

# Sak om pålegg av legeundersøkelse

3.11.2023 (2023/1244)

Saken gjelder et pålegg ilagt av Politidirektoratet om å gjennomføre legeundersøkelse etter vegtrafikkloven § 34 første ledd, samt et forhåndsvarsel om mulig tilbakekall av førerrett. Hensikten med pålegget om legeundersøkelse var å kartlegge om klageren oppfylte minstekravene til psykisk helse for innehavere av førerrett klasse B. Som begrunnelse viste Politidirektoratet primært til en hendelse som hadde funnet sted syv måneder tidligere, der politiet oppsøkte klageren i hans hjem etter å ha mottatt en bekymringsmelding.

Ombudet kom til at Politidirektoratet hadde anvendt vegtrafikkloven § 34 første ledd feil. Ombudet understreket at lovens krav er sannsynlighetsovervekt. I lys av det svært begrensede beslutningsgrunnlaget, i tillegg til at vurderingen hvilte på gamle opplysninger, mente ombudet at Politidirektoratet hadde brukt feil terskel for å ilegge slike pålegg og at pålegget manglet rettslig grunnlag.

## Sakens bakgrunn

(1) A, heretter klageren, ble forhåndsvarslet av B politidistrikt om mulig tilbakekall av førerrett 31. oktober 2022. Bakgrunnen var en bekymringsmelding politiet hadde mottatt fra klagerens søster 2. mai 2022, et påfølgende besøk av politiet i klagerens hjem samme dag, samt en demonstrasjon mot oljeleting i oktober 2022 der klageren deltok og ikke rettet seg etter politiets pålegg. Det ble også vist til at klageren hadde deltatt på lignende demonstrasjoner ved flere tidligere anledninger der han også hadde blitt ilagt forelegg for brudd på lydighetsplikten etter politiloven. På bakgrunn av disse forholdene mente politiet det var skjellig grunn til å tro at han ikke oppfylte helsekravene for førerrett. Klageren ble følgelig forhåndsvarslet om mulig

tilbakekall av førerretten og pålagt å gjennomføre legeundersøkelse, jf. vegtrafikkloven § 34 første ledd.

(2) Pålegget om legeundersøkelse ble påklaget til Politidirektoratet. I klageoversendelsen opprettholdt politidistriktet pålegget, men vedgikk at det ikke var relevant å legge vekt på klagerens politiske aktiviteter. Politidistriktet beklaget at dette var blitt tatt med i begrunnelsen.

(3) Politidirektoratet opprettholdt politidistriktets vurderinger i vedtak 2. desember 2022. Også direktoratet understreket at den politiske aktiviteten ikke var relevant. Klageren gjennomførte den pålagte legeundersøkelsen 19. desember 2022. Fastlegen som utferdiget attesten, kom til at helsekravene var oppfylt. Politidistriktet henla tilbakekallssaken dagen etter.

(4) I klagen til ombudet anførte klageren at det tok for lang tid fra bekymringsmeldingen til pålegget om legeundersøkelse ble gitt, og at dette indikerte at andre hensyn lå bak pålegget. Klageren mente vedtaket som følge av dette var ugyldig, og at det følgelig utgjorde et inngrep i hans menneskerettigheter, nærmere bestemt ytrings- og forsamlingsfriheten og retten til privatliv.

## Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Politidirektoratet. I brev herfra ble direktoratet bedt om å besvare flere spørsmål.

(6) Vi spurte for det første om begrepet «skjellig grunn» i vegtrafikkloven § 34 innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. Dersom direktoratet ikke hadde bygd på et krav om sannsynlighetsovervekt i den konkrete saken, ba vi direktoratet vurdere hvorvidt klageren mest sannsynlig ikke oppfylte helsekravene på vedtakstidspunktet. Vi poengterte så at rapporten fra besøket i klagerens hjem var blitt syv måneder gammel på vedtakstidspunktet. Vi spurte derfor om direktoratet hadde holdepunkter for at klagerens mentale helse ikke hadde bedret seg nevneverdig siden, og ba direktoratet vurdere om politidistriktets siste vedtak hadde vært tilstrekkelig forankret i tidsnære bevis. Videre ba vi direktoratet om å konkretisere hvilke holdepunkter man hadde hatt for at klagerens psykiske helseutfordringer gjorde ham til en risiko for trafiksikkerheten.

