

Tilbakekall av førerett på grunn av alkoholbruk – vurderingen av trafikksikkerhetsvilkåret i vegtrafikkloven § 34 femte ledd

19.10.2021 (2020/4698)

Saken gjelder Politidirektoratets vedtak om tilbakekall av førerett på grunn av manglende edruelighet som følge av bruk av alkohol i helger og ferier.

Sivilombudet er kommet til at Politidirektoratets vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret i vegtrafikkloven § 34 femte ledd er mangelfull. Slik saken er opplyst er det begrunnet tvil om det foreligger en rimelig risiko for kjøring i påvirket tilstand, og dermed om trafikksikkerhetsvilkåret er oppfylt.

Ombudet bemerker generelt at det at en person med jevne mellomrom er beruset på alkohol ikke i seg selv vil gi grunnlag for tilbakekall av førerett, så lenge vedkommende sørger for at det ikke er risiko for kjøring i påvirket tilstand. Der mulig risiko for kjøring i påvirket tilstand oppstår noe tid etter alkoholinntaket, og det foreligger informasjon om alkoholemengden eller måling av alkoholkonsentrasjon i blodet, bør politiet så langt som mulig anslå påvirkningens varighet før de tar stilling til trafikksikkerhetsvilkåret.

Politidirektoratet bes på denne bakgrunn behandle saken på nytt innen 26. november 2021.

Sakens bakgrunn

Politidirektoratet av slo 21. oktober 2020 klage fra A (heretter klageren) over Nordland politidistrikts vedtak om tilbakekall av førerett. Føreretten ble tilbakekalt etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd på grunn av manglende edruelighet i form av alkoholmisbruk.

Bakgrunnen for Politidirektoratets vedtak var at politiet hadde registrert at klageren var beruset eller full fire ganger i 2017, to ganger i 2018 og seks ganger i 2020. Alkoholbruken fant sted i helgene, med ett unntak hvor klageren ble registrert som overstadig beruset på en onsdag.

Politiets kontakt med klageren skyldes i stor grad et turbulent forhold mellom klageren og hans samboer. Det turbulente forholdet resulterte i anmeldelser av klageren og ved flere tilfeller kom politiet til boligen for å roe situasjonen. Samlivet opphørte våren 2020. Politiets siste registrering av klageren som beruset var i september 2020.

I politiforklaringer hadde klageren blant annet opplyst at han drikker hver helg, men «bare i helgene». Noen helger drikker siktede en til to øl, og andre helger drikker han mer. Klageren opplyste også at han mente det ikke var akseptabelt å drikke på hverdager. I tilbakekallssaken opplyste klageren at han var helt avhengig av førerkort i jobben.

Politidirektoratet mente at klageren ikke fylte vegtrafikklovens krav til edruelighet. Videre mente direktoratet at tilbakekall var nødvendig av hensyn til trafikksikkerheten. Direktoratet viste til at klageren var avhengig av førerkort i jobben sin og dermed aktivt har nyttet føreretten. De konkluderte slik om vurderingen av trafikksikkerhetsvilkåret:

«At klager aktivt nyttet føreretten, i tillegg til edruelighetsvurderingen ovenfor, medfører etter vår vurdering at hensynet til trafikksikkerhet gjør tilbakekall av føreretten nødvendig, for å forebygge kjøring i ruspåvirket tilstand.

Vi har forståelse for klagers behov for førerett, men hensynet til trafikksikkerheten veier tyngre enn klager ønsker og behov.»

Direktoratets vedtak ble deretter klaget inn til Sivilombudet.

Våre undersøkelser

Etter å ha innhentet saksdokumentene, besluttet vi å undersøke direktoratets vurdering av vilkåret i vegtrafikkloven § 34 femte ledd om at hensynet til trafikksikkerheten krever tilbakekall av klagerens førerett (trafikksikkerhetsvilkåret). De øvrige forholdene som ble tatt opp i klagen, fant vi ikke tilstrekkelig grunn til å undersøke. Vi ba om direktoratets begrunnede svar på følgende spørsmål:

1. Er manglende edruelighet og at vedkommende regelmessig bruker bil, alene tilstrekkelig for alltid å kunne konkludere med at trafikksikkerhetsvilkåret er oppfylt?

