvorfor opplyses det ikke om forvaltningsloven § 36?*

*12. Direktoratet bes vurdere om det i tilfeller der saken er sendt tilbake til politidistriktet uten realitetsbehandling, i realiteten skjer en opphevelse av vedtaket eller om dette må regnes som et pålegg fra klageinstansen om ytterligere utredning.*

### **3.3 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerrett når helsekravene ikke er oppfylt**

#### **3.3.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

##### Nærmere om saksmengden

Ombudsmannen har gjennomgått 101 vedtak i klagesaker om tilbakekall av førerrett grunnet ikke oppfylte helsekrav. Det var også flere eksempler på klagesaker der direktoratet ikke realitetsbehandlet klagen fordi saken ikke var tilstrekkelig opplyst ved politidistriktets vedtak eller klagesaksforberedelse, se punkt 3.2. Antallet klagesaker antas derfor å være noe høyere enn vedtakene som faktisk ble gjennomgått.

I Helsedirektoratets notat «Førerkortsaker hos Fylkesmennene» med statistikk for 2014, fremgår det at fylkesmennene i 2014 sendte tilsammen 11 165 meldinger til politiet om at førerretten burde tilbakekalles. Det konstateres derfor at klageadgangen benyttes i liten grad, noe som også var inntrykket ved gjennomgangen av de tre politidistriktenes saker.

En nærliggende årsak til at klageadgangen i liten grad brukes er at førerkortinnehaverne velger å søke om dispensasjon fra helsekravene fremfor å påklage vedtaket. Inntrykket fra politidistriktene er også at de i stor grad veiledet om dispensasjonsadgangen. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved realiteten i klageadgangen og om det er forhold ved selve klagesystemet som gjør at førerkortinnehaverne ikke benytter adgangen til å påklage vedtaket.

## Utfallet av klagebehandlingen

Klagene fører sjelden frem. I 99 saker ble politidistriktets vedtak om tilbakekall stadfestet. Bare i 2 saker førte klagen frem. I den ene saken viste Politidirektoratet til Helsedirektoratets vurdering om at vedkommende på meldingstidspunktet oppfylte helsekravene og kom til at Fylkesmannens tilrådning om inndragning av førerkortet ikke var riktig.

Den andre klagen var over et tilbakekall som i politidistriktet ble fattet med hjemmel i § 34 annet ledd til tross for at legen hadde konkludert med at helsekravene var oppfylt. Politidirektoratet mente helseattesten ikke kunne tilsidesettes og at føreretten ikke kunne tilbakekalles etter denne bestemmelsen, men vurderte tilbakekallet etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd om edruelighet. Selv om også direktoratet merket seg at klageren tidvis synes å ha hatt et relativt høyt alkoholforbruk, mente direktoratet at alkoholforbruket ikke hadde hatt et slikt omfang at han ikke kunne anses edruelig i vegtrafikklovens forstand. Saken gjaldt også kjøreseddel, der klagen over tilbakekallet ikke ble tatt til følge.

## Hjemmelshenvising

Hjemmelen ble i de fleste vedtakene opplyst å være vegtrafikkloven § 34 annet ledd. I enkelte vedtak ble det også vist til bestemmelser i vedlegg til førerkortforskriften om helsekrav, men dette var ikke det vanlige.

Vegtrafikkloven § 34 annet ledd første setning lyder:

«Unnlater innehaveren å etterkomme pålegg etter første ledd, eller legeundersøkelsen ikke er tilfredsstillende, eller består han ikke førerprøven, kan politimesteren eller den han gir myndighet tilbakekalle føreretten.»

Det ble likevel i de færreste sakene gitt slikt pålegg om legeundersøkelse som første ledd gir anvisning på, men i all hovedsak vist til Fylkesmannens tilrådning om tilbakekall. Ombudsmannen har tidligere vurdert om vegtrafikkloven § 34 annet ledd gir tilstrekkelig hjemmel til å tilbakekalle førerett etter en slik prosedyre. Spørsmålet omtales nærmere i punkt 3.3.2.

I 2 vedtak var hjemmelanvisningen mangelfull. I ett av disse vedtakene ble det bare vist til førerkortforskriftens helsekrav. Verken lovhjemmel eller nærmere presisering av hvilke bestemmelser i førerkortforskriften som ga hjemmel for tilbakekallet, var oppgitt.

I den andre saken viste Politidirektoratets vedtak om tilbakekall til vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd. I den konkrete saken (2014/02335) er det for øvrig vanskelig å se hva som var hjemmelen for tilbakekallet, både i distriktet og i direktoratet. Informasjonen som fremgår av vedtaket, tyder på at distriktet tilbakekalte etter melding fra Fylkesmannen om ikke oppfylte helsekrav grunnet alkohollidelse, men også at det ble «lagt til grunn at klageren ikke fyller vegtrafikklovens krav til edruelighet, jf. vegtrafikklovens § 24 fjerde ledd». Under henvisning til at Fylkesmannen i ettertid ga dispensasjon fra helsekravene for førerkort på visse vilkår, skrev direktoratet i vedtaket:

«Politidirektoratet tar til etterretning de helsemessige vurderinger som er gjort i saken. Saken må likevel undergis en selvstendig politimessig vurdering.

I henhold til Håndhevingsinstruksen pkt. 3.1.6.2 Rusmisbrukere som er under rehabilitering ved en behandlingsinstitusjon kan ikke påregne samtykke til erverv av førerrett. Det kreves at vedkommende etter et slikt opphold med rimelig grad av sikkerhet kan sies å være kvitt sitt rusproblem, og at vedkommende en tid på egen hånd har greid seg i samfunnet med positivt resultat.

Klagen tas ikke til følge.»

Det ble i vedtaket ikke vist til adgangen til tilbakekall av førerrett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd, og det kan dermed se ut som om direktoratet enten overprøvde Fylkesmannens vurdering av om helsekravene var oppfylt eller at klagen ble vurdert som en klage over avslag på erverv av førerrett.

