



## RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

DERES REF.:  
11/4575 -HKH

VÅR REF.:  
2013/00597-010 HST015  
541.1

DATO:  
10.06.2013

### **HØRING - ALKOLÅS SOM ALTERNATIV TIL TAP AV FØRERETT SOM EN DEL AV PROGRAM MOT RUSPÅVIRKET KJØRING**

Det vises til departementets høringsbrev av 1. mars 2013.

Riksadvokaten bemerker at en setter pris på at departementet velvilligst har forlenget høringsfristen, jf. telefonsamtale 4. dm. mellom førstestatsadvokat Strand og saksbehandler Harestad.

Dette brev sendes også som e-post [postmottak@jd.dep.no](mailto:postmottak@jd.dep.no) og direkte til saksbehandler ([hans.harestad@jd.dep.no](mailto:hans.harestad@jd.dep.no)).

Som det fremgår av høringsbrevet har en arbeidsgruppe i overensstemmelse med mandatet som gruppen fikk av Justis- og Samferdselsdepartementet, utarbeidet et forslag til bruk av alkoholås som alternativ til tap av førerett, tilpasset rammene for betinget dom med vilkår om program mot ruspåvirket kjøring. En har merket seg at departementet spesielt ønsker høringsinstansenes syn på forslaget til målgruppe og hvilken myndighet som bør administrere ordningen.

Riksadvokaten har bedt om uttalelser fra politiet og statsadvokatene. Slike uttalelser er innkommet fra politidistriktene Gudbrandsdal, Hordaland, Oslo og Romerike, og fra statsadvokatene i Oslo og Hordaland. I tillegg har en innhentet uttalelse fra Utrykningspolitiet (UP). I en viss utstrekning refereres det fra disse uttalelsene, som imidlertid bør gjennomgås i sin helhet, ikke minst under henvisning til politiets særlige rolle i og erfaringer med forebygging, etterforskning og irtteføring av ruspåvirket kjøring. Uttalelsene vedlegges.

Riksadvokaten har tidligere, i brev av 17. august 2010 til Vegdirektoratet, gitt uttrykk for prinsipielle innvendinger til et forslag om generelt – som et "pilotprosjekt" i to fylker – å innføre alkoholås som alternativ til tap av førerett ved kjøring med promille. Gjenpart av brevet vedlegges til orientering. Det forslag som nå foreligger, har til sammenlikning et

begrenset nedslagsfelt da det kun retter seg mot personer som idømmes program mot ruspåvirket kjøring, i stedet for mot alle som i dag taper føreretten som følge av kjøring under påvirkning av alkohol, jf. det tidligere forslag til pilotprosjekt. Dette innebærer at problemstillinger og vurderinger knyttet til det nåværende forslag kan være andre enn de riksadvokaten tok stilling til i brevet av 17. august 2010.

### **Overordnet syn på alkolås som alternativ til tap av førerett**

Riksadvokaten har prinsipielle innvendinger til innføring av alkolås som alternativ til tap av føreretten for alle som ellers ville tape den pga. ruspåvirket kjøring. Når tiltaket foreslås spisset mot en mer avgrenset målgruppe, er utfordringene knyttet til allmennprevensjon og rettslikhet noe mindre fremtredende, men like fullt til stede.

En har med interesse lest arbeidsgruppens beskrivelse av den danske ordning etter en lovendring i juni 2010, og som bygger på at det kreves alkolås i en bestemt periode som vilkår for *gjenerverv* av førerett, etter at tap av førerett er utholdt. Etter riksadvokatens syn vil en slik ordning – formentlig begrenset til en gruppe potensielle bilførere med særlig tilbakefallsrisiko – klart være å foretrekke, jf. også vårt brev av 17. august 2010 hvor dette anbefales vurdert. Hordaland politidistrikt og Hordaland statsadvokatembeter, som begge er kritiske til arbeidsgruppens forslag, går også inn for en slik ordning.