På dette svarte direktoratet at «manglende edruelighet hos førerettinnehaber, i kombinasjon med regelmessig bruk av og behov for bil, tilsier at føreretten bør tilbakekalles av hensynet til trafikksikkerheten». Direktoratet viste også til at det alltid må «gjøres en konkret vurdering av om forholdene i den enkelte sak medfører at hensynet til trafikksikkerheten tilsier tilbakekall». Videre skrev direktoratet følgende:

«Vurderingen av om hensynet til trafikksikkerheten gjør tilbakekall påkrevd, beror på en fremtidsrettet vurdering av om innehaveren kan utgjøre en forhøyet risiko i trafikken, herunder om den manglende edrueligheten medfører en risiko for kjøring i ruspåvirket tilstand over straffbarhetsgrensen. En rekke momenter spiller inn i denne vurderingen, herunder opplysninger som politiet har om førerettinnehaverens forbruksmønster av rusmidler, og innehaverens behov for å bruke føreretten, eksempelvis for å komme seg til og fra arbeid, behov i forbindelse med arbeidet og behov for førerett ellers i hverdagen. Videre vil tidligere kjøring i ruspåvirket tilstand alltid være relevant i den fremtidsrettede vurderingen av hensynet til trafikksikkerheten. Også annen risikovilje innehaveren har utvist i trafikken er av betydning for vurderingen.»

2. Hvilke konkrete og objektive holdepunkter foreligger for at klagerens bruksmønster medfører en rimelig risiko for at denne klageren kommer til å kjøre i påvirket tilstand (med en promille over det som er straffbart). Har direktoratet vurdert hvor lenge etter alkoholinntak det er risiko for påvirkning, og hvor man med rimelig sikkerhet kan påregne at klageren vil vente med bilkjøring?

Direktoratet svarte følgende:

«Det fremstår i denne saken som at klager har et ukontrollert bruksmønster av alkohol. Han drikker store mengder, og politiet har flere ganger måttet gripe inn på grunn av hans beruselse, som sier noe om påvirkningsgraden. Dette har også skjedd etter at forvaltningssaken ble opprettet. Han har videre selv forklart at han tidligere har hatt et alkoholproblem. Direktoratet vurderer det derfor slik at vi ikke med rimelig grad av sikkerhet kan påregne at klager venter tilstrekkelig lenge med bilkjøring etter å ha drukket alkohol. Drikkemønsteret hans er preget av at han ikke har kontroll, og når han drikker så store mengder og over tid, mener vi også at man ikke med sikkerhet kan legge til grunn at han venter tilstrekkelig lenge nok etterpå. Vi mener det medfører en rimelig risiko for at klager kommer til å kjøre i påvirket tilstand med promille over straffbarhetsgrensen. Utfra drikkemønsteret hans mener vi det er risiko for påvirkning over ganske lang tid etter alkoholinntak.

Det vises videre til at klager anfører at han er helt avhengig av førerkort i jobbsammenheng, og at han derfor bruker bilen hyppig. Når han da bruker bil så mye og har et såpass ukontrollert bruksmønster, med store inntak, så mener direktoratet det er en rimelig risiko for kjøring i påvirket tilstand over straffbarhetsgrensen. Han har i avhør forklart at han drikker hver helg, og med den rusbruken han har er direktoratet ikke tilstrekkelig trygge på om han er

under straffbarhetsgrensen mandag morgen (jf. at flere av tilfellene med politiets inngripen osv. har vært på søndager).»

3. Er det foretatt en tilstrekkelig bred og konkret vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret?
4. Burde det i større grad vært redegjort for vurderingen av trafikksikkerhetsvilkåret i begrunnelsen for vedtaket, jf. kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25?

På spørsmålene 3 og 4 svarte direktoratet at «det i saken er gjort en tilstrekkelig bred og konkret vurdering av hensynet til trafikksikkerheten når vedtaket ses i sin helhet». For øvrig viste direktoratet til at «vurderingen av edruelighetsvilkåret med alle dens momenter, inngår i vurderingen av hensynet til trafikksikkerheten», men at «[d]ette kunne ha fremkommet enda klarere av vårt vedtak».