#### Øvrige krav til saksbehandlingen og vedtaket

Når det gjelder Politidirektoratets nærmere vurderinger i disse sakene, var vedtakene utformet med nærmest identisk ordlyd, normalt slik:

«Med hjemmel i vegtrafikkloven § 34 annet ledd traff X politidistrikt [dato]vedtak om tilbakekall av As førerrett på bakgrunn av melding av [dato]fra Fylkesmannen i X om ikke oppfylte helsekrav, jf. førerkortforskriften vedlegg 1 § 2 pkt. 5.

Politidirektoratet besitter ikke medisinsk kompetanse. Vi har derfor forelagt saken for HelseDirektoratet for vurdering av hvorvidt klageren på vedtakstidspunktet oppfylte førerkortforskriftens helsekrav. HelseDirektoratet har ved sitt brev av [dato]bl.a. uttalt:

*"A oppfylte på meldingstidspunktet ikke førerkortforskriftenes helsekrav."*

HelseDirektoratets brev vedlegges saken.

Til orientering kan også opplyses at det er et grunnleggende vilkår for å inneha førerrett at førerkortforskriftens helsekrav er tilfredsstilt. Om førerkortforskriftens helsekrav er tilfredsstilt avgjøres ut i fra en medisinsk vurdering.»

Ut fra vedtakenes ordlyd er det ikke mulig å ta stilling til om Politidirektoratets klagesaksbehandling tilfredsstiller forvaltningslovens krav. Blant annet var de faktiske forholdene i liten grad nevnt, utover en henvisning til sakens dokumenter, slik som det fremgår av den overfor siterte vedtaksteksten. Anførlene i klagen ble sjelden nevnt – bare i 2 av 101 vedtak. Hvordan anførlene ble vurdert, fremgikk ikke i vedtaket. Hvorvidt kravene til sakens utredning, vedtakets begrunnelse, kontradiksjon og partens informasjons- og veiledningsbehov ble ivaretatt, er derfor ikke kontrollert i disse sakene.

### 3.3.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål

Ombudsmannen har tidligere tatt opp til nærmere undersøkelse en sak om tilbakekall ved manglende oppfyllelse av helsekrav, med både Politidirektoratet og Helsedirektoratet. I uttalelse 5. august 2015 (sak 2014/2891) omtalte ombudsmannen saksbehandlingen i disse sakene slik:

«Etter helsepersonelloven § 34 og meldepliktforskriften 13. juli 1984 nr. 1467 § 2 nr. 3 har lege meldeplikt til fylkeslegen om at innehaveren av flysertifikat eller førerkort ikke fyller helsemessige krav. Fylkeslegen innhenter nødvendige opplysninger og gir så en tilråding til politiet. Tilrådingen regnes ikke som et enkeltvedtak. Dersom fylkeslegen råder politiet til å tilbakekalle føreretten, sender politiet forhåndsvarsel om tilbakekall og fatter deretter vedtak.

Ved klage på slikt vedtak sender politiet klagen til fylkeslegen for ny vurdering. Saken sendes deretter til Politidirektoratet som klageinstans. Før vedtak treffes der, innhentes uttalelse fra Helsedirektoratet.»

Undersøkelsen av politiets behandling av førerkortsaker har vist at det ikke i noen av politidistriktene er praksis for å sende forhåndsvarsel om tilbakekall, og at distriktene heller ikke anser at dette er nødvendig ettersom førerkortinnehaveren skal ha blitt kjent med saken gjennom informasjon fra fastlegen (eller annen helsepersonell som sender melding til Fylkesmannen) og deretter gjennom kopi av Fylkesmannens tilråding til politiet om tilbakekall av førerett.

I uttalelsen 5. august 2015 ble det påpekt flere problematiske sider ved ansvarsforholdet mellom politiet og helsemyndighetene i saker om tilbakekall av førerkort etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Gjennomgangen av vedtakene i politiet forsterker inntrykket av at selve ordningen er uheldig. I uttalelsen ble dette uttrykt slik:

«Generelt bemerkes at ansvarsfordelingen mellom politiet og helsemyndighetene, hvor politiet har vedtaksmyndigheten, men baserer seg på helsemyndighetenes vurdering, synes å skape en del utfordringer. Redegjørelsene fra Helsedirektoratet og Politidirektoratet i denne saken tyder på at det har utviklet seg en administrativ praksis som ikke fullt ut er i samsvar med reglene i vegtrafikkloven og meldepliktforskriften. Dette gjelder anvendelsen av tilbakekallshjemmelen i vegtrafikkloven § 34 annet ledd, helsemyndighetenes praksis for meldinger til fylkeslegen om manglende oppfyllelse av helsekrav og helsepersonells bruk av bekymringsmeldinger. Praksisen for å gi dispensasjon har ikke vært tema i denne saken, men dispensasjonsordningen er også en del av dette regelverket.

Ombudsmannen har ikke tatt stilling til det eksisterende regelverkets egnethet, men påpeker at utfordringer ved regelverket må søkes løst gjennom lov- og forskriftsendringer. Manglene ved administrativ praksis meldes derfor til vedkommende departement, jf. sivilombudsmannsloven § 11.»

Ombudsmannen oppfatter det for øvrig slik at verken direktoratet eller distriktene er særlig fornøyde med denne ordningen. For politidistriktene innebærer dette sakskomplekset håndtering av en betydelig saksmengde. I Helsedirektoratets statistikk om førerkortsaker fremgår det at det i 2014 ble gitt 11 165 tilrådninger fra fylkesmennene om tilbakekall.

Rettsikkerhetsmessig er det problematisk at de faktiske og rettslige vurderingene er overlatt til et annet forvaltningsorgan enn organet med vedtakskompetanse. Verken fylkeslegens tilråding eller Helsedirektoratets vurdering regnes som enkeltvedtak, og trenger derfor ikke oppfylle forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. Likevel er det i praksis denne tilrådingen som utgjør det reelle grunnlaget for tilbakekallsvedtaket.

