



SIVILOMBUDSMANNEN

Undersøkelse av politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel

12. juni 2017 (2014/2332)

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen	6
3	Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen	7
4	Politidistriktenes saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel	9
4.1	Innledning	9
4.2	Kort om distriktene som er omfattet av undersøkelsen.....	10
4.2.1	Troms politidistrikt	10
4.2.2	Søndre Buskerud politidistrikt	10
4.2.3	Hedmark politidistrikt	11
4.3	Forvaltningsrettslige krav til politiets saksbehandling.....	11
4.4	Generelle forhold ved politidistriktenes saksbehandling	13
4.4.1	Saksbehandlingstid og informasjon til partene om sakens fremdrift.....	13
4.4.2	Andre generelle krav til informasjon om rettigheter ved enkeltvedtak.....	14
4.4.3	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	14
4.4.4	Ombudsmannens merknader	15
4.5	Politidistriktenes behandling av saker om kjøreseddel	15
4.5.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	15
4.5.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	18
4.5.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	19
4.6	Politidistriktenes behandling av saker om erverv av førerkort	20
4.6.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	20
4.6.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	21
4.6.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	22
4.7	Politidistriktenes behandling av saker om tilbakekall av førerkort	22
4.7.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	22
4.7.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	26
4.7.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	27
4.8	Politidistriktenes behandling i saker om tilbakekall når helsekravene ikke er oppfylt	29
4.8.1	Presentasjon om funn ved undersøkelsen.....	29
4.8.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	30
4.8.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	31
4.9	Politidistriktenes behandling av søknader om forkortet tapstid.....	31
5	Politidirektoratets saksbehandling i klagesaker	32
5.1	Generelle krav til klagesaksbehandlingen	32
5.2	Generelt om Politidirektoratets klagesaksbehandling	33
5.2.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	33
5.2.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	35
5.2.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	35

5.3	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerett når helsekravene ikke er oppfylt.....	35
5.3.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	35
5.3.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	38
5.3.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	39
5.4	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerett når føreren ikke er edruelig	40
5.4.1	Gjennomgang av undersøkelsen og edruelighetskravet	40
5.4.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	43
5.4.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	44
5.5	Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av andre grunner.....	45
5.5.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	45
5.5.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	45
5.5.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	46
5.6	Politidirektoratets behandling av klager over pålegg gitt av politiet	46
5.6.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	46
5.6.2	Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader.....	47
5.7	Politidirektoratets behandling av klagesaker om nektet erverv av førerett	47
5.7.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	47
5.7.2	Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader.....	47
5.8	Politidirektoratets behandling av klagesaker om forkortet tapstid.....	48
5.8.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	48
5.8.2	Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten	49
5.8.3	Ombudsmannens merknader og anbefalinger	49
5.9	Politidirektoratets behandling av klagesaker om kjøreseddel	50
5.9.1	Presentasjon av funn ved undersøkelsen	50
5.9.2	Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader.....	51
6	Avslutning	52

1 Sammendrag

Politiet har flere oppgaver knyttet til tillatelser om førerkort og kjøreseddel. Dersom politiet avdekker at noen kjører ulovlig, vil saken kunne bli etterforsket og gjerningspersonen tiltalt og straffet med bøter, fengsel og/eller tap av rettigheter. I andre sammenhenger kan politiet undersøke om førerkort- og kjøreseddelinnehavere fyller vilkårene for å ha førerrett. Dersom vilkårene ikke er oppfylt eller det er mistanke om det, kan politiet fatte vedtak som begrenser eller tilbakekaller førerretten. Dette er en forvaltningsmessig behandling i motsetning til straffesakssporet.

Forskjellen kan illustreres ved spørsmålet om edruelighet, som er et sentralt vilkår for å ha førerrett. Kjøring i påvirket tilstand er et straffbart forhold, som behandles etter reglene for straffesaker og kan ende med behandling i domstolene og dom om blant annet inndragning av førerkortet. Dersom politiet får opplysninger om at en fører generelt sett misbruker rusmidler – altså ikke nødvendigvis i forbindelse med kjøring – kan det føre til en forvaltningssak i politiet og medføre tilbakekall av førerretten.

Ombudsmannen har gjennomført en undersøkelse av politiets behandling av forvaltningssaker om førerkort og kjøreseddel. Undersøkelsen omfatter Politidirektoratets klagesaksbehandling og behandlingen i førsteinstans ved tre ulike politidistrikter av saker om førerkort og kjøreseddel i året 2014. Til sammen har ombudsmannen undersøkt 213 saker behandlet av politidistriktene og 546 saker i Politidirektoratet.

Rapporten er i hovedsak delt inn i to hovedbolker – i tillegg til de innledende kapitlene og avslutningen. Første hovedbolk er i kapittel 4, der det gis en samlet gjennomgang av de tre politidistriktenes saksbehandling. Andre hovedbolk finnes i kapittel 5, der Politidirektoratets saksbehandling i klagesaker gjennomgås.

Undersøkelsen viser at forvaltningslovens krav til saksbehandling ikke fullt ut ble ivaretatt ved politiets behandling av saker om førerrett og kjøreseddel i 2014. De manglene ombudsmannen har pekt på, knytter seg dels til formelle krav som plikten til å orientere om behandlingstiden og hva et vedtak skal inneholde av informasjon og om begrunnelsen fremstår tilstrekkelig. Dels knytter kritikken seg til om vedtak har hjemmel i lov.

Ombudsmannens inntrykk etter undersøkelsen er at forvaltningsoppgavene i politiet nå får større oppmerksomhet og at distriktene tilstreber en god og effektiv behandling av førerkortsakene. Distriktene og direktoratet har vært positive til ombudsmannens undersøkelse, og tilbakemeldingene etter de foreløpige rapportertene er fra samtlige tjenestesteder at flere rutiner og standardmaler vil bli endret for å sørge for at fremtidige vedtak overholder forvaltningslovens krav.

Funn ved undersøkelsen som ombudsmannen mener er fulgt opp, omfatter i hovedsak:

- Undersøkelsen viste at søkere/klagere i liten grad ble holdt orientert om sakens fremdrift, noe både politidistriktene og politidirektoratet nå har endret rutiner for.
- Plikten til å gi informasjon om rettigheter ved enkeltvedtak ble i varierende grad ivaretatt, og er nå rettet opp i ved endring av maler.
- Rutiner for å gi informasjon om adgangen til å få dekket sakskostnader ved omgjøring av vedtak, er innført.

