

Tilbakekall av førerett på grunn av vandel

6.12.2019 (2019/1991)

Saken gjelder et tilbakekall av førerett i 2018. Klager var i 2015 domfelt for kjøring i 2014 med 0,43 i promille. I 2014 hadde klager i tillegg begått narkotikaovertrедelser som han ble domfelt for i 2016, og også blitt anmeldt for andre forhold, hvorav de fleste – bl.a. en legemsfornærmelse – ble senere henlagt. I 2017 hadde klager igjen begått lovbrudd, i hovedsak narkotikaovertrедelser for å tjene penger, som med ett unntak ble erkjent av klager. I Politidirektoratets vedtak ble tilbakekallet i det vesentlige begrunnet med at samlet sett gjorde ovennevnte forhold at klager ikke oppfylte vandelskravet i vegtrafikkloven § 34 femte ledd, og at hensynet til trafikksikkerheten gjorde tilbakekallet nødvendig.

Ombudsmannen mener at vandelskravet i § 34 femte ledd forutsetter en mer målrettet skikkethetsvurdering enn den Politidirektoratet la til grunn i sitt vedtak. Vurderingstema er om førerettinnehavere vandel gir berettiget grunn til å frykte at han ikke vil ferdes i trafikken med tilstrekkelig hensynsfullhet og aktsomhet, ikke hans vandel rent generelt. Direktoratets vedtak bygger derfor på feil

forståelse og anvendelse av § 34 femte ledd, og fremstår følgelig som ugyldig. Ombudsmannen ber direktoratet behandle saken på nytt snarest mulig.

Sakens bakgrunn

Politidirektoratet opprettholdt i vedtak 13. november 2018 Vest politidistrikts tilbakekall av As (klageren) førerrett. Direktoratet mente klageren ikke oppfylte vandelskravet i vegtrafikkloven § 34 femte ledd, og at hensynet til trafikksikkerheten gjorde tilbakekallet nødvendig. Som grunnlag for den oppfatningen viste direktoratet til følgende straffbare handlinger, som klageren hadde erkjent og var blitt domfelt for:

- Kjøring med 0,43 i promille i 2014, domfelt i 2015
- Mottak av 7 960 valiumtabletter i 2014, domfelt i 2016
- Oppbevaring av 24 flasker og 650 tabletter med dopingmidler i 2014, domfelt i 2016

I vedtaket viste direktoratet også til at klageren i politiavhør 9. juni 2017 hadde erkjent

- kjøp, oppbevaring og ønske om videreformidling for egen fortjeneste av ca. 9 000 valiumtabletter funnet på hans bolig
- kjøp og oppbevaring til eget bruk av dopingmidler funnet på bolig
- kjøp i utlandet og oppbevaring av 500 slanketabletter og Kamagra
- bruk av dopingmidler, og at han skulle begynne på en kur før sommeren 2017
- at han hadde oppbevart to pass for en (avdød) venn, men var ikke kjent med at passene var stjålet

I tillegg viste direktoratet til følgende anmeldelser som klageren ikke hadde erkjent straffeskyld for

- legemsfornærmelse på McDonald's i 2011,
- legemsfornærmelse i 2014,
- unnlattelse av å etterkomme politiets pålegg i 2014,
- tyveri fra butikk i 2014 og
- narkotikaovertrødelse i form av cannabisdyrking i 2017.

Direktoratet mente at de straffbare forholdene i saken «samlet sett» skapte berettiget tvil om klager hadde evne til å utvise nødvendig hensynsfullhet i trafikken. De la vekt på at klager, etter at han i 2014 ble tatt for promillekjøring, gjentatte ganger hadde brutt

lovgivningen med formål om egen fortjeneste. Videre viste direktoratet til at klager i «egne uttalelser» i avhør hadde erkjent at han ønsket å begynne på en dopingkur. I vedtaket skrev så direktoratet videre:

«Vegtrafikkloven § 34 er en forebyggende bestemmelse og det utgjør et stort skadepotensiale dersom en uskikket person fører motorvogn. Klageren har tidligere vist at han er alvorlig fare for andres trafikksikkerhet. Det er av betydning for saken at det er store beslag, og at klager har utført handlingene med forsett over lang tid. Dette viser at klager har en manglende vilje til å rette seg etter lovgivningen.»

Samlet sett tilsa ovennevnte forhold at klageren ikke hadde tilfredsstillendeandel da politidistriktet fattet sitt vedtak, og at kravet til andel heller ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet til direktoratet.