Det fremstår for øvrig uklart både etter tidligere IS 1348 «Retningslinjer for fylkesmennenes behandling av førerkortsaker» og IS 2541 «Førerkortveilederen» om og eventuelt hvilke dokumenter som skal oversendes politiet utover «tilrådingen». Ombudsmannen oppfatter det derfor slik at det i mange saker vil være Fylkesmannen og ikke politiet som kjenner opplysningene som utgjør grunnlaget for de medisinske vurderingene. Som vedtaksorgan er det likevel Politidirektoratet som må sørge for at kravene til at saken er tilstrekkelig utredet, partens veilednings- og opplysningsbehov, hensynet til kontradiksjon og begrunnelsen er ivaretatt i saksbehandlingen.

Spørsmål til direktoratet:

*13. Direktoratet bes redegjøre for plikten til å forhåndsvarsle i helsesakene og gi en vurdering av om fremgangsmåten som benyttes, innebærer at førerkortinnehaveren får tilstrekkelig informasjon og oppfordring til å kunne ivareta sine interesser før et eventuelt vedtak.*

*14. Videre bes det om en vurdering av om førerkortinnehaveren etter denne prosedyren er godt nok informert om konsekvensene av tilbakekallet og hva klageren eventuelt må gjøre for å få tilbake føreretten.*

Ved oppstarten av denne undersøkelsen ble det fra direktoratet opplyst at revisjonen av Håndhevingsinstruksen var forsinket. Det oppfattes slik at denne revisjonen fremdeles ikke er avsluttet. I mellomtiden er det også kommet nye helsekrav ved nytt vedlegg 1 til førerkortforskriften, som trådte i kraft 1. oktober 2016. Ombudsmannen antar at endringene medfører et ytterligere behov for endringer i håndhevingsinstruksen.

*15. Politidirektoratet bes om å gi en redegjørelse for arbeidet med revisjonen og hvorfor dette har tatt lang tid. Det bes kommentert hvordan det tas høyde for nye retningslinjer om behandlingen av helsesakene ved endring av forskrift med vedlegg.*

### **3.4 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerett når føreren ikke er edruelig**

#### **3.4.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

##### Nærmere om saksmengden

Ombudsmannen har gjennomgått 104 vedtak fra 2014 om tilbakekall av førerett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd. De fleste tilbakekallene ved manglende edruelighet gjaldt bruk/misbruk av narkotika, mens et fåtall gjaldt alkoholmisbruk.

##### Utfallet av klagebehandlingen

Politidirektoratet stadfestet tilbakekallet i 98 saker og tok klagen til følge i 5 saker. I en sak førte klagebehandlingen til omgjøring av underinstansens vedtak om tapstid på to år til ugunst for klageren, ved at direktoratet fattet nytt vedtak om tap av førerett for alltid.

Der klagen ble tatt til følge, skyldtes dette i ett tilfelle at vedtaket ble regnet som en nullitet, ettersom politiet hadde tilbakekalt en ikke-eksisterende førerett. To omgjøringer skyldtes at politiet hadde vektlagt forhold som lå for langt tilbake i tid. Én omgjøring skyldtes at saken ikke var tilstrekkelig opplyst. Det var bare ett eksempel på at en klage ble tatt til følge etter en materiell vurdering av edruelighetsvilkåret. Denne saken gjaldt alkoholbruk.

##### Hjemmelsspørsmålet

Hjemmel for tilbakekallet var i alle saker, bortsett fra en, vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Bestemmelsen lyder:

«Dersom innehaveren av føreretten ikke er edruelig eller hans vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn, kan politimesteren eller den han gir myndighet, tilbakekalle retten til å føre førerkortpliktig motorvogn for en bestemt tid eller inntil videre, hvis hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.»

I en sak var hjemmelen for tilbakekallet vegtrafikkloven § 33 nr. 4, som omhandler tilbakekall av førerett for personer som «i løpet av de siste 6 måneder er ilagt straff i utlandet for en overtredelse som ville ha ført til tap av retten til å føre motorvogn for en viss minstetid eller for alltid etter regler i eller i medhold av § 33.»

##### Øvrige krav til vedtaket – klageinstansens begrunnelsesplikt

Alle vedtakene inneholdt en begrunnelse som viste til det rettslige og faktiske grunnlaget for avgjørelsen. I de fleste sakene (53 vedtak) omfattet begrunnelsen likevel ikke en henvisning til og en vurdering av de konkrete rettslige og faktiske anførselene i klagen. I praksis skilte vedtakene seg primært fra hverandre i de første avsnittene, som inneholdt en kort beskrivelse av den faktiske bakgrunnen, det vil si opplysningene som lå til grunn for edruelighetsvurderingen.



I 36 vedtak fant ombudsmannen at begrunnelsen omfattet de faktiske forholdene, og anførselene i klagen ble både vist til og nærmere kommentert. I 9 saker ble anførselene fra klagen presentert, men det ble ikke foretatt en vurdering av dem. Også i mange av sakene der anførselene ble kommentert, fremstår begrunnelsen «knapp» eller standardpreget.

Gjennomgangen viser også at sannsynligheten for å nå frem med en klage på den materielle edruelighetsvurderingen synes å være lav. Det ene eksempelet på en omgjøring av vedtaket etter en materiell vurdering, gjaldt alkoholbruk. Ombudsmannen har ikke tilstrekkelige opplysninger til å konkludere med om det foregår en gjennomgående forskjellsbehandling mellom saker som involverer alkohol og narkotika, men finner grunn til å minne om uttalelsene i sak 2014/2522. Ombudsmannen uttrykte her at rusmidlenes ulovlighet ikke anses som et selvstendig moment i edruelighetsvurderingen, og at enhver bruk av ulovlige rusmidler heller ikke kvalifiserer som «misbruk», slik dette begrepet brukes i rettspraksis og juridisk teori.

I tillegg til sakens faktiske og rettslige sider bør det i vedtaket nevnes de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Vilåårene i vegtrafikkloven § 34 femte ledd er utpreget skjønnsmessige, ved uttrykkene «edruelig» og «trafikkikkerhet»/«allmenne hensyn».

Etter tilbakekallsbestemmelsen er det et selvstendig vilkår at også hensynet til trafikkikkerheten eller allmenne hensyn krever tilbakekall. Det vises blant annet til Høyesteretts dom HR-2015-988-A, der Høyesterett uttalte:

«Tilbakekall av føreretten må også være påkrevet av hensyn til trafikkikkerheten.»