- Undersøkelsen viste svakheter ved begrunnelsen, blant annet i vedtak om tilbakekall av førerrett ved manglende edruelighet. Politidirektoratet har nå lagt om praksis for hvordan disse vedtakene begrunnes.
- Nærmere retningslinjer om tilbakekall av førerrett grunnet vandel vil bli gitt i ny håndhevingsinstruks, noe som igjen vil bedre distriktenes kjennskap til reglene som gjelder i vandelssakene

Denne positive oppfølgingen medfører at rutiner og praksis i politiet nå legger bedre til rette for at forvaltningslovens krav til saksbehandlingen vil bli ivaretatt. Ombudsmannen mener likevel at det fortsatt er rom for forbedringer, og har i rapporten gitt enkelte anbefalinger om forbedringer:

- Vedtakenes begrunnelser kan generelt bli bedre – både i distriktene og ved direktoratets klagesaksbehandling.
- Distriktene bør bli mer bevisst på presis regelhenvisning, og direktoratet bør som overordnet organ gi tilbakemelding ved eventuell upresis praksis.
- Politidirektoratet må være bevisste på å formulere anmodninger om pålegg til distriktet om nærmere undersøkelser tydelig, slik at det ikke oppstår tvil om hvilken status saken har.
- Spørsmålet om utvikling av et bedre saksbehandlingsverktøy med mulighet for noen automatiserte løsninger er også tatt opp, og ombudsmannen mener det er fornuftig med en overordnet gjennomgang av rutineene for behandling av slike saker.

I undersøkelsen har ombudsmannen tatt opp ulike rettslige problemstillinger med Politidirektoratet. Etter ombudsmannens gjennomgang gjenstår det enkelte rettslige problemstillinger som trenger nærmere avklaring:

- Behandlingen av saker om tilbakekall av førerrett der helsekravene ikke er oppfylt, spesielt den todelte ansvarsmodellen mellom politiet og helsemyndighetene, bør gjennomgås, både ut fra ressurs hensyn og ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. Systemet er dessuten vanskelig å få tak i for de involverte.
- Hjemmelen for å tilbakekalle kjøreseddel når helsekravene ikke lenger er oppfylt, er uklar.
- Spørsmålet om vilkår og praksis ved søknader om gjennerverv av førerkort etter utmålt tapstid ilagt ved dom eller forelegg.
- Spørsmålet om politiet kan unnlate å gi forhåndsvarsel før det gis pålegg om ny førerprøve eller helseundersøkelse.
- Ombudsmannen har også stilt spørsmål ved om adgangen til å søke om forkortet tapstid etter dom/forelegg har noen realitet.

Politidirektoratet er bedt om å følge opp disse rettslige problemstillingene. I tillegg er rapporten oversendt Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Som ansvarlig for vegtrafikkloven, er Samferdselsdepartementet særlig bedt om å vurdere behovet for regelendringer for saker knyttet til førerkort- eller kjøreseddelinnehaverens helsetilstand.

2 Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen

Politiet har flere oppgaver knyttet til trafiksikkerhetsarbeid. Etter vegtrafikkloven og yrkestransportlova skal politiet avgjøre søknader om førerrett og kjøreseddel. Politiet 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 trafiksikkerheten 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 forvaltningsorganer 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 deres 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 tilfredsstillende de kravene som følger av vegtrafikkloven, yrkestransportlova, forvaltningsloven og normene for god forvaltningsskikk. Påpeking av feil og svakheter ved behandlingen er ment å bidra til en bedre forvaltning.

3 Nærmere 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 4532 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. I møtet 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 var heller ingen statistikk over utfallet av klagesakene, og det forelå 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. På spørsmål 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.

I møtet opplyste direktoratet at det var en tendens mot en jevn økning i antallet saker, særlig saker etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd, og at hele etaten har økt oppmerksomhet på tilbakekall etter edrueighetsbestemmelsen. Noen områder (f.eks. Nordmøre) har mye høyere tall for tilbakekall enn andre (f.eks. Oslo). Fra Forvaltningsseksjonen ble det i dette innledende møtet 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 var for øvrig under revisjon, men forsinket. Dette innebærer at instruksen, slik den nå foreligger, er feil og misvisende om forholdet mellom helse- og politifaglige vurderinger.

Grunnlagsmaterialet til undersøkelsen av direktoratets klagesaksbehandling ble innhentet i direktoratets lokaler i mars 2015. Innhentingen ble avgrenset til Politidirektoratets vedtak i klagesaker i 2014, slik at underlagsmaterialet i sakene ikke ble omfattet. Vedtakene er senere gjennomgått og vurdert ved ombudsmannens kontor.

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.

Etter gjennomgangen av sakene ble hvert distrikt skriftlig presentert for ombudsmannens funn fra undersøkelsen. Distriktene ble bedt om å gi tilbakemelding på gjennomgangen og besvare konkrete spørsmål.

På bakgrunn av funnene fra undersøkelsene i de tre politidistriktene, distriktenes tilbakemelding og gjennomgangen av sakene i Politidirektoratet, utarbeidet ombudsmannen en foreløpig rapport 20. desember 2016 om politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel. Politidirektoratet ble bedt om å kommentere de enkelte punktene i rapporten og besvare konkrete spørsmål. Svaret fra direktoratet forelå 28. februar 2017.

Rapporten etter undersøkelsen tar utgangspunkt i den foreløpige rapporten og Politidirektoratets tilbakemelding og svar.

4 Politidistriktenes saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel

4.1 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. Det samme er Politidirektoratets tilbakemeldinger på konkrete spørsmål som ble stilt i den foreløpige rapporten om saksbehandlingen i distriktene.

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 førerkort- 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, førerrett 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.

4.2 Kort om distriktene som er omfattet av undersøkelsen

4.2.1 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. 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 førerrett og kjøreseddel. Arbeidet ble utført og overlevert til Politidirektoratet, som ba om implementering av metodikken 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 samfunnsikkerheten 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 målsettingen 60 vedtak om tilbakekall av førerrett.

4.2.2 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 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 målsettingen 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. Målsettingen 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. Det ble også stilt enkelte spørsmål til politidistriktet. Søndre Buskerud politidistrikt svarte i brev 29. august 2016.

4.2.3 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 forvaltningsseksjonens 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.

4.3 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 uskrevede 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 Politidirektoratets rundskriv 2007/001 (RPOD-2007-1) Håndhevingsinstruks om førerrett m.v.(heretter omtalt 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. Forvaltningsloven § 16 gir nærmere regler om forhåndsvarsel. Blant annet er det et krav at forhåndsvarselet oppgir en frist og at parten gis «høve til å uttale seg». Varselet må dessuten inneholde det som «anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv», jf. annet ledd.

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 førerett 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 føreretten 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.

4.4 Generelle forhold ved politidistriktenes saksbehandling

4.4.1 Saksbehandlingstid og informasjon til partene om sakens fremdrift

I Troms politidistrikt ble søknader om førerkort eller nedsatt tapstid behandlet i løpet av 1 til 2 måneder, helt i tråd med saksbehandlingstiden distriktet i svarbrevet hit opplyser å ha på 4 til 6 uker. Tilbakekallsvedtakene i helsesakene fattes rutinemessig 3 uker etter at 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 6 måneder.

Søndre Buskerud avgjør normalt søknader om førerkort innen 2 til 4 uker, mens tilbakekallsakene tar noe lengre tid. For tilbakekall av førerkort etter melding fra Fylkesmannen har ombudsmannen merket seg at saksbehandlingstiden er svært kort, oftest under 2 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 ivarettatt.

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 2 måneder. Også i dette distriktet ble det funnet et eksempel på en tilbakekalls sak 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 4 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 4 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.