### **Avgrensning av målgruppen**

Etter forslaget er målgruppen personer som i dag kvalifiserer til betinget dom med promilleprogram, og som ikke har problemer med andre rusmidler enn alkohol, jf. den foreslåtte forskrift om alkolåsbetinget førerett § 4. Det vil med andre ord være aktuelt for personer som dømmes for kjøring med høypromille (over 1,2 promille) eller gjentatt promillekjøring, og som har et alkoholproblem. En uttalelse som ofte er sitert i rettspraksis, er at "det gjelder spesielt overfor personer som har et problematisk forhold til bilkjøring og alkohol", jf. Ot. prp. nr. 43 (1994-95) side 18, som er de sentrale forarbeider til lovendringen i 1995 der promilleprogram ble innført som forsøksordning. Uttalelsen er gjentatt i Ot. prp. nr. 31 (2006-2007) side 68 i forbindelse med at ordningen ble gjort permanent ved lov 29. juni 2007 nr. 84. Slik en oppfatter forslaget, vil også personer som kvalifiserer for tap av førerett for alltid etter tapsforskriften § 3-3 kunne gis alkolåsbetinget førerett (uten at tidsrammen sees problematisert i arbeidsgruppens rapport). Etter forslaget vil personer som faller utenfor virkeområdet for promilleprogram og som domfelles for promillekjøring, fortsatt fradømmes føreretten fra 6 til 24 måneder, jf. tapsforskriften §§ 3-1 og 3-2.

De uttalelser som riksadvokaten har mottatt fra politiet og statsadvokatene, er alle – bortsett fra meget korte merknader fra Romerike politidistrikt – skeptiske til valget av nedslagsfelt eller målgruppe for alkolås som alternativ til tap av førerett ved alkoholpåvirket kjøring. Også Utrykningspolitiet, som i hovedsak støtter arbeidsgruppens forslag, uttaler blant annet at "man heller ikke bør se bort fra om det kan virke støtende på folks rettsfølelse å gi de tyngst rusbelastede mulighet til å fortsette å kjøre bil etter at de er tatt for promillekjøring, mens andre som kanskje har et noe mer kontrollert forhold til alkohol, ikke gis denne muligheten." Hordaland politidistrikt gir uttrykk for de samme betenkeligheter: "Med tanke på hvor viktig førerkortet er for den enkelte, vil en ordning som gir så ulik reaksjon på samme overtredelse raskt bli oppfattet som urettferdig og vilkårlig." Også Gudbrandsdal politidistrikt setter "spørsmålsteget ved om ordningens tiltenkte målgruppe vil rokke ved folks rettsfølelse i saker om promillekjøring. Til tross for at det i utgangspunktet er ment som et trafikksikkerhetstiltak, vil det kunne oppfattes som unaturlig for folk flest at gjengangere med uttalte alkoholproblemer skal få en "ny sjanse", fremfor andre personer og samfunnsgrupper der behov for førerett kanskje står sterkere."

Oslo politidistrikt fremhever at en ordning hvor domfeltes økonomi vil avgjøre om reaksjonen blir ordinært tap av førerett eller installering av alkolås strider mot prinsippet om likhet for loven. Både Oslo og Hordaland statsadvokatembeter støtter de respektive politidistriktenes uttalelser.

Utrykningspolitiet peker på at ordningen slik den er foreslått "vil kunne omfatte så få at den får liten effekt sett i forhold til det omfattende apparat som ordningen krever". Hordaland politidistrikt, som legger til grunn at det vil bli få tilfelle som er aktuelle, stiller spørsmål "om dette er en ordning som vil gi så store gevinster at det oppveier for de likhetshensyn som må vike, samt de meromkostningene ordningene vil påføre strafferettspleien." Gudbrandsdal politidistrikt er "usikker på om den trafiksikkerhetsmessige gevinsten satt opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene står i forhold til hverandre", og Oslo politidistrikt er "noe usikker på om foreslått ordning vil gi noen merkbar trafiksikkerhetseffekt."