Borgarting lagmannsrett behandlet dette spørsmålet i dom 27. juni 2016 (LB-2015-110557). Lagmannsretten viste til at vegtrafikkloven § 34 femte ledd oppstiller to kumulative vilkår. Vilååret om at trafikkikkerheten eller allmenne hensyn krever at føreretten tilbakekalles ble omtalt slik:

«At A ikke kan anses edruelig i lovens forstand, er ikke tilstrekkelig for å tilbakekalle føreretten. Manglende edruelighet og hensynet til trafikkikkerheten, er i utgangspunktet to kumulative vilkår for å tilbakekalle føreretten selv om det er en klar sammenheng mellom de to vurderingene. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig bare å vurdere edrueligheten slik Politidirektoratet synes å ha gjort. En viss støtte for trafikkikkerhetsvurderingen er det i rapporten «Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Forslag til endringer i vegtrafikkloven. Rapport fra arbeidsgruppe mars 2009» hvor det etter en gjennomgang av edruelighetskriteriet uttales på side 61:

I tillegg må hensynet til trafikkikkerheten eller allmenne hensyn ellers kreve tilbakekall. Dette vilååret vil normalt være oppfylt dersom det foreligger en begrunnet forventning om at førerkorthaveren i en tid fremover ikke kan antas å overholde vegtrafikklovgivningen.

Lagmannsretten er av den oppfatning at Politidirektoratet gir uttrykk for en uriktig lovforståelse når det på side to i vedtaket uttales at «[m]isbruk av rusmidler vil være et klart grunnlag for å nekte erverv av førerrett og for tilbakekall av førerrett». Det samme er tilfelle når det på samme side gis uttrykk for at «manglende edruelighet i seg selv er uttrykk for at klager utgjør en høyere trafiksikkerhetsrisiko, og at hensynet til trafiksikkerheten derfor tilsier at førerkortet tilbakekalles». Som påpekt over er ikke manglende edruelighet i seg selv tilstrekkelig grunnlag for å tilbakekalle førerretten.

En konsekvens av Politidirektoratets uriktige lovforståelse er at det ikke er foretatt noen konkret vurdering av om A manglende edruelighet utgjør en trafiksikkerhetsrisiko.»

Ombudsmannen er kjent med at Hålogaland lagmannsrett vurderte spørsmålet om vilkårets selvstendige betydning noe annerledes i dom 15. september 2016 (LH-2016-70592).

Ved gjennomgangen av Politidirektoratets vedtak om tilbakekall av førerrett på grunnlag av manglende edruelighet, fant ombudsmannen at det i stor grad benyttes tilsvarende formuleringer som i vedtaket Borgarting lagmannsrett kom til at måtte anses ugyldig. I vedtakene ombudsmannen har gjennomgått, ble hensynene nevnt, men Politidirektoratet foretok normalt ingen konkret vurdering av om «hensynet til trafiksikkerheten eller allmenne hensyn ellers» krevde tilbakekall i den konkrete saken. I 31 av 104 vedtak ble det ved vår gjennomgang funnet at det var gitt en konkret vurdering av hensynene. Eksempelvis er vurderingen uttrykt slik i sak 2014/00801:

«Formålet bak reglene om nektelse av erverv av førerrett og senere tilbakekall av denne retten, er å fjerne farlige/antatt farlige førere fra trafikken. Regelverket praktiseres svært strengt basert på et "føre var" prinsipp. Det er alminnelig kjent at en ikke ubetydelig del av de som kjører i ruspåvirket tilstand er rusmiddelavhengige, og at det erfaringsmessig vil være slik at personer som ikke er edruelig i vegtrafikklovens forstand utgjør en høyere risiko for brudd på vegtrafikklovens bestemmelser enn andre. Politidirektoratet viser til at manglende edruelighet i seg selv er et uttrykk for at klager utgjør en høyere trafiksikkerhetsrisiko, og at hensynet til trafiksikkerheten derfor tilsier at førerkortet tilbakekalles. [...]

Misbruk av rusmidler vil være et klart grunnlag for å nekte erverv av førerrett og for tilbakekall av førerrett. Det stilles krav om lengre tids, minst ett års, avholdenhet fra rusmidler før det er aktuelt å samtykke til erverv/gjenerverv av førerrett.

Direktoratet finner at klageren benytter rusmidler i en utstrekning som er uforenlig med å inneha førerrett, jf. vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd og § 34 femte ledd. Hensynet til trafiksikkerheten tilsier at førerretten tilbakekalles.»

### **3.4.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Det er ombudsmannens erfaring, både gjennom den ordinære kontrollen med saker som blir brakt inn for ombudsmannskontroll, og etter denne undersøkelsen av politiets

saksbehandling at praksis for tilbakekall av førerett ved manglende edruelighet har utviklet seg og at terskelen for vurderingen av «edruelighet» har blitt strengere.

Bakgrunnen for endringen i praksis de siste årene har sammenheng med at Samferdselsdepartementet 19. mars 2009 la frem en rapport om kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Mandatet til arbeidsgruppen var blant annet å vurdere om håndhevingen av vegtrafikkloven § 34 femte ledd kunne skjerpes innenfor det eksisterende regelverket. Arbeidsgruppen konkluderte blant annet med at trafikksikkerhetshensyn burde tillegges større vekt, og at «føre var»- synspunkter ga støtte for en streng fortolkning av bestemmelsen. Uttalelsene i denne rapporten synes å ha påvirket forvaltningspraksis, og formuleringer derfra går igjen i direktoratets praksis. Det synes blant annet å være en del av vedtaksmalen å fastslå at «[r]egelverket praktiseres svært strengt basert på et "føre var"- prinsipp». På distriktsnivå synes politiet i perioden etter 2011 å ha fulgt opp rapporten gjennom endringer i praksis og håndheving av regelverket, blant annet ved iverksettingen av arbeidsmetoden «Forebygging gjennom forvaltning». Se for øvrig punktene 2.1. og 2.7. om dette. Disse endringene har ført til en økning i antall tilbakekall etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd.

Gjennomgangen av de 104 vedtakene om tilbakekall av førerett ved manglende edruelighet har vist at det skal mye til for å nå frem med en klage over den materielle vurderingen av om vedkommende kan sies å være «edruelig». Praksis må derfor kunne sies å være streng.