4.4.2 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.

4.4.3 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I ombudsmannens foreløpige rapport ble Politidirektoratet bedt om å gi en vurdering av om politidistriktenes saksbehandlingsverktøy er hensiktsmessig for å få til en tilfredsstillende saksavvikling, og om det har vært til vurdering å ta i bruk automatiserte løsninger i saksbehandlingen.

Til dette svarte direktoratet i brev 28. februar 2017:

«Politidirektoratet har i liten grad drevet etatsledelse gjennom utvikling av felles saksbehandlingsrutiner for politidistriktene innen dette fagfeltet. I Politidirektoratets disponeringsskriv for 2017 vil det bli opplyst at man på basis av Sivilombudsmannens endelige rapport vil foreta en gjennomgang av rutiner for behandlingen av denne type saker.

Bruk av automatiserte løsninger i saksbehandlingen, ville utvilsomt representert en forenkling av rutinene. En slik applikasjon må imidlertid utvikles og tilknyttes en saksbehandlerløsning. Politiets omfattende utfordringer med IKT-løsninger forutsettes kjent

og utvikling av et nytt saksbehandlingssystem for å forenkle denne saksbehandlingsprosessen kan derfor ikke kunne påregnes prioritert med det første.»

4.4.4 Ombudsmannens merknader

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 4 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.

Ombudsmannen har merket seg direktoratets svar om nytt saksbehandlingsverktøy med mulighet for noen automatiserte løsninger. Det fremstår fornuftig at det foretas en overordnet gjennomgang av rutineene for behandlingen av slike saker og at mulighetene for automatiserte løsninger vurderes.

4.5 Politidistriktenes behandling av saker om kjøreseddel

4.5.1 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 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 vandelssak, 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 håndhevingsinstruksen.

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 håndhevingsinstruksen, 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.

Vedtaketts 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 endring 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 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 det 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.

4.5.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten ble Politidirektoratet bedt om å kommentere Troms politidistrikts rettslige forståelse av adgangen til å tilbakekalle kjøreseddel når helsekravene ikke lenger er oppfylt, samt å gi en vurdering av om det kan være behov for en tydeligere hjemmel for tilbakekall i disse tilfellene.

Direktoratet svarte slik:

«Som påpekt av Troms politidistrikt har yrkestransportloven ingen direkte hjemmel for tilbakekall av kjøresedler når helsekravene ikke lenger er til stede. I utgangspunktet antas yrkestransportloven § 37 f om tilbakekall å ta sikte på andre forhold en manglende helse, men vi er enige med Troms politidistrikt i at bestemmelsen må kunne benyttes i mangel av en annen hjemmel.

Alternativt kan tilbakekall skje under henvisning til at kravene til å inneha kjøreseddel etter § 37 b og 37 c ikke lenger er til stede. Det er her forutsatt at innehaveren av kjøreseddel fyller de forskriftsbestemte krav til helse. Som et generelt forvaltningsmessig prinsipp må det kunne legges til grunn at en tillatelse som er gitt under bestemte uttrykkelige forutsetninger må kunne tilbakekalles når forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede.»

Og:

«Ideelt sett hadde det vært ønskelig med en klar hjemmel for tilbakekall av kjøresedler når helsekravene ikke lenger er oppfylt. Vedtak om tilbakekall av kjøresedler når helsekravene ikke lenger er til stede, må likevel med dagens regelverk anses som lovlig fattede vedtak som er saklig begrunnet».

Foruten svarene på de konkrete spørsmålene som ble stilt, hadde ikke direktoratet merknader til ombudsmannens undersøkelse av politidistriktenes saksbehandling i saker om kjøreseddel.

4.5.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

Undersøkelsen har vist at det er et generelt behov for større bevissthet i politidistriktene ved hjemmelshenvisningen i vedtaket i disse sakene. 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 endringsprosent 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.

Når det gjelder adgangen til å tilbakekalle kjøreseddel når helsekravene ikke lenger er oppfylt, er ombudsmannen enig i direktoratets påpekning om at yrkestransportlova § 37 f tar sikte på andre forhold enn manglende helse. Som nevnt i punkt 2.3, kan slike inngripende vedtak bare skje i tråd med lovbestemte regler, og det er dermed et spørsmål om en slik praksis er lovlig.

Tilbakekall av kjøreseddel kan etter bestemmelsens først ledd skje «dersom vedkommende ikkje er edrueleg eller viser seg å vere upåliteleg eller ha andre eigenskapar som gjer at han må reknast som uskikka til å vere førar av bil under persontransport mot vederlag». At en person ikke tilfredstiller bestemte helsekrav faller ikke naturlig inn under en alminnelig språklig forståelse av hva som ligger til en persons «eigenskapar». Tilbakekallshjemmelen fremgikk tidligere av forskrifter om førerkort og førerprøve m.v. 23. februar 1979 nr. 4 (førerkortforskriften) § 7 nr. 7 bokstav h, og ble inntatt og videreført i yrkestransportlova ved endringslov 19. desember 2003 nr. 132. Forholdet til helsekravene er ikke omtalt i forarbeidene.

Etter ombudsmannens vurdering tilsier heller ikke reelle hensyn at tilbakekallsbestemmelsen bør gis en utvidende tolkning, slik som politiets praksis legger opp til i disse sakene. Direktoratets oppfatning om at hjemmelen må kunne benyttes «i mangel av en annen hjemmel» er ikke utdypet med en nærmere begrunnelse. Sett hen til direktoratets redegjørelse fremstår det heller ikke nødvendig å fatte vedtak om tilbakekall av kjøreseddelen i disse tilfellene. Som direktoratet opplyser, forutsetter yrkestransportlova at helsekravene er oppfylt. Helsekravene for kjøreseddel er de samme som for førerkortklasse D og DE. I praksis vil dermed kjøreseddelen – selv om den ikke kalles tilbake – ikke kunne benyttes dersom vedkommende har fått tilbakekalt sin førerrett for de nevnte klassene. Når vedkommende igjen fyller helsekravene for førerkortklassene og får tilbake førerretten, vil forutsetningene igjen være tilstede for kjøreseddelen.

Ombudsmannen anser at tilbakekallspraksisen i dag ikke er i tråd med lovbestemte regler og vil derfor anbefale Samferdselsdepartementet å vurdere om det er behov for en klarere hjemmel. Det minnes om at dette er saker av stor betydning for kjøreseddelnehaveren.

I påvente av en slik vurdering anbefaler ombudsmannen at Politidirektoratet vurderer om det kan inntas i vedtakene for kjøreseddeltiltelsene en uttrykkelig henvisning til at gjeldende helsekrav for førerkortklassene D og DE må være oppfylt for at kjøreseddelen kan benyttes.

4.6 Politidistriktenes behandling av saker om erverv av førerkort

4.6.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

Dette er saker både om søknad om førstegangs erverv av førerrett og søknad om gjenerverv etter utholdt tapstid, hvor det ble stilt vilkår om ny førerprøve for gjenerverv.