(7) Klager hadde anført overfor ombudet at pålegget utgjorde et ulovlig inngrep i hans menneskerettigheter. Avslutningsvis ble derfor direktoratet bedt om å ta stilling til hvorvidt pålegget om legeundersøkelsen utgjorde et ulovlig inngrep i klagerens privatliv etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102, dersom det ikke forelå sannsynlighetsovervekt for at klageren oppfylte helsekravene på vedtakstidspunktet.

(8) Politidirektoratet bekreftet at begrepet «skjellig grunn» i vegtrafikkloven § 34 første ledd innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. Dette fremgikk ikke klart av forarbeidene, men er i tråd med innholdet av det tilsvarende begrepet i vegtrafikkloven § 33. Direktoratet poengterte likevel at politiet ikke har helsefaglig kompetanse, og at man følgelig ikke har de samme forutsetninger for å vurdere om helsekravene er oppfylt som det helsepersonell har. Dermed må

vurderingen bli overordnet og foreløpig, og basere seg på tilgjengelige opplysninger. Direktoratet bekreftet videre at man hadde ansett det som mer sannsynlig enn ikke at klageren ikke oppfylte helsekravene.

(9) Til spørsmålet om hvorvidt man hadde holdepunkter for at klagerens mentale tilstand hadde bedret seg siden besøket, trakk direktoratet frem at klageren i klageomgangen selv hadde opplyst at hans psykiske helse nå hadde stabilisert seg. Direktoratet vedgikk at situasjonen kunne ha endret seg på syv måneder, og at man må vurdere om det skal innhentes nye opplysninger. Direktoratet mente likevel at hendelsen fra mai fortsatt indikerte at tilstanden ikke hadde bedret seg. Det ble vist til at klageren hadde vært deprimert over tid, at søsteren hadde funnet grunn til å ta kontakt med politiet,. Det ble funnet nødvendig å få en lege til å vurdere klagerens tilstand.

(10) På spørsmål om hvorvidt man hadde holdepunkter for at klageren utgjorde en trafikksikkerhetsrisiko, vedgikk direktoratet at man burde begrunnet noe nærmere hvorfor helsekravene ikke fremsto som oppfylt. Det ble igjen vist til utdragene fra rapporten fra besøket i mai 2022 om at klageren hadde vært deprimert. Dette tilsa at klageren hadde en psykisk lidelse som medførte trafikksikkerhetsrisiko. Direktoratet presiserte at vurderingen var innledende, og at en legeundersøkelse kunne føre til en helt annen konklusjon.

(11) Til spørsmålet om hvorvidt pålegget utgjorde et ulovlig inngrep i klagerens privatliv dersom det ikke forelå sannsynlighetsovervekt for at klageren ikke oppfylte helsekravene, svarte direktoratet at man mente det forelå slik sannsynlighetsovervekt. Direktoratet anså det ellers ikke særlig inngripende å gi et pålegg for å få avklart om en person oppfyller helsekravene.

(12) Det ble for øvrig bemerket at etter direktoratets syn, er pålegg om å fremstille seg for legeundersøkelse og fremlegge helseattest ikke å regne som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Slike beslutninger er etter direktoratets retningslinjer å regne som prosessledende avgjørelser. Avgjørelsen i den konkrete saken var tidligere blitt omtalt som et vedtak, men dette skyldtes utelukkende en skrivefeil.