Endringene i politiets praksis og økningen i antall tilbakekall av førerett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd har ikke blitt fulgt opp med en tilsvarende utvikling eller oppdatering av regelverket, heller ikke håndhevingsinstruksen. Tilbakekall av førerett er inngripende vedtak. Bruken av tilbakekallshjemmelen må ivareta formålene bak bestemmelsen, og rettssikkerhetsgarantier må ivaretas. Politidirektoratets rolle er både å være klageinstans, og dermed et korrektiv, og også å være en koordinerende instans og ansvarlig for å utstede retningslinjer.

Vedtakens begrunnelse kan bidra til å ivareta rettssikkerhetsgarantiene. Det er likevel et generelt trekk også ved klagesaksbehandlingen av disse sakene at begrunnelsen ofte har svakheter. Det vises særlig til at klageanførsle i mer enn halvparten av sakene verken var nevnt eller vurdert og ved at det i liten grad ble gitt en konkret vurdering av om tilbakekallet var påkrevet av hensynet til trafikksikkerheten.

*16. I lys av nyere rettspraksis bes direktoratet gi en vurdering av om begrunnelsesplikten kan anses oppfylt ved en gjengivelse av generelle vurderinger knyttet til rus og trafikksikkerhet.*

*17. Direktoratet bes kommentere at klagerens anførsler og vurderingen av disse i liten grad synliggjøres i vedtakenes begrunnelse.*

### **3.5 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av andre grunner**

#### **3.5.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

##### Nærmere om saksmengden og utfallet av klagebehandlingen

Utover helsesakene og edruelighetssakene gjennomgikk ombudsmannen 23 andre vedtak i klagesaker om tilbakekall på grunnlag av vandel, kjøreevner eller at pålegg enten ikke er etterkommet eller at resultatet ikke er tilfredsstillende. I fem saker førte klagen frem, og det gjaldt saker om tilbakekall grunnet vandel. Dette innebærer også at politidistriktenes vedtak om vandel bare i tre tilfeller ble stadfestet.

Bakgrunnen for at klagen førte frem var ofte at politidistriktene la vekt på straffbare forhold som lå langt tilbake i tid, at det straffbare forholdet ikke anses å ha sammenheng med føring av motorvogn/atferd i trafikken. Det var også tilfeller der vedtaket bygget på forhold som ikke var rettskraftig avgjort eller tilstrekkelig bevist, eller på grunn av kompetansefordelingen mellom domstolene og forvaltningen.

##### Hjemmel for vedtaket om tilbakekall

Hjemmel for vedtakene om tilbakekall var i 15 saker vegtrafikkloven § 34 annet ledd. Ofte var det også vist til bestemmelsens første ledd. I 8 saker var tilbakekallet truffet med hjemmel i vegtrafikkloven § 34 femte ledd, det vil si fordi «vandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn».

Det er ikke grunnlag for merknader knyttet til hjemmelshenvisningen i noen av sakene.

##### Øvrige krav til vedtaket

Politidirektoratet ga gjennomgående en begrunnelse for vedtaket, som i de fleste tilfeller omfattet en beskrivelse av de faktiske forholdene. I en sak ble det likevel ved gjennomgangen ansett at begrunnelsen ikke omfattet de faktiske forholdene vedtaket bygget på. Det var i saken vist til «manglende vandel» og «ikke rettskraftige forhold» uten noen nærmere angivelse av hvilke forhold det var snakk om. Vedtaket ble imidlertid opphevet, og klagen tatt til følge. I en slik situasjon kommer ikke kravene til vedtakets begrunnelse på spissen.

Anførslene fra klagen var både nevnt og kommentert i halvparten (11 vedtak) av sakene. I en sak var klageanførslene nevnt, men ikke kommentert utover setningen «Klagers anførsler er vurdert». I fem vedtak der klagen ikke førte frem, ble klagens anførsler ikke nevnt eller nærmere vurdert.

Hensynet til trafiksikkerheten og allmenne hensyn ble i hovedsak nevnt i de vedtakene som ble truffet med hjemmel i vegtrafikkloven § 34 femte ledd, og det synes også i disse sakene å være gjort en konkret vurdering av om hensynet til trafiksikkerheten/allmenne hensyn krevde at føreretten ble tilbakekalt.

### 3.5.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål

Spørsmål til direktoratet:

*18. Det bes om en kommentar til funnet om at klagesakene knyttet til vandel har høy omgjøringsprosent.*

*19. Opplever direktoratet manglende kjennskap i politidistriktene om reglene som gjelder for tilbakekall av førerett på grunnlag av vandel?*

## 3.6 Politidirektoratets behandling av klager over pålegg

### 3.6.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

#### Om saksmengden og utfallet av klagebehandlingen

Ombudsmannen gjennomgikk til sammen 27 vedtak der det var klaget over et pålegg gitt av politiet. Vedtakene omhandlet pålegg om legeattest, praktisk og teoretisk førerprøve og midlertidig innlevering av førerkort. I tillegg til vedtakene som bare gjaldt pålegg, var det også i en rekke av tilbakekallssakene gitt pålegg forut for politidistriktets vedtak om tilbakekall. Da klagen og Politidirektoratets vurdering i disse sakene normalt var rettet mot vedtaket om tilbakekall, holdes disse utenfor omtalen av påleggene her.

Bare en av klagenes førte frem. I en annen sak ble det ved gjennomgangen her notert at det var uklart om klagen hadde ført frem. Dette dreide seg om et pålegg om dokumentasjon for rusfrihet over seks måneder. Direktoratet uttrykte at de ikke hadde noe å innvende til at politiet besluttet å pålegge legeattest og midlertidig inndragning, men at vegtrafikkloven § 34 første ledd ikke gir hjemmel til å pålegge dokumentasjon for rusfrihet over seks måneder som betingelse for gjenerverv.