Undersøkte saker:

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

Ved gjennomgangen av politidistriktenes negative vedtak i slike saker foretok vi 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 tilfredsstille 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 endring.

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

4.6.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

Politidirektoratet har ikke kommentert disse funnene, som ble presentert i den foreløpige rapporten, men har besvart de konkrete spørsmålene som ble stilt om hva som ligger i vilkåret om «ny førerprøve» og «full ny førerprøve» for gjenerverv av førerrett. Det ble også spurt om hvilket vandelskrav som eventuelt stilles dersom direktoratet anser at vilkåret omfatter en vandelskontroll og godkjenning fra politiet om at vedkommende kan gå opp til ny førerprøve.

Direktoratet svarte:

«Ved erverv av førerrett er det to grunnleggende krav: Krav om vandel/skikkethet og krav til bestått førerprøve. Når det søkes om gjenerverv av førerrett etter at tapsperioden er utholdt og det er satt krav til ny førerprøve, har Politidirektoratet i sin praksis lagt til grunn at Vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd kommer til anvendelse, med andre ord at «(d)en som skal få førerkort må være edruelig, og det må ikke være noe å si på hans vandel ellers».

Dette innebærer at begge de grunnleggende kravene må være til stede, med full prøving av om vedkommende fyller vilkårene på tilsvarende måte som for en førstegangssøker. Dette medfører at når vilkårene ikke er til stede, blir det truffet vedtak i medhold av § 24 fjerde ledd. Politidirektoratet ser dette som eneste mulige løsning i det politiet i motsatt fall i medhold av vegtrafikkloven § 34 femte ledd måtte treffe vedtak om tilbakekall av en førerrett

som ikke eksisterer, alternativt at politiet samtykker i at førerrett erverves såfremt førerprøve avlegges og består, for så umiddelbart å tilbakekalle denne i medhold av § 34 femte ledd.»

Og:

«Som det fremgår av svaret under punkt 4, legger Politidirektoratet til grunn at kravene i Vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd kommer til anvendelse, tilsvarende en førstegangssøker. Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at det er en høyere terskel for inngrep i en eksisterende rettighet, enn for avslag på søknad om den aktuelle rettigheten. Det skal derfor mindre til for avslag på søknad om (gjen)ervert enn for tilbakekall av førerrett. Dette innebærer at om søkeren i perioden førerretten har vært tilbakekalt har foretatt handlinger av betydning for førerretten, vil disse i grensetilfelle kunne begrunne avslag på søknad om gjenervert, uten at handlingene ville medført tilbakekall.»

4.6.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

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

For søknad om gjenervert etter utholdt tapstid eller sperrefrist, gir forskrift om tap av retten til å føre motorvogn mv. 19. desember 2003 § 1-2 og kapittel 8 nærmere regler om krav om ny førerprøve som forutsetning for gjenervert 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.

Undersøkelsen har vist at rutinen der vedkommende ikke er pålagt å avgi ny full prøve er at vandel ikke sjekkes, mens vandelskontroll gjennomføres i tråd med kravet som stilles etter vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd i tilfeller der vedkommende er pålagt ny førerprøve. Ombudsmannen har merket seg Politidirektoratets redegjørelse om praksis og den rettslige og praktiske begrunnelsen for denne, og det er ikke funnet grunn til nærmere drøftelser av spørsmålet i denne omgang.

4.7 Politidistriktenes behandling av saker om tilbakekall av førerkort

4.7.1 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 trafiksikkerheten 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. I disse sakene noterte vi 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 stedet, 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 3 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 trafiksikkerheten og allmenne hensyn nevnt i samtlige av de 29 vedtakene som gjaldt edruelighet, og 3 som gjaldt vandel. I hovedsak synes det også foretatt en konkret vurdering av hvordan hensynet til trafiksikkerheten eller allmenne hensyn spilte inn i den aktuelle saken.

Ved tilbakekall på grunnlag av manglende edruelighet 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 trafiksikkerheten 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 edruelighet, 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 12 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 klagene frem, men en sak ble sendt tilbake fra direktoratet med anmodning om å forelegge for Fylkesmannen om helsekravene var oppfylt.

4.7.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten ble Politidirektoratet bedt om å gi en beskrivelse av erfaringen med praksis i distriktenes edruelighetsvurdering. Videre ba ombudsmannen om en vurdering av om det før enkelte påleggsvedtak bør gis forhåndsvarsel. I direktoratets tilbakemelding er spørsmålene besvart, mens øvrige punkter i rapporten ikke er kommentert.

Direktoratet svarte slik:

«Politidirektoratet har ikke registrert at politidistriktene har ulik praksis ved edruelighetsvurderingen, utover å registrere at det er forskjell fra distrikt til distrikt med hensyn til hvor stort fokus/hvor prioritert området er. Slike forskjeller vil en sentral myndighet vanskelig kunne eliminere, i det det alltid må påregnes lokale forskjeller med hensyn til hvilke innsatsområder politiet lokalt til enhver tid har fokus på.

Vi viser imidlertid til Nærpolitireformen der antall politidistrikter fra 1. januar 2017 ble redusert fra 27 til 12. I forbindelse med organiseringen av de 12 politidistriktene har Politidirektoratet lagt vesentlig vekt på at forvaltningsoppgavene - herunder behandlingen av førerkort- og kjøreseddelsaker - skal behandles sentralt i de enkelte distriktene. Dette vil sikre mer enhetlig behandling innen de enkelte distriktene, samt at det må kunne forventes at samarbeidet mellom distriktene på de enkelte fagområdene vil bli bedre og mer oversiktlig.

Den nye håndhevingsinstruksen vil gi politidistriktene nærmere veiledning i vurderingen av edrueligheten.»

Og:

«Når «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 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

trafiksikkerheten krever» og på denne bakgrunn finner grunn til å «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» har Politidirektoratet lagt til grunn at det ikke er påkrevet med forhåndsvarsel før slikt pålegg gis. Politidirektoratet viser til Vegtrafikkloven § 34 første ledd annet punktum der det fremgår at når politiet finner «det nødvendig, kan det pålegges ham å levere førerkortet til politiet inntil videre».

Pålegget om ny helseattest og/eller ny førerprøve/vurderingsprøve anser Politidirektoratet som en prosessledende beslutning og er i seg selv ikke et enkeltvedtak bestemmende for førerens rettigheter eller plikter. Et pålegg om innlevering vil derimot formelt stå i en annen stilling, i det føreretten da omgående blir fratatt vedkommende.

Det dreier seg i slike tilfelle om straksvedtak som har betydelig likhet med vedtak politiet treffer i medhold av politiloven § 2 nr. 1 om å «beskytte person, eiendom (...) og (...) verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet». Når politiet gir pålegg etter første ledd, blir det i mange tilfelle samtidig - av hensyn til trafiksikkerheten - gitt pålegg om å innlevere førerkortet. Hensynet til trafiksikkerheten taler mot at politiet overfor mulige trafikkfarlige førere først må sende forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, for så å avvente uttalelse, før det gis pålegg om legeerklæring/førerprøve for å klargjøre om vedkommende fortsatt fyller kravene til å inneha førerrett. Det er først når dette pålegget er gitt, at det etter § 34 første ledd siste setning er hjemmel for pålegg om umiddelbar innlevering av førerkortet.