Direktoratet mente også at hensynet til trafikksikkerheten gjorde det nødvendig å tilbakekalle klagerens førerett. Som begrunnelse for det standpunktet viste de til dommen i 2015 for promillekjøringen i 2014, «sett i sammenheng med vandelsvurderingen ovenfor». Direktoratet hadde «forståelse for klagerens ønske om å beholde føreretten, men hensynet til trafikksikkerheten veier tyngre enn klagerens ønske. Bilkjøring innebærer en risiko. Der føreren av bilen i tillegg viser en hensynsløs adferd og manglende sinnemestring er skadepotensialet betydelig.»

I brev 10. mai 2019 ba klagerens fullmektig ombudsmannen vurdere saken. Fullmektigen skrev blant annet at flere av de forholdene som tilbakekallsvedtaket bygget på, ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort. Han viste også til Håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v (RPOD-2017-3), punkt 3.2.1 og anførte at de straffbare forholdene i saken ikke gjaldt «alvorlig legemskrenkelse» eller «hensynsløs atferd» som gjorde at klageren fremsto som «ustabil eller lett kommer i affekt». De straffbare handlingene var ikke av en slik art at klageren kunne anses uskikket til å ferdes i trafikken på grunn av dem. Det var også feil lovanvendelse at direktoratet ikke hadde lagt særlig vekt på tidsforløpet fra de aktuelle hendelsene/handlingene og frem til vedtakstidspunktet.

Våre undersøkelser

I hovedsak ba vi direktoratet redegjøre for

- bevisvurderingen av de straffbare handlingene som klageren ikke hadde erkjent
- om direktoratet hadde anledning (kompetanse) til i denne tilbakekallssaken å se hen til promillekjøringen

- hvilke handlinger som ga grunnlag for oppfatningen av at klageren hadde en slik «hensynsløs adferd og manglende sinnemestring» at hans skadepotensial som bilfører var betydelig på vedtakstidspunktet

I svarbrev 19. september 2019 redegjorde direktoratet nærmere for de straffbare handlingene som klageren ikke hadde erkjent. De opplyste også at de skulle ha tydeliggjort at den grove narkotikaovertrædelsen som klageren ble anmeldt for, ikke gjaldt cannabisproduksjon, men kjøp og oppbevaring av valium. Direktoratet erkjente at det i vedtaket var vist til flere forhold uten at det var gitt noen sannsynlighetsvurdering av dem. Under henvisning til at Håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v (RPOD-2017-3), punkt 3.2.1 skiller mellom kompetansen til å fastsette tap av førerrett i henhold til tapsforskriften og kompetanse til forvaltningsmessig tilbakekall av hensyn til trafikksikkerheten, var det direktoratets standpunkt at de i vedtaket om tilbakekall av førerretten i 2018 hadde adgang til å legge vekt på promillekjøringen i 2014.

Hovedpunktene i direktoratets redegjørelse for skikkethetsvurderingen er gjengitt nedenfor, under «Ombudsmannens syn på saken».

Kopi av direktoratets svar brev ble sendt til klagerens fullmektig, som ikke hadde ytterligere merknader.

Ombudsmannens syn på saken

Det vesentlige spørsmålet for ombudsmannen har vært om Politidirektoratet forsto kravet til skikkethet i vegtrafikkloven § 34 femte ledd riktig, da de kom til at klagers vandel på vedtakstidspunktet 13. november 2018 gjorde at han ikke kunne anses skikket til å kjøre bil.

§ 34 femte ledd lyder:

«Dersom innehaveren av førerretten 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 vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd stilles vandelskrav til de som søker om førerkort: Søkeren «må være edruelig, og det må ikke være noe å si på hans vandel ellers». I Ot.prp.nr. 52 (2002-2003) om domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv. punkt 3.3.3 poengterte Justis- og politidepartementet at begrepene vandel og

edruelighet i daværende § 33 nr. 1 annet ledd annet punktum skulle forstås på samme måte som i § 24. Med virkning fra 1. januar 2004 er den tidligere bestemmelsen i § 33 nr. 1 annet ledd annet punktum inntatt i § 34 nytt femte ledd.