Direktoratets svar ble oversendt til klagerens advokat for merknader. Advokaten bemerket blant annet at klageren var uenig i at han hadde «et ukontrollert bruksmønster av alkohol», at «han drikker store mengder» og at «politiet har måttet gripe inn på grunn av hans beruselse» på søndager. Det oppgis at klagers bruksmønster er knyttet til helger og friperioder fra jobb. Klageren har konsekvent unnlatt å nyte alkohol i nært tidsrom til arbeid, nettopp av hensyn til trafikksikkerheten. Hadde klageren luktet alkohol eller fremstått det minste beruset på jobben, ville det blitt oppdaget samme dag og han ville ha møtt reaksjoner og sanksjoner fra arbeidsgiver. Videre opplyser advokaten at på tre søndager og hverdager i 2020 som politiet har registret klager som ruset, så skulle han ikke på jobb dagen etter, enten fordi påfølgende dag var helligdag eller fordi han avspaserte eller var sykemeldt.

Ombudets syn på saken

1. Trafikksikkerhetsvilkåret i vegtrafikkloven § 34 femte ledd

Vegtrafikkloven § 34 femte ledd lyder slik:

«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.»

Vilkåret om manglende edruelighet innebærer et krav om at innehaveren misbruker rusmidler «i et omfang og med en regelmessighet som tilsier at han ikke er skikket til å føre motorvogn», jf. Rt-2015-493. Det fremgår også av Høyesteretts avgjørelse at det ikke kan kreves at det er dokumentert alkoholisme eller rusavhengighet i medisinsk forstand, men at bruken av rusmidler likevel må være av et visst omfang og skje med en viss regelmessighet og hyppighet.

Det sentrale spørsmålet i denne saken knytter seg imidlertid til Politidirektoratets forståelse og vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret – at hensynet til trafikksikkerheten krever tilbakekall av klagerens førerett.

Politiets vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret i § 34 femte ledd er i utgangspunktet naturlig å knytte til risikoen for brudd på vegtrafikklovens § 22 tredje ledd om kjøring i påvirket tilstand, jf. LB-2017-65348 og SOM-2019-2517. At førerrettsinnehaveren ikke er edruelig i vegtrafikklovens forstand, og regelmessig bruker bil, er ikke i seg selv tilstrekkelig for å tilbakekalle førerretten. Bestemmelsen i vegtrafikkloven § 34 femte ledd er imidlertid en føre-var bestemmelse som skal praktiseres strengt, jf. Rt-2015-493 avsnitt 23, og det skal ikke mye til for å kunne konstatere at det er risiko for kjøring i påvirket tilstand. En rimelig mulighet er nok, men det må være konkrete og objektive holdepunkter for at det foreligger en risiko, jf. LB-2017-65348.

Trafikksikkerhetsvilkåret må også vurderes i sammenheng med kravet til manglende edruelighet. Graden av manglende edruelighet vil ha betydning for hvilke krav som må stilles til risikovurderingen. Ved daglig inntak av alkohol skal det mindre til før det foreligger risiko for kjøring i påvirket tilstand enn der alkoholinntaket er avgrenset til helger og fridager.

Videre må begrunnelsen for vedtaket vise at risikoen er vurdert og bør peke på hovedelementene som er vektlagt i vurderingen, jf. kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25. Dette følger også langt på vei av Politidirektoratets Håndhevingsinstruks i førerkortsaker m.v. (RPOD-2017-3), punkt 3.2.2:

«Det er imidlertid av vesentlig betydning at det av vedtak om tilbakekall av førerrett grunnet manglende edruelighet fremgår at hensynet til trafikksikkerheten, eventuelt allmenne hensyn ellers, er vurdert.»

I risikovurderingen må det tas hensyn til det aktuelle rusmildelets egenskaper, se LH-2014-39253. Sammenlignet med cannabis, som i hovedsak har vært tema for de sakene som tidligere har vært behandlet i rettspraksis og i ombudspraksis, er det ved alkoholbruk mulig å med større grad av sikkerhet forutse hvor lenge etter inntak av alkohol man er påvirket i strafferettens forstand. De fleste har en alkoholforbrenning på ca. 0,15 promille per time. Tallet kan imidlertid variere, og enkelte kan ha en så lav forbrenning som 0,10 promille per time, se. Rt-2012-897 avsnitt 12. Med utgangspunkt i en forbrenning på 0,1 per time vil for eksempel en rus på 1,5 promille med sikkerhet være redusert til under straffbarhetsgrensen på 0,2 i promille i løpet av 13 timer.