(13) Klageren fikk mulighet til å komme med merknader til direktoratets svarbrev.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Innledning**

(14) Hovedspørsmålet i saken er om det var rettslig grunnlag for å pålegge klageren å la seg undersøke av lege etter vegtrafikkloven § 34 første ledd i desember 2022. Fordi klageren har anført at pålegget utgjorde et ulovlig inngrep i hans rett til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, har ombudet i tillegg enkelte merknader knyttet til dette. Ombudet vil behandle spørsmålene i denne rekkefølgen.

(15) Ombudet har merket seg direktoratets synspunkter om at denne typen pålegg ikke skal regnes som enkeltvedtak. Ettersom ombudets vurderinger i denne saken først og fremst knytter

seg til om det var rettslig grunnlag for pålegget, er det ikke nødvendig for ombudet å ta stilling til dette i denne forbindelse. Sivilombudet vil vurdere å ta opp spørsmålet overfor direktoratet i egen sak.

## **2. Anvendelsen av vegtrafikkloven § 34 første ledd**

### **2.1 Rettslige utgangspunkter**

(16) Vegtrafikkloven § 34 første ledd lyder som følger:

«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 førerlighet for slik førerrett, 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 trafikksikkerheten krever, kan politimesteren eller den han gir myndighet pålegge innehaveren – dersom denne fortsatt ønsker å nytte sin førerrett – 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.»

(17) Det følger av bestemmelsens andre ledd at dersom innehaveren ikke etterkommer et pålegg etter første ledd, eller dersom undersøkelsen ikke er tilfredsstillende, kan førerretten tilbakekalles.

(18) I teorien er det lagt til grunn at begrepet «skjellig grunn» i § 34 første ledd skal forstås likt som det tilsvarende begrepet i vegtrafikkloven § 33 nr. 3 om midlertidig beslag av førerkort ved mistanke om straffbar adferd, jf. Bjørn Edvard Engstrøm (red.) lovkommentar til vegtrafikkloven (Juridika), til § 34 første ledd punkt 1. Vilkåret «skjellig grunn» i § 33 nr. 3 krever alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. Rt. 2001 s. 1623 og Rt. 2011 s. 287.

(19) Som ombudet har påpekt i uttalelser om det tilsvarende begrepet brukt i annen lovgiving, må vurderinger av «skjellig grunn» knyttes til objektive, konstaterbare omstendigheter, jf. ombudets uttalelse 13. august 2015 (SOM-2014-606). Det må foretas en objektiv helhetsvurdering som er egnet til å belyse om det i det konkrete tilfellet forelå «skjellig grunn» på vedtakstidspunktet.

(20) Når det kommer til bevisvurderingen generelt, oppstiller ikke forvaltningsloven egne regler om hvordan bevisbedømmelsen skal skje. Det vises til ombudets uttalelse 23. oktober 2012 (SOM-2011-3586). Som påpekt der, vil imidlertid forvaltningen være forpliktet til å ta i betraktning alle de opplysninger som foreligger i saken, selv om ikke forvaltningsloven sier det direkte. For å komme frem til et materielt riktig resultat, må alle opplysninger som foreligger gjøres til gjenstand for en samlet og fri bevisbedømmelse.

(21) Sannsynlighetsovervekten etter vegtrafikkloven § 34 må knytte seg til det at innehaveren av førerretten ikke lenger oppfyller «de krav som er fastsatt» til blant annet helse. Helsekravene for førerrett er nærmere presisert i vedlegg 1 til førerkortforskriften, som igjen gjennomfører

fører kortdirektivet vedlegg III. Vedlegg 1 kapittel 13 tar for seg psykiske lidelser. I kapittelets § 33 fremgår at helsekrav ikke er oppfylt ved «psykisk lidelse eller svekkelse dersom liten sykdomsinnsikt, avvikende atferd, svikt i impuls kontroll eller sviktende vurderings- og tilpasningsevne medfører trafikksikkerhetsrisiko».