Hensynet bak vandelskravene i §§ 24 fjerde ledd og 34 femte ledd er å «sile vekk personer som ikke anses å være tilstrekkelige pålitelige til å kunne ferdes i trafikken», jf. kommentarutgaven til vegtrafikkloven på Juridika, merknadene til § 24 fjerde ledd. I Ot.prp.nr. 52 (2002-2003), hovedpunkt 6.5 «Nektelse av førerkort» opplyste departementet om gjeldende rett, jf. punkt 6.5.1, at det ved vandelsvurderingen tas utgangspunkt i bøte- og strafferegisteret. Vandelskravet i § 24 fjerde ledd ble praktisert «slik at erverv av førerkort som hovedregel ikke skal nektes dersom lovbruddet ikke har sammenheng med føring av motorvogn eller atferd i trafikken». I punkt 6.5.2 viste departementet til følgende uttalelse om vandelsalternativet i høringsnotatet 20. september 2002 om forslag til endringer i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort mv.: Vandelsalternativet «har en sterkere tilknytning til straffbare handlinger [enn edruelighetsvurderingen], men at slike vurderinger også må foretas i andre typer forvaltningssaker, og at det legges opp til en helhetsvurdering som ikke knytter seg direkte til en bestemt straffbar handling».

Hvis det i bøte- og strafferegisteret er registrert forhold som har betydning for søkerens adgang til å erverve førerkort, – jf. at søkeren må være edruelig, og det ikke må være noe å si på vandelen hans ellers – vil han som utgangspunkt ikke kunne få førerkort før det har gått minst ett år siden et slikt lovbrudd ble begått, jf. Ot.prp.nr. 52 (2002-2003), punkt 6.5.1. Dette er nærmere utdypet i Håndhevingsinstruksen, RPOD-2017-3, punkt 3.1.5.4, hvor det står at ved gjentakelse av straffbare handlinger bør søkeren ses an i minst ett til to år fra siste straffbare handling, før han gis adgang til å erverve førerrett.

På bakgrunn av ovennevnte uttalelser i Ot.prp.nr. 52 (2002-2003) legger ombudsmannen til grunn at lovbrudd som det i utgangspunktet ikke er sannsynlig vil kunne anses å ha «sammenheng med føring av motorvogn eller atferd i trafikken», ikke skal ha betydning ved søknadsbehandlingen. Fordi hensynene bak vandelskravet i § 34 femte ledd er nøyaktig de samme som hensynene bak vandelskravet i § 24 fjerde ledd, må det samme gjelde ved vurderingen av om det kan være grunn til å tilbakekalle et førerkort.

Etter ombudsmannens syn viser derfor ordlyden i § 34 femte ledd sammenholdt med departementets uttalelser i Ot.prp.nr. 52 (2002-2003), at en vandelsvurdering som har som siktemål å kartlegge førerettinnehaverens generelle vandel og bare den, ikke vil være tilstrekkelig i saker som gjelder tilbakekall av førerkortet av hensynet til trafikksikkerheten. Helhetsvurderingen som forutsettes i § 34 femte ledd er om førerettinnehavers vandel gir berettiget grunn til å frykte at han ikke vil ferdes i trafikken med den tilstrekkelige

hensynsfullhet og aktsomhet. Dette avgrensede formålet med vandelsvurderingen etter § 34 femte ledd gjør at politiet ved tilbakekallsvurderingen må se bort fra eventuelle lovbrudd som ikke vil ha noen sammenheng med førerettinnehaberens skikkethet som bilfører på vedtakstidspunktet. Hvis politiet ikke gjør det, kan skikkethetsvurderingen etter § 34 femte ledd lett bli preget av utenforliggende hensyn og lovanvendelsen derfor bli feil.

Om et straffbart forhold er relevant for skikkethetsvurderingen etter § 34 femte ledd i en konkret sak, vil følgelig avhenge av forholdets art og karakter, sannsynlighetsgrad, tidsforløpet siden hendelsen(e) og faren for gjentakelse.

I vedtaket 13. november 2018 kom direktoratet til at alle forholdene som politiet hadde registrert på klager fra 2014 og fremover – uavhengig av om forholdene var pådømt, anmeldt eller ikke anmeldt, erkjent eller ikke erkjent – jf. oppstillingen foran, samlet sett tilsa at klageren ikke hadde en tilfredsstillendeandel på vedtakstidspunktet. Hensynet til trafikksikkerhet gjorde tilbakekall av føreretten nødvendig. Noen vurdering av hvorvidt lovbruddene – enkeltvis eller sett under ett – kunne anses å ha «sammenheng med føring av motorvogn eller atferd i trafikken», fremgikk ikke. I redegjørelsen hit skrev så direktoratet at det «i dette tilfellet er snakk om en person som gjentatte ganger har vært i kontakt med politiet grunnet narkotikaovertridelser, besittelse av dopingmidler, kjøring i ruspåvirket tilstand, tyveri, legemsfornærmelse, ordensforstyrrelse osv.». Forholdene hadde betydning i en helhetsvurdering «[s]elv om enkelte forhold er henlagt, vedkommende nekter for forholdet eller forholdet ikke er blitt anmeldt».