Tallene for alkoholforbrenning er kjent for mange, og for de fleste vil det være mulig å regne seg fram til når man med tilstrekkelig grad av trygghet kan sette seg bak rattet igjen. Det er også mulig å kjøpe instrumenter som ved hjelp av utåndingsluften måler alkoholkonsentrasjonen i blodet, og det finnes «promillekalkulatorer» på nettet. Regelmessig «helgefyll» vil derfor neppe i seg selv kunne være tilstrekkelig til å oppfylle trafikksikkerhetsvilkåret. Det må foreligge konkrete indikasjoner på at sjåføren kan tenkes å kjøre i ruset tilstand, enten som følge av svekket vurderingsevne ved sterk beruselse (typisk ved kjøring hjem fra fest), eller som følge av at vedkommende ikke vil vente lenge nok etter alkoholinntak med å sette seg bak rattet (typisk kjøring dagen derpå).

Der det foreligger informasjon om mengden alkohol eller måling av alkoholkonsentrasjon i blodet ved episoder som danner grunnlag for vurdering av tilbakekall, bør politiet anslå rusens varighet før

de tar stilling til om alkoholbruken medførte en risiko for kjøring i påvirket tilstand. I alle fall gjelder dette der eventuell risiko for slik kjøring oppstår en god stund etter alkoholinntaket, for eksempel når vedkommende skal på jobb mandag morgen.

Ved risikovurderingen samt ved vurderingen av kan-skjønnets i § 34 femte ledd kan det etter ombudets syn også være grunn til å se hen til Stortingets behandling av Prop. 92 L (2020-2021) (Rusreformen – opphevelse av straffansvar m.m.), hvor stortingsflertallet i anmodningsvedtak nr. 1117 3. juni 2021 ba:

«regjeringen sørge for at samfunnets reaksjoner i forbindelse med problematisk bruk av rusmidler er forholdsmessige, og kan knyttes til rusbruken. Stortinget ber regjeringen særlig gjennomgå praksis med tap av førerrett i tilfeller der man ikke ser noen sammenheng mellom personens bruk av rusmidler og føring av motorvogn».

Bakgrunnen for vedtaket var kjennskap til at enkelte risikerer å straffes med tap av førerkort etter bruk av legale og illegale rusmidler, selv om man aldri har kjørt i ruspåvirket tilstand, jf. Helse- og omsorgskomiteens innstilling, Innst. 612 L (2020–2021). Noen av komiteens medlemmer viste til at dette «kan gjøre det vanskeligere å stå i jobb og et utdanningsløp, noe som igjen kan ha uheldige konsekvenser både for den enkelte og samfunnet». Flertallet i komiteen mente dette fungerer som en uheldig barriere for å søke hjelp for rusavhengighet.

2. Politidirektoratets vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret

I sitt vedtak ga Politidirektoratet følgende begrunnelse for at trafikksikkerhetsvilkåret var oppfylt:

«Politidirektoratet viser til at det i klagen er anført at klager er helt avhengig av førerkort i jobben sin. I lys av sakens opplysninger legger vi til grunn at klager aktivt har nyttet førretten. At klager aktivt nyttet førretten, i tillegg til edruelighetsvurderingen ovenfor, medfører etter vår vurdering at hensynet til trafikksikkerhet gjør tilbakekall av førretten nødvendig, for å forebygge kjøring i ruspåvirket tilstand.»

Etter ombudets syn er begrunnelsen i vedtaket mangelfull, da det ikke er gitt noen konkret vurdering av risikoen for kjøring i påvirket tilstand. Det er ikke pekt på konkrete og objektive holdepunkter for at klager vil kjøre mens han fortsatt er påvirket. Som nevnt er det ikke tilstrekkelig at han generelt ikke er edruelig og at han kjører bil. De situasjoner det pekes på der klager har vært beruset har i all hovedsak vært i forbindelse med helger, og klager selv har forklart at han kun drikker i helger og ferier. At han bruker bil i forbindelse med jobb på ukedagene er etter ombudets syn i seg selv utilstrekkelig til å kunne konstatere at trafikksikkerhetsvilkåret er oppfylt. Det er ikke foretatt en nærmere vurdering av risikoen for at han er påvirket ved kjøring i forbindelse med jobb.