(22) Innehavere av førerrett kan etter dette pålegges å underkaste seg legeundersøkelse dersom myndighetene kan etablere sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har en psykisk lidelse som innebærer trafikksikkerhetsrisiko på grunn av liten sykdomsinnsikt, avvikende atferd, svikt i impuls kontroll eller sviktende vurderings- og tilpasningsevne. Vurderingen må bygge på objektive, konstaterbare omstendigheter. I en del saker vil det antakelig ikke foreligge medisinsk dokumentasjon før en eventuell legeundersøkelse er gjennomført. Loven krever imidlertid sannsynlighetsovervekt. I slike tilfeller må derfor fører kortmyndighetene likefullt etablere sannsynlighetsovervekt for at helsekravene ikke er oppfylt ved å vise til opplysningene som allerede foreligger.

## 2.2 Politidirektoratets vurdering av vilkåret om «skjellig grunn»

(23) I vedtaket 2. desember 2022 la Politidirektoratet til grunn at vilkåret om skjellig grunn var oppfylt. Det ble først og fremst vist til hendelsen syv måneder tidligere, der politiet hadde oppsøkt klageren i hans hjem etter å ha mottatt en bekymringsmelding fra hans søster. Søsteren hadde tatt kontakt med politiet per telefon og opplyst at klageren hadde vært deprimert over tid. Hun kontaktet politiet fordi hun ikke hadde fått kontakt med ham på noen dager og var derfor bekymret.. Erfaringene fra besøket ble nedfelt i det politioperative registeret. Det ble ikke igangsatt sak om tilbakekall av fører kortet etter besøket.

(24) Politidirektoratet mente at opplysningene fra det politioperative registeret var troverdige og at opplysningene innebar at klageren sannsynligvis ikke oppfylte helsekravene. I svaret på vår undersøkelse opprettholdt direktoratet disse vurderingene.

(25) Etter ombudets syn tilsier begrunnelsen i vedtaket og redegjørelsen hit at direktoratet ikke foretok en tilstrekkelig vurdering av vilkåret om at det må foreligge «skjellig grunn» for at klagerens helseproblemer gjorde ham til en trafikksikkerhetsrisiko. Ombudet kan ikke se at Politidirektoratet på noe tidspunkt har forklart hvorfor klagerens psykiske lidelser gjorde ham til en trafikksikkerhetsrisiko. Både i det opprinnelige vedtaket og i forklaringen hit vises det kun til rapporten fra besøket i klagerens hjem, uten at det forklares hvorfor disse opplysningene innebar at helsekravene ikke var oppfylt. På vedtakstidspunktet hadde hendelsen dessuten funnet sted for syv måneder siden. Riktignok fremgikk det av disse opplysningene at klageren hadde vært deprimert over tid. Det å være deprimert er imidlertid ikke nok til å utgjøre en trafikksikkerhetsrisiko. Dessuten hadde klageren selv opplyst at han på daværende tidspunkt var stabil.

(26) Ombudet har forståelse for at politiet har begrensede forutsetninger for å vurdere alvorligheten av psykiske lidelser. Slik kravet er beskrevet i vedlegget til fører kortforskriften skal det foreligge trafikksikkerhetsrisiko som følge av «avvikende atferd, svikt i impuls kontroll eller sviktende vurderings- og tilpasningsevne» som følge av psykisk lidelse. Om en person fremstår

som eller har utført handlinger som tyder på slik atferd, har politiet forutsetninger for å vurdere. Det må i tillegg foreligge sannsynlighetsovervekt for at slike helsemessige forhold kan utgjøre en trafikksikkerhetsrisiko. Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en berettiget mistanke eller liknende.

(27) I lys av det svært begrensede beslutningsgrunnlaget, og at vurderingen bygget på syv måneder gamle opplysninger, er det etter ombudets syn klart at Politidirektoratet ikke la en riktig terskel til grunn i sin konkrete vurdering. Ombudet mener det ikke var rettslig grunnlag for pålegget om legeundersøkelse.