Riksadvokaten deler meget langt på vei de samme betenkeligheter som politiet og statsadvokatene. Den foreslåtte ordning utfordrer den alminnelige rettsfølelse og et ellers selvsagt likhetsprinsipp ved at den instituerer meget følbare, synlige, ulikheter i samlet reaksjon for samme type overtredelser. Dette forsterkes ved at personer som har begått overtredelser med størst farepotensiale gis mulighet til fortsatt å føre motorvogn, mens andre hvis overtredelse ikke er alvorlig nok til å gi ubetinget fengsel, fratas slik mulighet. Til dette bildet hører at tap av førerett oppleves som en tyngende reaksjon, med alvorlige konsekvenser for enkelte (tap av stilling, problemer med å fortsette å utøve næring, konsekvenser for familie osv).

Foranledningen til oppnevningen av arbeidsgruppen, utformingen av mandatet og høringsbrevet kan gi et inntrykk av at det tilnærmet alt er besluttet å innføre en ordning med alkolås som alternativ til tap av føreretten ved kjøring i alkoholpåvirket tilstand. I så fall tjener ikke høringsrunden det formål å innhente faglige råd om en slik ordning *bør* innføres, men heller om avgrensningen og administreringen av ordningen. Riksadvokaten har, som nevnt, tidligere fremført innvendinger mot et forslag som innebærer en mer omfattende målgruppe. En finner grunn til å sitere fra brevet av 17. august 2010:

" Riksadvokaten har prinsipielle innvendinger mot forslaget, som vil kunne bane veien for innføring av et system der reaksjonen på en av de mest risikable trafikkatferder, kjøring i alkoholpåvirket tilstand, unntas fra det som for de fleste trafikanter oppleves som mest inngripende, nemlig tap av førerett, for lovovertridere som har tilstrekkelig økonomi. Samtidig opprettholdes reaksjonen tap av førerett for overtredelser av til dels mindre alvorlige trafikkovertridelser.

Det er påtalemyndighetens erfaring at tap av førerett oppleves av svært mange trafikanter som en mer tyngende reaksjon fra samfunnets side enn selve straffereaksjonen for brudd på vegtrafikkloven. Som det fremgår av arbeidsgruppens rapport regnes kjøring med alkohol i blodet som den enkeltfaktor som øker risikoen for trafikkulykker mest. Tap av førerett anvendes også for kjøring med åpenbart lavere risiko for ulykker, for eksempel ved gjentatt prikkbelastning og ved enkelte fartsovertredelser. Det vil utfordre tilliten til rettsapparatet at bilførere som har påført medtrafikanter størst risiko for dødsulykker og alvorlige skader på person skal få anledning til å fortsette å kjøre – riktignok med alkolås – mens tap av førerett fortsatt skal være den ubønnhørlige følge av det som oppfattes som mindre alvorlige trafikkforseelser. Promillekjøreren skal kunne fortsette som sjåfør, mens den som edru har trukket for hardt på gasspedalen kanskje må søke å finne seg et annet yrke fordi vedkommende mister føreretten."

De hensyn som her fremheves, veier tyngre enn de motforestillinger fra politiet som en har vist til ovenfor, og som er knyttet til at målgruppen begrenses til personer som idømmes betinget fengsel med promilleprogram.

Det kan stilles spørsmål om ikke arbeidsgruppens mandatbundne forslag til målgruppe er for omfattende. Fra rettspraksis er en kjent med at flere betingede dommer med vilkår om promilleprogram gjelder overtredelser med konkrete trafikkfarlige momenter i tillegg til alkoholpåvirkningen. Noen eksempler kan nevnes. I Rt. 2004 side 161, hvor promillen var 2,16, oppsto det et trafikkuhell, beskrevet slik: "Under turen støtte han inn i en annen bil, som ved å kjøre opp på fortauet unngikk en alvorligere kollisjon." Eller fra en dom avsagt av Borgarting lagmannsrett (LB-2006-62199), hvor bilføreren med promille 1,52 hadde foretatt en "burn out" og en forbikjøring over heltrukken sperrelinje. Vedkommende hadde holdt så høy fart at han kjørte fra politiet, som prøvde å stoppe ham ved bruk av blålys og sirener. En kjøring med promille 2,38, pådømt av Gulating lagmannsrett (LG-2004-92508), gjaldt et "særdeles alvorlig tilfelle med materielle skader og stort farepotensial i forhold til andre vegfarende" ifølge dommen. Det utfordrer åpenbart legitimiteten til ordningen med tap av førerett for trafikkforseelser for øvrig at de eneste som kan regne med å fortsatt få mulighet til lovlig å kjøre bil etter nærmere definerte brudd på trafikkreglene, herunder prikkbelastning, er at vedkommende enten har tilstrekkelig høy promille eller er dømt for å ha kjørt med promille tidligere, og dessuten har økonomi til å betale for installering og vedlikehold av alkolås (arbeidsgruppens forslag). Utfordringen blir formentlig enda større dersom målgruppen promillekjørere utvides.