Avslutningsvis i vedtaket uttalte direktoratet blant annet: «Der føreren av bilen i tillegg viser en hensynsløs adferd og manglende sinnemestring er skadepotensialet betydelig.» Ombudsmannen antar at direktoratet med denne uttalelsen mente å vise til anmeldelsene i 2011 og 2014 av klageren for legemsfornærmelser. Disse to anmeldelsene synes følgelig å ha blitt tillagt relativt stor betydning i skikkethetsvurderingen. Uavhengig av om disse to anmeldte lovbruddene kan anses tilstrekkelig sannsynliggjort, er det ingen som hevder at klager har begått voldslovbrudd etter 2014. Ombudsmannen har derfor vanskelig for å se at det kunne være riktig å la disse to anmeldelsene få en sentral plass i skikkethetsvurderingen i november 2018. Likeledes var det i 2014 at klageren ble anmeldt for et enkeltstående tilfelle av ikke å ha etterkommet politiets pålegg og for et enkeltstående butikkyveri. Tidsforløpet på fire år frem til vandelsvurderingen i 2018, tilsier i seg selv, etter ombudsmannens vurdering, at disse forholdene burde vært holdt utenfor vurderingen av klagers skikkethet som bilfører i november 2018.

Ombudsmannen finner det i denne saken ikke nødvendig å ta stilling til hvorvidt direktoratet hadde kompetanse til å se hen til klagerens promillekjøring i 2014, som han

ble straffedømt for i 2015. Grunnen er at også denne promillekjøringen, etter ombudsmannens vurdering, ligger for langt tilbake i tid til å kunne inngå i skikkethetsvurderingen i 2018. Dette spesielt fordi det ikke er noen opplysninger i saken som tyder på at klageren, etter denne promillekjøringen, har begått nye lovbrudd i sammenheng med føring av motorvogn eller atferd i trafikken.

Partene synes for øvrig enige om at klagerens hensikt med narkotikaovertredsene i 2014 og 2017 var å tjene penger på å selge valiumtablettene. Det er derfor vanskelig for ombudsmannen å se hvorfor noen av de forholdene hører med i skikkethetsvurderingen i denne saken. Tilsvarende gjelder for klagerens oppbevaring av to stjålne pass. Som påpekt ovenfor er ikke vurderingstemaet etter § 34 femte ledd om bilførerens vandel er generelt sett tilfredsstillende. Vurderingstemaet er om hans vandel gir berettiget grunn til å frykte at han ikke vil ferdes i trafikken på tilstrekkelig hensynsfull og aktsom måte. For så vidt gjelder klagers straffbare befatning med dopingmidler, så gir saken ingen holdepunkter for at direktoratet mener at klagerens befatning med disse gir berettiget grunn for tvil om hans edrueighet.

Etter gjennomgangen ovenfor er det ombudsmannens standpunkt at direktoratets skikkethetsvurdering bygger på feil forståelse og anvendelse av § 34 femte ledd. Denne lovbestemmelsens vurderingstema er hva vandelen sier om klagers evne og vilje til å ferdes i trafikken på tilstrekkelig hensynsfull og aktsom måte, ikke hvilken vandel han har generelt sett.

Konklusjon

Ombudsmannen mener at vandelskravet i § 34 femte ledd forutsetter en mer målrettet vandelsvurdering enn den Politidirektoratet la til grunn i sitt vedtak. Vurderingstemaet er om førerettinnehavere vandel gir berettiget grunn til å frykte at han ikke vil ferdes i trafikken med tilstrekkelig hensynsfullhet og aktsomhet, ikke hans vandel rent generelt. Direktoratets vedtak bygger derfor på feil forståelse og anvendelse av § 34 femte ledd, og fremstår følgelig som ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Ombudsmannen ber Politidirektoratet behandle saken på nytt snarest mulig, og sende en kopi av den nye avgjørelsen til ombudsmannen innen 1. mars 2020.

Direktoratet bes også påse at fremtidige avgjørelser treffes i samsvar med den lovforståelsen som fremgår av denne uttalelsen.

6.12.2019 (2019/1991)