(28) Direktoratet har selv påpekt at det ikke var relevant å legge vekt på klagerens politiske aktivitet. Ombudet er enig med direktoratet i det. Når førsteinstansens vedtak bygger på flere forhold enn det som er aktuelt for overinstansen, er det viktig at klageinstansen er bevisst på dette i vurderingen.

(29) Ombudet forutsetter at Politidirektoratet tar disse merknadene i betraktning i sin fremtidige anvendelse av vegtrafikkloven § 34 første ledd.

### **3. Retten til privatliv**

(30) Ombudet har konkludert med at det ikke var hjemmel for pålegget. Selv om det ikke er avgjørende for påleggets gyldighet, har ombudet funnet det riktig å løfte spørsmålet om brudd på retten til privatliv i undersøkelsen overfor Politidirektoratet. Det vises til at klageren selv har anført overfor ombudet at det ikke var hjemmel for pålegget om legeundersøkelse, og at pålegget utgjorde et inngrep i hans menneskerettigheter, deriblant hans rett til privatliv. Ombudet vil derfor avslutningsvis knytte noen merknader til spørsmålet.

(31) Det er på det rene at vegtrafikkloven må tolkes i lys av aktuelle trinnhøyere rettsnormer, slik som sentrale menneskerettigheter. Statlige myndigheter har plikt til å håndheve menneskerettighetene på det nivået de er gjennomført i norsk rett, jf. Grunnloven § 92 og HR-2016-2554-P avsnitt 70.

(32) Det følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Grunnlovsbestemmelsen skal som utgangspunkt forstås i lys av sitt folkerettslige forbilde, jf. HR-2015-206-A avsnitt 57. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er det anledning til å gjøre inngrep i rettigheten når inngrepet er i samsvar med loven, nødvendig av minst ett av en angitt liste legitime hensyn, og ellers er forholdsmessig. Etter Høyesteretts praksis skal en tilsvarende bestemmelse innfortolkes i Grunnloven § 102, jf. samme dom avsnitt 60.

(33) Begrepet «privatliv» favner etter den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis vidt og omfatter en persons fysiske og psykiske integritet, samt flere aspekter ved en persons fysiske og sosiale identitet, jf. Denisov v. Ukraina fra 2018 (application no. 76639/11) avsnitt 95. Det er på det rene at tvungne medisinske prøver, selv de av ganske begrenset art, utgjør inngrep i en persons fysiske integritet, jf. bl.a. Schmidt v. Tyskland fra 2006 (application no. 32352/02) avsnitt 1. Legeundersøkelsen klageren ble pålagt kunne ikke gjennomføres med tvang, men klageren ville mistet førerkortet dersom han ikke lot seg undersøke.

(34) Ombudet finner det ikke nødvendig å ta endelig stilling til om pålegget utgjorde et inngrep i klagerens rett til privatliv. Ombudet vil imidlertid understreke den svært vide definisjonen av dette begrepet som er lagt til grunn i EMDs praksis. Dersom slike avgjørelser er å regne som inngrep i retten til privatliv, vil det utgjøre et menneskerettighetsbrudd å gi pålegg uten at det er hjemmel for dette i lov.

## Konklusjon

(35) Sivilombudet har kommet til at Politidirektoratet har anvendt vegtrafikkloven § 34 første ledd feil. Lovens vilkår er sannsynlighetsovervekt. I lys av det svært begrensede beslutningsgrunnlaget, og at vurderingen hvilte på syv måneder gamle opplysninger, mener ombudet at Politidirektoratet har brukt uriktig terskel for å ilegge slike pålegg. Pålegget manglet følgelig rettslig grunnlag. Det er ikke nødvendig for ombudet å konkludere på spørsmålet om denne typen pålegg er omfattet av retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Ombudet gjør likevel oppmerksom på den svært vide definisjonen av begrepet privatliv som er lagt til grunn i rettspraksis.

3.11.2023 (2023/1244)