I arbeidsgruppens rapport er det vist til positive erfaringer fra en del land. Det fremgår ikke av rapporten om det i disse landene er tilsvarende streng praksis – som hos oss antas å ha alminnelig aksept – for tap av førerett ved ulike trafikkforseelser av varierende alvorsgrad.

Riksadvokatens klare standpunkt er at alkolås bør begrunnes til å være vilkår for gjenerverv av førerett i visse tilfeller. En antar at det i tilfelle krever en ny utredning.

I valget mellom arbeidsgruppens forslag til målgruppe og andre alternativer som måtte innebære en større målgruppe, er arbeidsgruppens forslag å foretrekke. I så fall anbefaler en at dersom vedkommende i samme dom dømmes for overtredelse av vegtrafikkloven som uavhengig av alkoholpåvirkningen gir tap av førerett, jf. tapsforskriften, utelukker dette alkolåsbetinget førerett.

### **Administrasjon og saksgang**

I høringsbrevet reises spørsmålet om hvilken myndighet som bør administrere ordningen "for å sikre best mulig saksflyt, samtidig som hensynet til en god håndhevelse av vegtrafikklovgivningen ivaretas."

Innledningsvis bemerkes at påtalemyndigheten ikke har naturlige oppgaver i gjennomføringsfasen av fullbyrdelse av reaksjoner ilagt av domstolene. Riksadvokaten legger til grunn at vedtak truffet av politiet om forlengelse av perioden for førerett med alkolås eventuelt tilbakekall av slik førerett, og som ikke er truffet på grunnlag av nye straffbare forhold, skjer i forvaltningssporet, på linje med avgjørelser etter vegtrafikkloven §§ 34 og 40, med den følge at ansvar for eventuelle retningslinjer utover det som følger av forskrift hører under Justisdepartementet (delegert til Politidirektoratet). Dette gjelder også eventuelle andre oppgaver som måtte bli lagt til politiet, jf. forslag fra arbeidsgruppen om å gi politiet et totalansvar for oppfølging av domfelte, og bør presiseres i forarbeidene til en eventuell lovendring.

Som det fremgår av de vedlagte uttalelser fra de fire politidistriktene som har gitt merknader til riksadvokaten i sakens anledning, er det delte oppfatninger om politiet eller kriminalomsorgen bør administrere ordningen med alkohol. Men det er samstemmighet om at ordningen vil påføre politiet, særlig juristene i politiet, merarbeid om den legges til etaten.

Arbeidsgruppen foreslår at politiet bør ha det administrative ansvaret for alkoholordningen.

En har spesielt merket seg forslagene til §§ 12, 13 og 14 i utkastet til forskrift om alkoholbetinget førerrett. Etter forslaget skal politiet dels i nærmere klart definerte situasjoner forlenge perioden med alkoholbetinget førerrett (som er fastsatt av domstolen), dels kan politiet etter en konkret og skjønsmessig vurdering treffe vedtak om slik forlengelse (§§ 12 og 13). Etter utkastet til § 14 gis politiet også myndighet til å fatte vedtak om tap av alkoholbetinget førerrett, dels etter klart definerte typetilfeller, dels etter mer skjønsmessige kriterier ("alvorlige brudd på reglene for bruk av alkohol"). I alle disse tilfeller er det foreslått at politiets vedtak kan bringes inn for retten.