#### Øvrige krav til vedtakets utforming og begrunnelse

Ved gjennomgangen fant ombudsmannen at Politidirektoratet i alle saker nevnte de faktiske forholdene som lå til grunn for vedtaket. Med ett unntak (2014/02811) ble det også vist til reglene vedtaket bygger på. Hjemmelshenvisningen var i alle sakene vegtrafikkloven § 34 første ledd. For pålegg som omfattet midlertidig inndragning/innlevering, var det også vist til bestemmelsens siste ledd. I et tilfelle var det også vist til førerkortforskriften § 11-3 om utenlandske førerkort.

Klagens anførsler var normalt både synliggjort og gitt en nærmere vurdering. I 10 av de 27 sakene var anførslene ikke nevnt eller kommentert.

## 3.7 Politidirektoratets behandling av klagesaker om nektet erverv av førerett

### 3.7.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

#### Om saksmengden og utfallet av klagebehandlingen

Ombudsmannen har gjennomgått 105 vedtak om erverv av førerkort. 13 av klagenes førte frem, mens 92 vedtak fra distriktene ble opprettholdt. Sett i forhold til omgjøringsprosenten generelt, synes denne å være høy i disse sakene.

Bakgrunnen for omgjøringen var særlig knyttet til at distriktet nektet erverv av førerett på grunn av straffbare forhold, mens Politidirektoratet mente karakteren av forholdene og tiden som var gått, medførte at førerkort kunne gis. Enkelte omgjøringer var begrunnet med at vedkommende på vedtakstidspunktet ikke var dømt for straffbare forhold, men avslaget var grunnet i siktelse eller tiltale. I ett tilfelle hadde søkeren gitt tilstrekkelig dokumentasjon på rusfrihet (var blant annet gravid og gikk til kontroller).

### Om hjemmelshenvisningen

Vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd var hjemmel for alle vedtak, bortsett fra ett. Dette avslaget ble begrunnet med vegtrafikkloven § 34. Det er ikke grunnlag for merknader til hjemmelshenvisningen i noen saker.

### Øvrige krav til vedtaket

I Politidirektoratets begrunnelser var de faktiske omstendighetene vedtaket bygget på, nevnt i 102 saker. I 3 saker var dette mangelfullt.

I 28 av vedtakene var det inntatt anførsler fra klagen, mens de i fleste sakene, det vil si 77, ble de ikke nevnt. Av de vedtakene som nevnte og kommenterte anførselene, ble dette i halvparten av sakene vurdert å være knapt. 2 saker ble sendt tilbake til distriktet for nærmere oppklaring.

## **3.8 Politidirektoratets behandling av klagesaker om forkortet tapstid**

### **3.8.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

#### Om saksmengde og utfallet av klagebehandlingen

Ombudsmannen har gjennomgått 144 vedtak om søknad om nedsatt tapsperiode. Politidirektoratet stadfestet avslaget på søknaden i samtlige tilfeller.

### Hjemmelshenvisningen

Rettslig grunnlag i samtlige vedtak var oppgitt å være vegtrafikkloven § 40, jf. forskrift 19. desember 2003 nr 1660 om tap av førerett § 9-1. I to tilfeller var det også vist til vegtrafikkloven § 40, jf. § 33 nr. 1.

Forskrift om tap av retten til å føre motorvogn mv. § 9-1 (tapsforskriften) lyder:

«Dersom særlige grunner taler for det, kan politimesteren eller den han gir myndighet, forkorte den perioden for tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn mv. som er fastsatt ved dom eller forelegg. Dersom meget tungtveiende grunner taler for det, kan perioden forkortes selv om minstetiden etter lov eller forskrift ikke er utløpt.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for sperrefrist etter § 24a annet ledd og kjøreforbud etter § 35 første ledd.»

### Øvrige krav til vedtaket

Vedtakene hadde tilnærmet identisk ordlyd, også når det gjaldt gjengivelsen av klagerens anførsler og vurderingen av disse. Et typisk eksempel lyder slik:

«Vi har merket oss klagerens redegjørelse for sine problemer og behovet for førerkort i forbindelse med arbeid. Vi har merket oss at retten vurderte arbeidsforholdet og satte ned tapstiden fra 18 måneder til 16 måneder. Politidirektoratet finner ikke at det er påberopt forhold som er nye i lovens forstand og som kan gi grunnlag for ytterligere redusert tapsperiode. Vi viser til at de forhold som klageren har påberopt for det vesentligste ikke går utover det som er en påregnelig følge av at føreretten er tapt.»

En annen variant lyder slik:

«Det er i klagen anført at klager har behov for førerkort i forbindelse med omsorgsansvar.

Direktoratet har merket seg anførselene i vedlagt skriv fra fastlege X.»

Som vurderes slik av direktoratet:

«Bestemmelsens ordlyd taler for at det stilles et kvalifikasjonskrav til de anførsler som påberopes som grunnlag for søknad om forkortelse av perioden for tap av førerrett. Det vil si at påregnelige følger av tap av førerrett således ikke er å anse som særlige grunner i lovens forstand, til tross for at konsekvensene av tapt førerrett vil kunne oppfattes som svært følelige av vedkommende selv. Bestemmelsen tar sikte på å fange opp de etterfølgende, ekstraordinære omstendigheter som kan begrunne en forkortelse.

[..]

Vi har merket oss klagerens redegjørelse for sine praktiske problemer og behovet for førerkort.

Direktoratet finner ikke at det er påberopt forhold som er nye i lovens forstand og som kan gi grunnlag for nedsettelse av tapsperioden. Vi viser til at de forhold som klageren har påberopt ikke går ut over det som er en påregnelig følge av at føreretten er tapt. Negative følger i forbindelse med arbeid eller sosiale aktiviteter er vanligvis en påregnelig følge av tap av føreretten. Det gjelder også konsekvenser som først gjør seg gjeldene på et senere tidspunkt enn da forelegget ble gitt.»

Vedtaket viste ofte til søknad og klage uten å gjengi innholdet, konkrete anførsler eller klagerens påstand om behov. Disse ble sammenfattet slik som i eksempelet over, til behov i forbindelse med omsorgsansvar eller behov i forbindelse med arbeid. Ved ombudsmannens gjennomgang av vedtakstekstene er det derfor vanskelig å vurdere hvorvidt og hvordan de

konkrete anførselene ble vurdert, hvor terskelen etter praksis ligger og om de konkrete sakene ble vurdert i tråd med denne praktiseringen av regelverket.