I svaret til ombudet utdypet direktoratet sin vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret. De viser til at klager «har et ukontrollert bruksmønster», at han «drikker store mengder» og at politiet «flere ganger

[har] måttet gripe inn på grunn av hans beruselse» også etter at tilbakekallssaken ble opprettet. Direktoratet viste også til klagerens politiforklaring om at «han tidligere har hatt et alkoholproblem». Siden flere av tilfellene med politiets inngripen hadde vært på søndager, «er direktoratet ikke tilstrekkelig trygge på om han er under straffbarhetsgrensen mandag morgen». Ut fra drikkemønsteret, mente direktoratet at det er risiko for påvirkning over ganske lang tid etter alkoholinntak, og at de «ikke med rimelig grad av sikkerhet kan påregne at klager venter tilstrekkelig lenge med bilkjøring etter å ha drukket alkohol».

Sivilombudet kan heller ikke se at det i svaret hit er vist til tilstrekkelig konkrete og objektive holdepunkter for at det foreligger risiko for at han kjører i påvirket tilstand. Klagers bruk av alkohol er slik ombudet forstår det begrenset til helger og andre fridager, men kan da noen ganger være omfattende. Det er imidlertid ikke opplyst at det er risiko for at klageren kjører bil på de fridagene hvor han drikker. Klageren bruker bil i forbindelse med sitt arbeid, men det er ikke redegjort for om klageren skulle på jobb dagen etter noen av de dagene han er registrert som beruset. Overfor ombudet opplyser klagers advokat at dette ikke var tilfelle i de aktuelle situasjonene før sommeren 2020.

Hensett til at episodene på søndager uansett synes å ha foregått på dagtid, og at det er et forholdvis langt tidsrom fra dagtid søndag til mandag morgen, så påpekes det også at det kreves en stor grad av beruselse for å gi risiko for fortsatt påvirkning mandag morgen. Uten noen nærmere vurdering av graden av beruselse og hvilket tidspunkt på søndag det er snakk om, er det vanskelig å konstatere noen risiko for påvirkning mandag morgen.

Det er ikke opplyst at klageren noen gang har blitt mistenkt for kjøring i påvirket tilstand eller på annen måte har vist risikovilje i trafikken. Ingen av de tilfellene hvor politiet var i kontakt med klageren hadde noen sammenheng med hans førerrett. Politiets involvering synes å ha vært forårsaket av at han flere ganger har havnet i krangel med andre når han var beruset, særlig med hans egen samboer. Det er vanskelig å se at denne egenskapen i seg selv er en tilstrekkelig indikasjon på at han ikke er nøye med å unngå kjøring i påvirket tilstand.

På denne bakgrunn er ombudet kommet til at det verken i vedtaket eller i direktoratets redegjørelse er pekt på tilstrekkelig konkrete og objektive holdepunkter for at det foreligger en rimelig risiko for kjøring i påvirket tilstand. Det er derfor begrunnet tvil om trafikksikkerhetsvilkåret er oppfylt.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Politidirektoratets vurdering av trafikksikkerhetsvilkåret i veitrafikkloven § 34 femte ledd er mangelfull. Slik saken er opplyst er det begrunnet tvil om det foreligger en rimelig risiko for kjøring i påvirket tilstand, og dermed om trafikksikkerhetsvilkåret er oppfylt.

Ombudet bemerker generelt at det at en person med jevne mellomrom er beruset på alkohol ikke i seg selv vil gi grunnlag for tilbakekall av førerrett, så lenge vedkommende selv sørger for at det ikke

er risiko for kjøring i påvirket tilstand. Der mulig risiko for kjøring i påvirket tilstand oppstår noe tid etter alkoholinntaket, og det foreligger informasjon om alkoholmengden eller måling av alkoholkonsentrasjon i blodet, bør politiet så langt som mulig anslå påvirkningens varighet før de tar stilling til trafiksikkerhetsvilkåret.

Politidirektoratet bes på denne bakgrunn behandle saken på nytt innen 26. november, jf. sivilombudsloven § 12.

19.10.2021 (2020/4698)