Forslagene representerer trolig delvis et brudd med den ordning som ble innført ved lovendring 4. juli 2003 nr. 77 hvorefter kompetansen til å vedta tap av føreretten på grunnlag av straffbare forhold ble overført fra politiet til domstolene. Dette gjelder vedtak om tap ved brudd på vegtrafikklovgivningen som medfører tap av førerrett og brudd på vegtrafikkloven § 22 (formentlig ved lavpromille som isolert sett ikke medfører slikt tap), jf. utkast til forskriften § 14 annet ledd bokstav b og c. Riksadvokaten legger til grunn at dette neppe er i strid med EMK, og at det heller ikke er konstitusjonelle hindringer for delvis å gjeninnføre ordningen før nevnte lovendring. Likevel stilles spørsmål om en ikke i slike tilfeller bør tilstrebe et ensartet system med domstolsbehandling, men med adgang for politiet til midlertidig tilbakekall av føreretten og beslag av førerkortet. "Brudd på" er for øvrig ikke entydig, med mindre en sikter til at straffskyld må være konstatert ved en rettskraftig dom (og da er bestemmelsen overflødig). Skal for eksempel skjellig grunn til mistanke være tilstrekkelig?

Videre legger riksadvokaten til grunn at heller ikke de øvrige forslag om myndighet til politiet i utkastets §§ 12, 13 og 14 til å endre avgjørelser truffet av retten om alkohol, reiser konstitusjonelle spørsmål, dog med en forsiktig, mulig reservasjon for tilfeller der politiet foreslås gitt myndighet til å endre rettens avgjørelse om periodens lengde etter utpregede skjønsmessige kriterier. En legger imidlertid vekt på at vedtaket etter forslaget kan bringes inn for retten. Det hører også med at politiet etter nåværende ordning som forvaltningsmyndighet etter nærmere vilkår har hjemmel både til å forkorte perioden for tap av førerrett fastsatt av retten (vegtrafikkloven § 40) og til å tilbakekalle en førerrett på grunn av mangel på edruelighet eller vandel for øvrig (vegtrafikkloven § 34).

Riksadvokaten antar at det neppe er aktuelt å overlate til kriminalomsorgen myndighet til å treffe vedtak om tilbakekall eller forlengelse av førerrett med alkohol. Dette er avgjørelser etter avveininger som politiet og domstolene har erfaring med, og som i andre sammenhenger tilligger disse instanser. En finner likevel grunn til å nevne – ikke minst fordi dette alternativt ikke sees drøftet – at et alternativ er å legge myndigheten direkte til domstolene. Det alminnelige utgangspunkt er at det er retten som, når domfeltes forhold gir grunn til det, i prøvetiden ved kjennelse kan oppheve eller endre fastsatte vilkår og sette nye vilkår, jf. straffeloven § 54 nr. 1. I bestemmelsens annet punktum heter det at ved program mot ruspåvirket kjøring kan kriminalomsorgen bringe saken inn for retten med begjæring om kjennelse med begjæring om slik kjennelse. Fremstillingen i rapporten om saksgangen i bruddsaker, jf. side 59 flg., synes også å forutsette at brudd som medfører

stans i promilleprogrammet etter avgjørelse på regionalt nivå i kriminalomsorgen, bringes inn for retten med begjæring av avbrudd i programmet og innsettelse i fengsel for avsoning. Videre heter det, rapportens side 59, at ”dersom gjennomføringen av programmet stanses, skal ikke alkolåsbetinget førerrett fornyes (hvilket tør være selvsagt – vår tilf.). Når det foreligger dom som medfører at domfelte ikke får fullføre programmet, skal alkolåsbetinget førerrett tilbakekalles.” En gjør oppmerksom på at det ikke synes å være åpenbar harmoni mellom denne fremstillingen og utkast til forskrift om alkolåsbetinget førerrett § 14 annet ledd bokstav a hvoretter politiet fatter vedtak om tap av slik førerrett ved ”avbrudd av Program mot ruspåvirket kjøring.” En antar imidlertid at i alle fall i de tilfeller der det foreligger brudd på reglene for bruk av alkolås som ikke nødvendigvis innebærer brudd på promilleprogrammet *per se*, kan være praktisk at politiet gis slik myndighet.