### **3.8.2 Ombudsmannens merknader og spørsmål**

Det kan reises spørsmål om det er noen realitet i adgangen til å søke om forkorting av perioden for tap av førerrett og om ordningen kan rettfærdiggjøres ut fra belastningen for privatpersoner og forvaltningen. I mangel av eksempler på at søknader har fått medhold, har ombudsmannen ikke et tilstrekkelig grunnlag til å gå nærmere inn på dette.

*20. Det bes om kommentarer til problemstillingen og opplyst om det er foretatt vurderinger om endring av regelverket.*

## **3.9 Politidirektoratets behandling av klagesaker om kjøreseddel**

### **3.9.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen**

#### Om saksmengden og utfallet av klagebehandlingen

Undersøkelsen omfattet 57 vedtak om avslag på søknad om erverv, gjenerverv eller fornyelse av kjøreseddel. 4 klager førte frem, mens direktoratet opprettholdt distriktets vedtak i 52 av sakene.

I en sak (2014/02369) ble konklusjonen «Klagen returneres uten realitetsbehandling». Klagen førte etter ombudsmannens forståelse frem i den forstand at politidistriktets vedtak om avslag grunnet vandel ikke kunne stadfestes, og det kunne heller ikke gis avslag av andre grunner da helseattesten var tilfredsstillende. Distriktet ble bedt om å forelegge for Fylkeslegen hvorvidt helsekravene ble ansett oppfylt. Det fremstår også her uklart om direktoratet mente å oppheve vedtaket eller å pålegge nærmere undersøkelser for opplysning av saken, se nærmere om dette i punkt 3.2. Dessuten var det i ett vedtak konkludert med at klagen ikke førte frem, selv om direktoratet ikke stadfestet distriktets vedtak om tilbakekall av kjøreseddel. Politidirektoratet behandlet saken og anså vedtaket som et avslag på søknad om gjenerverv av kjøreseddel etter at tapstiden på fem år i tidligere straffedom var over.

I tillegg til ervervssakene ble det gjennomgått 6 vedtak om tilbakekall av kjøreseddel. Kun en klage førte frem. Det var i denne saken vist til at det ikke var funnet nok bevis.

#### Rettslig grunnlag

56 av 57 vedtak om erverv av kjøreseddel henviser til yrkestransportlova § 37 c. I 2 av sakene vises det også til håndhevingsinstruksen punkt 3.9.3. I en sak var det vist til instruksen og til yrkestransportloven, men ikke til bestemt lovhjemmel.

Vedtakene om tilbakekall viste i 3 tilfeller til yrkestransportlova § 37 f første ledd, ett vedtak henviste til § 37 f første ledd, jf. § 37 c første ledd, og ett viste bare til førerkortforskriftens helsekrav. 2 av vedtakene var begrunnet i manglende edruelighet og 3 med manglende skikkethet.



Direktoratets hjemmelshenvisning synes etter dette å være tilfredsstillende med unntak av ett tilfelle, der det var vist til førerkortforskriftens helsekrav, som neppe kan være tilstrekkelig. For øvrig vises det til punkt 2.5 foran, der direktoratet er bedt om å vurdere Troms politidistrikts redegjørelse for det rettslige grunnlaget for tilbakekall av kjøreseddel når helsekravene ikke er oppfylt.

#### Øvrige krav til vedtaket

I begrunnelsene var det, i tillegg til regelhenvisningene, vist til de faktiske forholdene i samtlige saker. I tilbakekallssakene var anførslene i klagen bare nevnt og kommentert i ett av de 6 vedtakene. I vedtakene om erverv ble det funnet at halvparten av sakene nevnte anførslene i klagen og kommenterte disse nærmere. I en stor andel av disse vedtakene fremsto imidlertid vurderingen knapp. Bare i 9 saker er det ved gjennomlesningen av vedtakene her ansett at vurderingen fremstår tilfredsstillende. I enkelte tilfeller fremstår begrunnelsene standardpregede.

Gjennomgangen har dermed vist at det også i kjøreseddelsakene i liten grad synliggjøres hvorvidt klagens anførsler er sett og vurdert.

## **4 Avslutning**

Undersøkelsen har vist at forvaltningslovens krav til saksbehandling ikke fullt ut har vært ivarettatt ved politiets behandling av saker om førerrett og kjøreseddel i 2014. Etter gjennomgangen av de tre politidistriktenes saksbehandling er tilbakemeldingen at samtlige distrikter har søkt å endre rutiner og standardmaler for å sørge for at fremtidige vedtak overholder forvaltningslovens formelle krav.

Etter den systematiske gjennomgangen av politiets behandling av de ulike sakstypene, er det grunn til å stille enkelte grunnleggende spørsmål til utformingen av førerkortregelverket og og/eller praksis. Blant annet synes hjemmelen for å tilbakekalle en kjøreseddel når helsekravene ikke lenger er oppfylt, å være uklar, saksbehandlingen i tilbakekallssaker der helsekravene ikke er oppfylt, fremstår uheldig både ut fra et rettssikkerhetsperspektiv og ut fra ressurs hensyn, og det kan stilles spørsmål ved om adgangen til å søke om forkortet tapstid etter dom/forelegg har noen realitet.

Videre er det enkelte konkrete funn ved undersøkelsen som direktoratet bes kommentere, før en endelig rapport legges frem. Enkelte av funnene som er gjort, fremstår generelle – eksempelvis at det ikke er rutiner for å orientere om saksbehandlingstiden utover et innledende foreløpig svar, og ved distriktenes klageoversendelse. Et annet generelt trekk fra flere sakstyper er også at distriktenes hjemmelshenvisning i flere tilfeller fremstår mangelfull, særlig ved tilbakekall av førerrett etter anbefaling fra Fylkesmannen og i vandelssaker, der det straffbare forholdet ikke er avgjort.