I de tilfelle politiet ikke finner det påkrevet å innlevere førerkortet umiddelbart, vil pålegget om ny førerprøve/ny helseattest like fullt bære preg av å være en prosessledende beslutning. I praksis har Politidirektoratet behandlet klager over slike pålegg, enten førerkortet er krevet innlevert eller ikke. Politidirektoratet har ved slike anledninger ikke ansett dette som en klage i henhold til forvaltningsloven regler, men som en legalitetskontroll av politiets beslutning, på tilsvarende måte som direktoratet foretar en legalitetskontroll etter klager over politiets straksvedtak/pålegg etter politiloven.»

4.7.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

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. Politidirektoratet har i sitt svar gitt uttrykk for at de ikke deler ombudsmannens oppfatning om ulikhetene mellom distriktenes praksis – bortsett fra om ulikheten med hensyn til lokale fokus- og innsatsområder. Ombudsmannen vil følge med på utviklingen av forvaltningspraksis etter nærpolitireformen, og antar – som direktoratet – at reformen vil sikre mer enhetlig behandling innen de enkelte distriktene og lette samarbeidet mellom distriktene.

Vedtakens begrunnelse

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.

Direktoratet har ikke kommentert ombudsmannens merknader til begrunnelsene i distriktene. Som overordnet organ har direktoratet et ansvar for å være oppmerksom på distriktenes hjemmelshenvisning og bør gi tilbakemelding ved eventuell upresis praksis.

Informasjonsplikten

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 uttrykkelig angi 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.

Forhåndsvarsel

Praksis i distriktene synes å være at det ikke er nødvendig å gi forhåndsvarsel før det gis pålegg etter vegtrafikkloven § 34 første ledd. Politidirektoratets synspunkt er at et pålegg om ny helseattest eller førerprøve ikke er et enkeltvedtak, men en prosessledende beslutning. Ombudsmannen finner denne oppfatningen tvilsom. Selv om det er alminnelig antatt at prosessledende avgjørelser – avgjørelser som gjelder saksbehandlingen og ikke realiteten i saken – ikke faller inn under enkeltvedtaksbegrepet i forvaltningsloven § 2, er det ikke like opplagt hvilke beslutninger som regnes som en slik prosessledende avgjørelse. Et pålegg etter vegtrafikkloven § 34 første ledd oppstiller en selvstendig plikt for den det gjelder. Pålegg om å fremstille seg til førerprøve er dessuten et inngripende tiltak for den enkelte – med både personlige, praktiske og økonomiske konsekvenser. Konsekvensene av å ikke etterkomme et slikt pålegg vil også være av stor betydning for den det gjelder – av vegtrafikkloven § 34 annet ledd følger det da at førerkortet tilbakekalles. Ettersom terskelen for å gi slikt pålegg synes å være lav – mistanke om mangelfulle trafikkkunnskaper eller svak kjøreferdighet, jf. håndhevingsinstruksen punkt. 3.3.2.1. – er det også lett å tenke seg at et slikt pålegg både kan komme brått på og oppfattes uberettiget av den enkelte. Selv om ikke pålegget om helseundersøkelse fremstår like inngripende, må også slike pålegg prinsipielt anses på tilsvarende måte.

At slike pålegg regnes som enkeltvedtak, synes også forutsatt i håndhevingsinstruksen punkt 3.3.7, der det heter:

«Politiets pålegg om legeundersøkelse, fremstilling til ny førerprøve og pålegg om innlevering av førerkort inntil videre kan påklages til Politidirektoratet. Ved klage over fastsettelse av tap av førerrett etter vegtrafikkloven § 34 gjelder ingen klagefrist.»

Ombudsmannen ber Politidirektoratet å vurdere spørsmålet nærmere. I forvaltningsloven § 16 er det gitt regler om unntak fra plikten til forhåndsvarsling. Det bør vurderes om det bør gis retningslinjer om dette for disse sakene.

4.8 Politidistriktenes behandling i saker om tilbakekall når helsekravene ikke er oppfylt

4.8.1 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 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 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 distriktet i ettertid har avkreftet. Distriktet anser parten som varslet ved kopi av Fylkesmannens brev og venter 3 uker før vedtak fattes. Tidligere 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 ledd 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 føreretten på bakgrunn av opplysninger om ikke gjennomført kjøreevne vurdering.

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 3 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 at distriktet ikke foretar 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.

4.8.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten ble direktoratet bedt om å kommentere hvorvidt forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c gir adgang til å unnlate forhåndsvarsel i disse sakene. Direktoratet svarte:

«Spørsmålet om forhåndsvarsling, jf. fvl. § 16, kommer opp i to forskjellige situasjoner, 1) når politiet gir pålegg om ny helseattest og/eller ny førerprøve/kjørevurdering og 2) når politiet mottar melding fra fylkesmannen om at førerkortinnehaver ikke tilfredsstillende helsekravene. I de tilfeller politiet gir innehaver av førerrett pålegg om legeundersøkelse og/eller førerprøve/kjørevurdering, som beskrevet over, vil politiet i samme brev orientere vedkommende om at politiet vil vurdere å treffe vedtak om tilbakekall av førerrett og samtidig informere parten om hva saken gjelder, samt sette en frist for gjennomføring av pålegget og inngivelse av uttalelse. Parten har dermed samtidig med pålegget fått et ordinært forhåndsvarsel i henhold til forvaltningsloven § 16.

Hva gjelder situasjonen der politiet mottar melding fra fylkesmannen om at førerkortinnehaver ikke tilfredsstiller førerkortforskriftens helsekrav, legger Politidirektoratet til grunn at forvaltningsloven § 16 tredje ledd c) kan gi adgang til å unnta forhåndsvarsel i disse tilfellene. Kopi av fylkesmannens brev vil ikke ubetinget kunne tre i stedet for forhåndsvarsel. Forutsetningen må være at parten har en frist for uttalelse og at han er orientert om hvem han skal uttale seg til. Vi viser for øvrig til svaret under spørsmål 13.»

4.8.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

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. Utover å besvare spørsmålet om forhåndsvarsel, har ikke Politidirektoratet kommentert ombudsmannens påpekning av de uheldige sidene ved politidistriktenes håndtering av disse sakene.

Temaet er for øvrig ytterligere drøftet i punkt 5.3, der også spørsmålet om forhåndsvarsel omtales nærmere.

4.9 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 4 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.

Politidirektoratet har ikke hatt merknader til gjennomgangen av disse sakene i den foreløpige rapporten, og ombudsmannen har utover beskrivelsen over ikke ytterligere merknader.

5 Politidirektoratets saksbehandling i klagesaker

Ombudsmannens undersøkelse av Politidirektoratets behandling av saker om førerkort er gjennomført ved innledende korrespondanse 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 målsetting 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. For å forsøke å fange opp alle vedtak fattet 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 vedtakene ble lagret elektronisk på en minnepinne. Til sammen fant vi ved denne metoden frem til 546 vedtak.