At politiet for øvrig skal være den offentlige instans ”som mottar all informasjon om domfeltes helse og alkolåsbruk, og at denne instansen innehar et totalansvar for oppfølgingen av domfelte”, jf. rapporten side 49, synes ikke opplagt. Oppfølgingen av domfelte i en prøvetid for en betinget dom er tradisjonelt en oppgave for kriminalomsorgen, som har lang erfaring og stor kompetanse på feltet, og er ikke et naturlig politiansvar. Arbeidsgruppen foreslår jo også at kriminalomsorgen gis et ansvar – hvis innhold riktignok ikke presiseres – ”gjennom hele perioden med alkolåsbetinget førerrett.” Det bør overveies om ansvar formelt og reelt bør legges til kriminalomsorgen, som da også får den oppgave å formidle informasjon til politiet av betydning for forlengelse eller tilbakekall av den begrensede førerretten. Dette har i så fall betydning for utforming av nevnte forskrift og forskrift om alkolås.

#### **Annet**

I utkast til ny § 3-13 annet ledd i tapsforskriften heter det:

”I dom på alkolåsbetinget førerrett fastsettes en periode med tap av førerretten i henhold til retningslinjene i dette kapitlet. Perioden med alkolåsbetinget førerrett tilsvarer perioden med tap av førerretten.”

Tilsvarende følger av utkast til forskrift om alkolåsbetinget førerrett § 6.

Etter tapsforskriften § 3-3 skal tap av førerretten fastsettes for alltid for gjentatt promillekjøring senest fem år etter den tidligere dom. Dette følger også vegtrafikkloven § 33 nr. 1 tredje ledd.

Det antas at slike tilfeller ikke er utypiske for den målgruppe som her er aktuelt. Formentlig vil det også forekomme tilfeller som faller under tapsforskriften § 3-5, som gir anvisning på at tap av førerretten for alltid bør overveies dersom kjøringen antas å ha sammenheng med mangel på alminnelig edrueighet.

Den foreslåtte endring i vegtrafikkloven § 33 nr 1 (et nytt fjerde ledd) innebærer at lovbestemmelsen ikke er til hinder for en tidsbegrenset førerrett med alkolås i gjentakelsestilfellene. En bemerker dog at denne virkningen av forslaget til lovendring ikke er omtalt i rapporten.

Med mindre det tas sikte på at alkolåsbetinget førerrett skal gis ”for alltid” – og da bør det omtales i forarbeidene – bør det tas stilling til periodens lengde i tapsforskriften. Alkolåsbetinget førerrett for alltid innebærer for øvrig ikke ubetydelige utfordringer i oppfølgingen både for kriminalomsorgen og – forslaget lagt til grunn – for politiet.

-

Som en petitesse nevner en at det ikke er samsvar mellom overskriften i utkast til forskrift om alkohol § 25 og det foreslåtte innhold i bestemmelsen.

-

De vedlagte uttalelsene fra politiet og statsadvokatene inneholder også noen mer detaljerte kommentarer til oppfølging av den foreslåtte ordningen. En nøyer seg med å henvise til disse.

-

Utrykningspolitiet foreslår en omformulering av forslaget til nytt fjerde ledd i vegtrafikkloven § 33 nr. 1, som i tilfelle vil gi mulighet til å utvide målgruppen gjennom forskrift. Riksadvokaten er ikke enig i dette. Eventuelle endringer bør skje gjennom lovgivning, hvilket blant annet vil sikre en bredere vurdering med avveining av virkninger for reaksjonssystemet i trafikksaker også utenfor tilfellene med promillekjøring.

  
Tor-Aksel Busch

  
Harald Strand  
førstestatsadvokat

Vedlegg