Spørsmålet om politiets begrunnelser i sakene om førerkort er gode nok, er naturlig nok vanskelig å kartlegge i en slik systematisk undersøkelse av et stort antall saker. Likevel er det ved både ved distriktenes og direktoratets behandling trukket frem uheldige sider ved

begrunnelsen, som i de fleste sakskategorier kunne vært mer utfyllende. Ved klagesaksbehandlingen i Politidirektoratet er det også et trekk at anførsle fra parten i mange tilfeller ikke synliggjøres i vedtaket, noe som gjør prøvingen i ettertid vanskelig.

Det bes om tilbakemelding på de ulike punktene i den foreløpige rapporten og om svar på de konkrete spørsmålene som er stilt i kursivert tekst underveis og gjentas her:

*1. Da flere av politidistriktenes vedtakskategorier har preg av masseforvaltning, bes det om en vurdering av om politidistriktenes saksbehandlingsverktøy er hensiktsmessig for å få til en tilfredsstillende saksavvikling. Det bes også opplyst om det er eller har vært til vurdering å ta i bruk automatiserte løsninger i saksbehandlingen, for eksempel for utsending av foreløpig svar eller andre generelle meldinger til søkere/klagere.*

*2. Ombudsmannen ber Politidirektoratet kommentere Troms politidistrikts rettslige forståelse av adgangen til å tilbakekalle kjøreseddel når vedkommende ikke lenger fyller de helsekravene som er stilt i regelverket, og henvisningen til yrkestransportlova § 37 f.*

*3. Det bes om en vurdering av om det kan være behov for en tydeligere hjemmel for tilbakekall i disse tilfellene.*

*4. Politidirektorat bes gi en redegjørelse for det nærmere innholdet i vilkåret om «ny førerprøve» eller «full ny førerprøve». Det bes kommentert om vilkåret knytter seg utelukkende til teoretiske og/eller praktiske kjøreferdigheter, eller om det også innebærer at øvrige krav for erverv av førerrett må være oppfylt.*

*5. Dersom direktoratet mener at vilkåret omfatter en kontroll av vandel og godkjenning fra politiet om at vedkommende kan gå opp til ny førerprøve, bes det opplyst om vandelskravet i denne sammenheng tilsvarer vandelskravet for førstegangssøkere eller vandelskravet etter tilbakekallsbestemmelsen, jf. vegtrafikkloven § 34 femte ledd.*

*6. Ombudsmannen ber om en kort beskrivelse av Politidirektoratets erfaringer og om direktoratet ser at det utvikler seg ulik praksis i distriktene av edruelighetsvurderingen.*

*7. Direktoratet bes vurdere om det i enkelte påleggsvedtak bør gis forhåndsvarsel.*

*8. Direktoratet bes kommentere om forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c gir adgang til å unnlate forhåndsvarsel i disse sakene.*

*9. Politidirektoratet bes gi en begrunnelse for hvorfor direktoratet ikke sender ut foreløpig svar ved mottak av klagesaken og gi en vurdering av om denne praksisen er i tråd med forvaltningsloven § 11 a.*

*10. Hvilke rutiner har direktoratet for å sende forsinkelsesmeldinger?*

*11. Hvorfor opplyses det ikke om forvaltningsloven § 36?*

12. *Direktoratet bes vurdere om det i tilfeller der saken er sendt tilbake til politidistriktet uten realitetsbehandling, i realiteten skjer en opphevelse av vedtaket eller om dette må regnes som et pålegg fra klageinstansen om ytterligere utredning.*
13. *Direktoratet bes redegjøre for plikten til å forhåndsvarsle i helsesakene og gi en vurdering av om fremgangsmåten som benyttes, innebærer at førerkortinnehaveren får tilstrekkelig informasjon og oppfordring til å kunne ivareta sine interesser før et eventuelt vedtak.*
14. *Videre bes det om en vurdering av om førerkortinnehaveren etter denne prosedyren er godt nok informert om konsekvensene av tilbakekallet og hva klageren eventuelt må gjøre for å få tilbake førerretten.*
15. *Politidirektoratet bes om å gi en redegjørelse for arbeidet med revisjonen og hvorfor dette har tatt lang tid. Det bes kommentert hvordan det tas høyde for nye retningslinjer om behandlingen av helsesakene ved endring av forskrift med vedlegg.*
16. *I lys av nyere rettspraksis bes direktoratet gi en vurdering av om begrunnelsesplikten kan anses oppfylt ved en gjengivelse av generelle vurderinger knyttet til rus og trafikksikkerhet.*
17. *Direktoratet bes kommentere at klagerens anførsler og vurderingen av disse i liten grad synliggjøres i vedtakenes begrunnelse.*
18. *Det bes om en kommentar til funnet om at klagesakene knyttet til vandel har høy omgjøringsprosent.*
19. *Opplever direktoratet manglende kjennskap i politidistriktene om reglene som gjelder for tilbakekall av førerrett på grunnlag av vandel?*
20. *Det bes om kommentarer til problemstillingen og opplyst om det er foretatt vurderinger om endring av regelverket.*

Politidirektoratets svar vil bli innarbeidet i den endelige rapporten.

Det bes om svar fra direktoratet **innen 1. mars 2017**.

Oslo, 20.12.2016

Aage Thor Falkanger  
sivilombudsmann

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*

#### Vedlegg

- 1 Tilsvar til Sivilombudsmannens undersøkelse av behandling av saker om førerkort og kjøreseddel
- 2 Undersøkelse av Troms politidistrikts saksbehandling i saker om førerrett og kjøreseddel
- 3 Sivilombudsmannens undersøkelse av Hedmark politidistrikts saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel – presentasjon av funn
- 4 Undersøkelse av Troms politidistrikts saksbehandling i saker om førerrett og kjøreseddel
- 5 Gjennomgang av sivilombudsmannens undersøkelse av Hedmark politidistrikts behandling av saker om førerkort og kjøreseddel
- 6 Sivilombudsmannens undersøkelse av Søndre Buskeruds behandling av saker om førerkort og kjøreseddel - presentasjon av funn

#### Kopi til:

Innlandet politidistrikt	Postboks 355	2303	HAMAR	201501229
Troms politidistrikt	Postboks 6132	9291	TROMSØ	201501121
Søndre Buskerud politidistrikt	Postboks 1087	3001	DRAMMEN	201403562