Selv om grunnlagsmaterialet ikke utgjør det fullstendige antallet 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. Antallet av klagesaker er tidligere oppgitt av Politidirektoratet å være omtrent 650. Fra 1. januar til 17. november 2014 ble det totale klagesakstallet 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.

5.1 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 skjønsmessige 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.

5.2 Generelt om Politidirektoratets klagesaksbehandling

5.2.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

Ombudsmannen omtaler enkelte generelle trekk ved Politidirektoratets klagesaksbehandling. 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 2 og 4 måneder i de fleste sakene. I noen enkelttilfeller tok det likevel mer enn 6 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 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 det går ut over det som ble oppgitt fra distriktet om forventet saksbehandlingstid.

Utfallet av klagesaksbehandlingen

Endringsprosenten er generelt lav for alle sakstyper. Til sammen fant ombudsmannen at klagen førte frem i 32 av de 546 sakene som ble gjennomgått. Endringsprosenten 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 førerett 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.

5.2.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten stilte ombudsmannen spørsmål ved praksisen ved at direktoratet ikke har rutiner for å informere klagerne om forventet saksbehandlingstid og eventuelle forsinkelser. Videre ble det stilt spørsmål om hvorfor det ikke gis informasjon om forvaltningsloven § 36 og bedt om en redegjørelse for håndteringen av saker der direktoratet ikke finner saken tilstrekkelig opplyst.

Direktoratet svarte:

«Politidirektoratet har bedt politidistriktene orientere klageren om saksbehandlingstiden i Politidirektoratet når politiet, med kopi til klageren, oversender klagesakene til politiet. I en del tilfelle har denne saksbehandlingstiden blitt overskredet, uten at klageren er gitt varsel etter forvaltningsloven § 11 a.

Politidirektoratet beklager manglende forsinkelsesmelding i de tilfelle der saksbehandlingstiden overskrider det klageren er varslet om. Vi har nå endret vår praksis på dette området.»

Videre beklaget direktoratet at det heller ikke hadde vært rutine for å informere om forvaltningsloven § 36, men at praksis også her var endret.

«I de tilfeller saken er returnert politidistriktet uten realitetsbehandling, har dette fra Politidirektoratets side vært ment som anmodning om ytterligere utredning. I slike tilfelle har Politidirektoratet ment at politidistriktet – etter at ytterligere utredning er foretatt – selv må vurdere omgjøring av vedtaket, eventuelt returnere saken til direktoratet for realitetsbehandling.»

5.2.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

Saksbehandlingstiden i Politidirektoratet, sett i forhold til ressursituasjonen og saksmengden, fremstår etter gjennomgangen av sakene i 2014 hovedsakelig forsvarlig og i samsvar med forvaltningslovens krav til saksbehandlingstiden. Ombudsmannen legger nå også til grunn at direktoratet vil ivareta partenes behov for informasjon om forsinkelser og forventet saksbehandlingstid.

Når det gjelder håndteringen av saker der direktoratet ikke finner saken tilstrekkelig opplyst, tas direktoratets redegjørelse til etterretning. Det anbefales likevel om at direktoratet ved denne fremgangsmåten er bevisst på å formulere slike anmodninger så klart at det ikke oppstår tvil om hvilken status saken har.

5.3 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerrett når helsekravene ikke er oppfylt

5.3.1 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 føreretten 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.

Hjemmelshenvisning

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 5.3.3.

I 2 vedtak var hjemmelshenvisningen 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 tilfredsstillende 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. Anførselene i klagen ble sjelden nevnt – bare i 2 av 101 vedtak. Hvordan anførselene 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.

5.3.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

Direktoratet har ikke kommentert ombudsmannens funn og merknader i den foreløpige rapporten, men har besvart de konkrete spørsmålene som ble stilt. Til spørsmålet om fremgangsmåten i helsesakene, svarte direktoratet:

«I helsesakene har Politidirektoratet i brev av 29. februar 2016 til Helsedirektoratet anmodet om at fylkesmennene ved oversendelse av helsesakene til politiet tar med i meldingene til politiet – som går i kopi førerkortinnehaverne – at politiet vil vurdere tilbakekall av førerretten. Helsedirektoratet har i brev av 19. januar 2017 bekreftet at de i malen som skal benyttes av Fylkesmennene ved oversendelse av helsesakene til politiet vil ta med en tekst om at politiet vil vurdere tilbakekall av førerretten grunnet manglende oppfyllelse av helsekravet, og at førerkortinnehaveren innen en nærmere angitt frist kan uttale seg. Når denne malen følges mener vi særskilt forhåndsvarsel kan unnlates. Dette er tatt inn i utkastet til den nye håndhevingsinstruksen i punkt 2.2.3. som vil bli ferdigstilt om kort tid.»

Til spørsmålet om førerkortinnehaveren er godt nok informert om konsekvensene av tilbakekallet og hva klageren eventuelt må gjøre for å få tilbake førerretten, svarte direktoratet:

«Etter den praksis det legges opp til, jf. foregående punkt, anser Politidirektoratet førerkortinnehaveren som tilstrekkelig informert om konsekvensene av tilbakekallet. Når Politidirektoratet på bakgrunn av uttalelse fra Helsedirektoratet legger til grunn at førerkortforskriftens helsekrav ikke er til stede og med det opprettholder politiets vedtak om tilbakekall av førerretten, blir det rutinemessig tatt inn følgende formulering i avslaget:

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

Vi ser imidlertid at dette kan presiseres ytterligere og tilføyer nå følgende setning:

«Dersom klageren senere kan dokumentere at helsekravene igjen er oppfylt, vil grunnlaget for tilbakekall av førerretten ikke lengre være til stede. Ny søknad om gjenerverv av førerretten kan da fremsettes for lokalt politi.»»

Til spørsmålet om arbeidet med revisjonen av håndhevingsinstruksen svarte direktoratet:

«Politidirektoratet erkjenner at det er sterkt beklagelig at arbeidet med ny håndhevingsinstruks har blitt sterkt forsinket. Dette har utelukkende hatt sin årsak i kapasitetsproblemer. Arbeidet med ny håndhevingsinstruks er nå inne i slutfasen og vil bli avsluttet innen kort tid.

Som det fremgår av tidligere tilsendt kopi av Politidirektoratets brev datert 10. februar 2017 til Samferdselsdepartementet, har vi ansett det påkrevet med ytterligere klargjøring av politiets kompetanse til å tilbakekalle kjøresedler etter yrkestransportloven § 37 f første ledd når det underliggende forholdet av påtalemyndigheten forfølges strafferettslig. Når vi mottar en ytterligere avklaring av dagens rettslige situasjon, vil vi oppdatere håndhevingsinstruksen på dette punkt.

Når det gjelder endringene i førerkortforskriften med nye helsekrav til førerrett som trådte i kraft 1. oktober 2016, som ble meddelt politidistriktene ved Politidirektoratets brev datert 3. november 2016, jnr. 16/4002-1, er dette tatt inn i utkastet til ny håndhevingsinstruks i punktene 3.3.3 til og med 3.3.7.»

5.3.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

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 førerretten, 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 viste at det ikke i noen av politidistriktene var 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 førerrett.

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 annet 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 tilrådning eller Helsedirektoratets vurdering regnes som enkeltvedtak, og trenger derfor ikke oppfylle forvaltningslovens krav til slike vedtak. 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.

Ombudsmannens merknader fremgikk i den foreløpige rapporten, men direktoratet har i liten grad kommentert innvendingen som ble reist, utover en kommentar om at direktoratet i lengre tid har samarbeidet med Vegdirektoratet og Helsedirektoratet om hvilken rolle politiet skal ha i helsesakene. Det er ikke gitt nærmere informasjon om hva samarbeidet har gått ut på.

Noen av de uheldige sidene ved denne ordningen vil naturlig nok kunne avhjelpes ved god veiledning og informasjon til førerkortinnehaverne, og ombudsmannen støtter derfor direktoratets forslag om endringer i både Fylkesmannens og politiets maler. Ombudsmannen mener likevel at selve organiseringen av vedtaksmyndighet i disse sakene er uheldig, og vil derfor fortsatt følge med på håndteringen av disse sakene. Ombudsmannen vil også oversende rapporten og bekymringen til Samferdselsdepartementet, som ansvarlig for vegtrafikkloven.

5.4 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av førerrett når føreren ikke er edruelig

5.4.1 Gjennomgang av undersøkelsen og edruelighetskravet

Nærmere om saksmengden

Ombudsmannen har gjennomgått 104 vedtak fra 2014 om tilbakekall av førerrett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Kjøring i påvirket tilstand omfattes ikke av denne bestemmelsen. 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 endring av underinstansens vedtak om tapstid på 2 år til ugunst for klageren, ved at direktoratet fattet nytt vedtak om tap av førerrett 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 førerrett. 2 endringer skyldtes at politiet hadde vektlagt forhold som lå for langt tilbake i tid. Én endring 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 edruehetsvilkåret. Denne saken gjaldt alkoholbruk.

Hjemmelsspørsmålet

Hjemmel for tilbakekallet var i alle saker, bortsett fra en, vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Bestemmelsen 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 trafiksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.»

I en sak var hjemmelen for tilbakekallet vegtrafikkloven § 33 nr. 4, som omhandler tilbakekall av førerrett 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 edruehetsvurderingen.

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 edruehetsvurderingen synes å være lav. Det ene eksempelet på en endring 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 edruehetsvurderingen, 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. Vilkårene i vegtrafikkloven § 34 femte ledd er utpreget skjønnsmessige, ved uttrykkene «edruelig» og «trafikksikkerhet»/ «allmenne hensyn».

Etter tilbakekallsbestemmelsen er det et selvstendig vilkår at også hensynet til trafikksikkerheten 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 trafikksikkerheten.»

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. Vilåret om at trafikksikkerheten 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 trafikksikkerheten, 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 trafikksikkerhetsvurderingen 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 trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers kreve tilbakekall. Dette vilåret 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 førerett og for tilbakekall av førerett». 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 trafikksikkerhetsrisiko, og at hensynet til trafikksikkerheten derfor tilsier at førerkortet tilbakekalles». Som påpekt over er ikke manglende edruelighet i seg selv tilstrekkelig grunnlag for å tilbakekalle føreretten.

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

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 førerett på grunnlag av manglende edruelighet, fant ombudsmannen at det i stor grad benyttes tilsvarende formuleringer som i det vedtaket Borgarting lagmannsrett kom til at var ugyldig. I vedtakene ombudsmannen har gjennomgått, ble hensynene nevnt, men Politidirektoratet foretok normalt ingen konkret vurdering av om «hensynet til trafikksikkerheten 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 ble 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.»

5.4.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten ble direktoratet bedt om å gi en nærmere vurdering av begrunnelsesplikten i disse sakene med hensyn til vurderingen av rus og trafiksikkerhet, og i forhold til klagerens anførsler. Direktoratet svarte:

«Dersom et vedtak utelukkende er begrunnet ved en gjengivelse av generelle vurderinger knyttet til rus og trafiksikkerhet, er det enighet om at dette ikke er en oppfyllelse av begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25. Politidirektoratet viser til vårt brev av 5. august 2016 til Sivilombudsmannen (Deres ref: 2016/1196) i anledning Politidirektoratets vedtak av 2. mars 2016 om avslag på klage over vedtak om tilbakekall av førerrett i medhold av Vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Vedtaket fremstår som representativt for det som er dagens praksis ved begrunnelse av slike vedtak.

Ved slike begrunnelser vil direktoratet i vedtaket regelmessig vise til

- det rettslige grunnlaget for tilbakekallet, og en generell begrunnelse for dette (formålet)
- hva som følger av forvaltnings- og rettspraksis,
- hvilke faktiske forhold Politidirektoratet legger til grunn for vedtaket, og deretter
- en vurdering av de faktiske forhold opp mot lovens vilkår og forvaltnings- og rettspraksis.

Politidirektoratet har lagt til grunn at dette er i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 25 om begrunnelsens innhold.»

Og:

«Vi la om Politidirektoratets praksis vedrørende begrunnelse av vedtak i 2015. Dette gjelder også vår synliggjøring av klagerens anførsler og vurderinger i vedtakets begrunnelse.

I de tilfeller fakta er bestridt, vil Politidirektoratet - i tillegg til å klargjøre hva som legges til grunn - også begrunne hvorfor vi finner de omstridte fakta sannsynliggjort.

Når de fakta som Politidirektoratet legger til grunn for sin avgjørelse vurderes opp mot det rettslige grunnlaget og rettspraksis, og det på denne bakgrunn konkluderer med at vedkommende benytter rusmidler i et omfang som er uforenlig med å inneha førerrett/at vedkommende ikke er edruelig i vegtrafikklovens forstand og hensynet til trafikksikkerheten tilsier tilbakekall, har Politidirektoratet ment at klagerens anførsler i tilstrekkelig grad er imøtegått.

I noen tilfelle kommer det anførsler som krever særskilte kommentarer og blir da håndtert i tråd med forvaltningsloven § 25.»

5.4.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

Det er ombudsmannens erfaring, både gjennom den ordinære behandlingen med saker som blir brakt inn for ombudsmannskontroll, og etter denne undersøkelsen av politiets saksbehandling at praksis for tilbakekall av førerrett 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 førerrett 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 førerrett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd har ikke blitt fulgt opp med en tilsvarende utvikling eller oppdatering av regelverket, heller ikke håndhevingsinstruksen. Tilbakekall av førerrett 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 klageanførslerne 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. Politidirektoratet har redegjort for hvilke endringer som er foretatt med hensyn til hvordan direktoratet begrunner vedtakene, og ombudsmannen mener at dette var en nødvendig omlegging.

5.5 Politidirektoratets klagesaksbehandling ved tilbakekall av andre grunner

5.5.1 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 5 saker førte klagen frem, og det gjaldt saker om tilbakekall grunnet vandel. Dette innebærer også at politidistriktenes vedtak om vandel bare i 3 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 5 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.

5.5.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

Til ombudsmannens anmodning om en kommentar til den høye omgjøringsprosenten i klagesaker om vandel, svarte direktoratet:

«Omgjøringsprosenten i saker om tilbakekall av førerrett etter Vegtrafikkloven § 34 femte ledd der grunnlaget er manglende vandel, må sees på bakgrunn av at det i de senere årene har vært en utvikling i forvaltningspraksisen. Tidligere har det vært en rådende oppfatning at kompetansen til å tilbakekalle førerrett der det underliggende forholdet er en straffbar handling, i første rekke har tilligget domstolene i form av tap av førerrett, jf. Vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd. Det er først i de senere årene at Politidirektoratet har foretatt en nærmere sonndring mellom de tilfelle der tilbakekall av førerretten er en straffelignende reaksjon på det straffbare forhold - noe som skal avgjøres av domstolene i forbindelse med straffesaken etter nærmere bestemmelser fastsatt i tapsforskriften, eventuelt ved forelegg - og de tilfelle der det er uten betydning om forholdet er straffbart eller ikke. I de sistnevnte tilfellene vil de straffbare forholdene avdekke egenskaper - eller mangel på egenskaper - som er uforenlig med å inneha førerrett, som grov hensynsløshet eller manglende sinnemestring. I slike utviklingsperioder kan man få en del omgjøring.»

Til spørsmålet om politidistriktenes kjennskap til reglene, svarte direktoratet:

«Politidirektoratet vil i den nye håndhevingsinstruksen gi nærmere retningslinjer om tilbakekall av førerrett grunnet manglende vandel, jf. Vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Den viktigste kilden vil likevel antagelig være Politidirektoratets praksis og rettspraksis etter hvert som vedtakene bringes inn for domstolene.»

5.5.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

Ombudsmannen har merket seg direktoratets redegjørelse og støtter at det gis nye retningslinjer i håndhevingsinstruksen.

5.6 Politidirektoratets behandling av klager over pålegg gitt av politiet

5.6.1 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 klagen 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 6 måneder. Direktoratet uttrykte at det ikke var 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 6 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 ett 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.

5.6.2 Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader

Politidirektoratet har ikke hatt merknader til fremstillingen i den foreløpige rapporten, og ombudsmannen har ikke kommentarer ut over det som fremgår av punkt 5.6.1.

5.7 Politidirektoratets behandling av klagesaker om nektet erverv av førerett

5.7.1 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 at vedtakene ble endret 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 endringer 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 anførslene, ble dette i halvparten av sakene vurdert å være knapt. 2 saker ble sendt tilbake til distriktet for nærmere oppklaring.

5.7.2 Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader

Politidirektoratet har ikke hatt merknader til fremstillingen i den foreløpige rapporten. Utover gjennomgangen av vedtakene som fremgår av punkt 5.7.1, har ikke ombudsmannen ytterligere merknader.

5.8 Politidirektoratets behandling av klagesaker om forkortet tapstid

5.8.1 Presentasjon av funn ved undersøkelsen

Om saksmengden 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 førerrett § 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 førerretten 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 anførslene 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 anførslene ble vurdert, hvor terskelen etter praksis ligger og om de konkrete sakene ble vurdert i tråd med denne praktiseringen av regelverket.

5.8.2 Politidirektoratets tilbakemelding til den foreløpige rapporten

I den foreløpige rapporten reiste ombudsmannens spørsmål om det er noen realitet i adgangen til å søke om forkorting av perioden for tap av førerett, og det ble bedt om en kommentar til problemstillingen.

Direktoratet svarte:

«Politidirektoratet har tidligere vurdert om Vegtrafikkloven § 40 om politimesterens adgang til å nedkorte en tapsperiode fastsatt ved dom/forelegg er hensiktsmessig. Slike vurderinger ble særskilt gjort tidligere mens det var et betydelig antall slike klager, uten at noen førte frem. Etter som tiden har gått, har antallet slike klager sunket betraktelig, hvilket har redusert behovet for en lovendring. Politidirektoratet ser også at det i helt enkeltstående tilfelle kan være behov for en slik regel når det har skjedd en vesentlig endring i de forutsetninger retten har lagt til grunn for tapsperiodens lengde. Vi har heller ikke i dag noen oversikt over hvor mange slike nedsettelse politiet innvilger årlig.»

5.8.3 Ombudsmannens merknader og anbefalinger

Det kan reises spørsmål om det er noen realitet i adgangen til å søke om forkorting av perioden for tap av førerett og om ordningen kan rettferdiggjøres ut fra belastningen for privatpersoner og forvaltningen. Ombudsmannen har imidlertid bare undersøkt saker hvor det ble gitt avslag og har merket seg at Politidirektoratet ikke har oversikt over hvor mange som innvilges nedsettelse. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for ombudsmannen til å gå nærmere inn på dette.

5.9 Politidirektoratets behandling av klagesaker om kjøreseddel

5.9.1 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 5.2. 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. Bare 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 viste til yrkestransportlova § 37 c. I 2 av sakene ble det også vist til håndhevingsinstruksjonen punkt 3.9.3. I en sak var det vist til instruksjonen og til yrkestransportlova, men ikke til bestemt lovhemmel.

Vedtakene om tilbakekall viste i 3 tilfeller til yrkestransportlova § 37 f første ledd, ett vedtak viste 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 4.5 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.

5.9.2 Politidirektoratets tilbakemelding og ombudsmannens merknader

Politidirektoratet har ikke gitt tilbakemelding om ombudsmannens presentasjon av funn i den foreløpige rapporten. Utover gjennomgangen av vedtakene som fremgår av punkt 5.9.1, har ikke ombudsmannen merknader.

6 Avslutning

Undersøkelsen har vist at forvaltningslovens krav til saksbehandling ikke fullt ut har vært ivaretatt ved politiets behandling av saker om førerrett og kjøreseddel i 2014. Ombudsmannen er derfor fornøyd med tilbakemeldingene både fra politidistriktene og Politidirektoratet på den foreløpige rapporten, der disse manglene ble påpekt. Tilbakemeldingene fra samtlige er at rutiner og standardmaler er blitt endret for å sørge for at fremtidige vedtak overholder forvaltningslovens formelle krav.

Den positive oppfølgingen medfører at rutiner og praksis i politiet ligger bedre til rette for at forvaltningslovens krav til saksbehandlingen vil bli ivaretatt. Ombudsmannen mener likevel at det fortsatt er rom for forbedringer. Særlig kan vedtakenes begrunnelser bli bedre, og distriktene bør bli mer bevisst på presis regelhenvisning,

Rapporten tar også opp enkelte rettslige problemstillinger som trenger nærmere avklaring. Det vises til den punktvisse oversikten over disse som er gitt til slutt i sammendraget.

Rapporten oversendes til Politidirektoratet og de undersøkte politidistriktene til orientering og videre oppfølging. Ombudsmannen ber om å bli holdt løpende orientert om eventuelle tiltak som settes i verk.

En kopi av rapporten oversendes også til ansvarlige departementer – Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet.