

Dokumenttype	NOU 1987:11	Dokumentdato	1986-11-13
Tittel	Promillekjøring. Reaksjoner mot promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse.		
Utvalgsnavn	Straffelovrådet		
Utvalgsleder	Andenæs Johs		
Utgiver	Justis- og politidepartementet		
Oppnevnt	1984-09-20	Sider	132
Kapittel	Sammendrag av innstillingen KAP. I. MANDATET		

Straffelovrådets oppdrag er å utrede spørsmålet om det bør foretas endringer i reaksjonsmønsteret mot promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse. Bakgrunnen for utredningen bør etter mandatet være den nye viten som har kommet frem, bl.a. om omfanget av promillekjøring, virkningene av lavpromille, samt nye ulykkes- og risikoberegninger. Oppdraget gjelder ikke bare straff, men også inndragning og beslag av førerkort og inndragning av kjøretøy.

Det faller utenfor mandatet å vurdere en revisjon av lovens gjerningsbeskrivelser. Det heter imidlertid at Rådet bør vurdere nærmere problemet lavpromille, og Rådet har oppfattet dette som en anmodning om å vurdere om det bør foretas noen endring av promillegrensen. Rådet er også bedt om å utrede spørsmålet om å innføre en særskilt grense for alkoholkonsentrasjonen i utåndingsluften, slik som det er gjort i Storbritannia.

Rådet skal også vurdere mulighetene for eventuelle nye tiltak for å øke oppdagelsesrisikoen ved promillekjøring.

Kapittel Sammendrag av innstillingen KAP. II. HISTORIKK OG GJELDENE RETT

Innstillingen gjør utførlig rede for utviklingen av straffebestemmelsene mot promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse, og for den etablerte straffeutmålingspraksis. For promillekjøring er hovedregelen en kort, ubetinget fengselsstraff også ved ubetydelige overtredelser av lovens grense. Betinget dom forutsetter helt særegne omstendigheter. Promillens størrelse spiller liten rolle ved straffeutmålingen. Ved mange gangers tilbakefall kan straffen gå opp til 6-9 måneders fengsel. Også ved etterfølgende alkoholnyttelse er utgangspunktet ubetinget fengsel, men det er noe lettere å oppnå betinget dom enn ved promillekjøring.

Det blir videre gjort rede for lovgivning og praksis om inndragning av førerkort. Vedtak om slik inndragning treffes av politimesteren eller den han gir myndighet, men ved promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse har loven obligatoriske inndragningsregler, som begrenser politimesterens skjønnsmyndighet. Inndragningstiden er minst ett år, og i praksis som regel to år. Ved gjentakelse innen 5 år skal førerkortet inndras for alltid. Justisdepartementet er klageinstans og har instruksjonsmyndighet overfor politiet i førerkortsaker. Et rundskriv fra departementet av oktober 1978 gir nærmere retningslinjer.

Til sammenlikning med bestemmelsene i vegtrafikkloven gir innstillingen en oversikt over promillebestemmelser for føring av andre transportmidler. For ferdsel til sjøs er det ingen promillegrense, straffelovens § 22 annet ledd retter seg mot beruselse. Dette betyr en sterk grad av påvirkning. Høyesterett har uttalt at en person med en promille på 1,5 i alminnelighet må anses beruset i forhold til straffelovens § 22 (Retstidende 1982 s.

808).- Luftfartsloven har derimot en promillegrense på 0,4.

Innstillingen gir også en oversikt over reaksjonspraksis ved fartsoverskridelser. Her er straffen nyansert på en helt annen måte enn ved promillekjøring. Det viktigste moment ved straffeutmålingen er overskridelsens omfang. For mindre overtredelser benyttes bot. For grove overtredelser anvendes betinget fengsel i kombinasjon med ubetinget bot, og for de groveste overtredelser anvendes ubetinget fengsel. I tillegg reageres det ved grove fartsovertredelser med inndragning av førerkort, og inndragningstiden avpasses etter overtredelsens grovhet fra 3-4 måneder og oppover.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
KAP. III. FREMMED RETT

Kapitlet gjennomgår lovgivning og praksis i våre nordiske naboland, og dessuten i Storbritannia, Canada, Nederland og Vest-Tyskland. Alle disse land har fast promillegrense. Grensen er 0,5 i Sverige, Finland og Nederland, 0,8 i Danmark, Storbritannia, Canada og Vest-Tyskland. I Storbritannia er dessuten innført en særskilt grense for alkohol i utåndingsluft, fastsatt slik at den skal svare til den grense som gjelder for den tillatte blodalkoholkonsentrasjonen. Ingen av landene har bestemmelser som svarer til de norske om etterfølgende alkoholnyttelse.

Den største forskjell fra Norge gjelder straffenivået. I Sverige og Finland er normalstraffen bot inntil 1,5 promille, i Danmark inntil 2 promille. I Sverige og Danmark brukes vanligvis frihetsstraff over dette nivå. I Finland er betinget dom plus bot det vanlige for promille over 1,5. I de øvrige land i oversikten er det bøtestraffene som dominerer.

Også inndragningstidene for førerkort er jevnt over betydelig kortere enn i Norge.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
KAP. IV. OMFANGET AV PROMILLEKJØRING I NORGE

Tallet på domfelte for promillekjøring økte noenlunde i takt med antall registrerte kjøretøyer frem til 1977. Senere har tallet stabilisert seg på rundt 6.000-7.000 pr. år. Omtrent halvparten av de domfelte har mer enn 1,5 promille. 10-15 prosent har en promille mellom 0,5 og 1,0.

En undersøkelse foretatt av Transportøkonomisk institutt for 1981-1982 av promillekjøring i den vanlige trafikk, viste at de tilfellene som førte til domsfellelse, utgjør en meget liten del av den totale promillekjøring. Basert på utåndingsprøver ble det beregnet at det blir foretatt ca. 11.000 promilleturer pr. dag, det vil si ca. 4 millioner pr. år. Også sammensetningen på promillenivået er en helt annen enn for de pågrepne promillekjørere. Omtrent halvparten har en promille mellom 0,5 og 1,0, ca. 30% har en promille mellom 1,0 og 1,5, og omtrent 20% (en femtepart) har over 1,5. Av dem som har alkohol i blodet, er det for øvrig langt flere som holder seg under lovens grense enn som overtrer grensen.

Kapittel

Sammendrag av innstillingen KAV.V. RISIKO VED PROMILLEKJØRING

Alkoholpåvirkning nedsetter kjøreferdigheten, og får noen av førerne til å ta større sjanser enn de ellers ville ha tatt. For unge uerfarne førere øker risikoen ved alkoholpåvirkning langt sterkere enn for eldre førere som har større erfaring både med motorvognføring og med alkohol.

Promiller i området 0,5-1,0 representerer en risikoøkning som kan sammenliknes med den risikovariasjon som finnes i trafikken og samfunnet ellers. Statistisk sett er det betydelig farligere å kjøre tung motorsykel i edru tilstand enn å kjøre bil med lavpromille. Ved høye promiller øker risikoen sterkt, spesielt for de alvorlige ulykkene. Kjøring med høye promiller er statistisk sett farligere enn noe annet man kan foreta seg i trafikken. De alvorligste alkoholulykkene går oftest ut over førerne selv og passasjerene. For alle ulykker under ett er risikoøkningen meget mindre. Den risiko som er knyttet til den enkelte kjøretur er for øvrig selv ved høye promiller statistisk sett ganske liten.

Sammenliknet med andre land har Norge (sammen med Finland og Sverige) et meget lavt antall promillekjørere. Men det er langt mindre forskjell i hyppigheten av alkoholbetingede ulykker. USA ser ut til å ha 10 til 20 ganger så stor hyppighet av alkoholpåvirkede førere som Norge, men hyppigheten av alkoholbetingede ulykker er i høyden dobbelt så stor. Om årsaken til dette forhold kan den foreliggende forskning ikke gi noe sikkert svar.

Kapittel Sammendrag av innstillingen KAP. VI. POLITIOVERVÅKNING OG KONTROLL

En sammenlikning mellom det totale antall promillekjøringer og antallet domfelte viser at oppdagelsesrisikoen er meget liten. I en rapport fra Transportøkonomisk institutt er det beregnet at i gjennomsnitt bare 1 av 570 promillekjørere blir tatt. Oppdagelsesrisikoen er større enn dette gjennomsnittstallet for de høye promillene og mindre for lavpromillekjørerne.

Innstillingen gir en oversikt over omfanget av trafikkovervåkingen i Norge, og foretar en sammenlikning med Sverige. Politiet i Sverige bruker vesentlig større ressurser til trafikkovervåking enn man gjør i Norge. Oppdagelsesrisikoen for promillekjøring er omtrent dobbelt så stor i Sverige som i Norge, og det samme gjelder førernes oppfatning av oppdagelsesrisikoen. Undersøkelsen tyder på at hyppigheten av promillekjøring er adskillig større i Norge enn i Sverige til tross for vårt strengere reaksjonssystem. I Norge har vi satset mer på strenge straffer og mindre på kontroll enn i Sverige. Resultatene peker entydig på at den ressursanvendelse man har i Sverige er mer vellykket når det gjelder å forebygge promillekjøring.

Erfaringer fra Finland trekker i samme retning. I 1977 gjennomførte man der en dyptgående reform, hvor man reduserte straffenivået kraftig, samtidig som man foretok en voldsom økning av promillekontrollen. Foretatte undersøkelser viser at promillekjøringen har gått ned til omtrent det halve. Samtidig er alkoholens andel i trafikkulykker redusert, om enn ikke like sterkt som omfanget av promillekjøring.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
KAP. VII. PROMILLEKJØRERNE

De promilledømte er stort sett menn. I et utvalg på over 1.000 promillesaker var bare 3% kvinner. Nesten halvparten av de dømte var 25 år eller yngre. Omtrent 30% manglet førerkort ved pågripelsen. 23% var straffet for promillekjøring tidligere, og en god del var dømt for andre kriminelle forhold.

En undersøkelse av promillesonerne pr. 1. desember 1972 viste at det ikke var noen ressurssterk gruppe, men at gruppen bestod fortrinnsvis av personer med lav utdanning og dårlig yrkesmessig status. I forhold til befolkningen ellers var det uforholdsmessig mange ugifte eller skilte. Liknende resultater har man funnet i de andre nordiske land. Særlig blant dem som har høye promiller, er det en stor del som har alvorlige alkoholproblemer, og man må også formode at mange av dem har psykiske, sosiale og materielle vanskeligheter.

De domfelte er ikke noe tilfeldig utvalg av alle promillekjørere. Blant de domfelte er det forholdsvis flere unge og flere med høye promiller enn blant promillekjørerne i trafikken som helhet. For øvrig har vi liten sikker kunnskap om egenskapene hos de promillekjørere som ikke blir pågrepet. Sannsynligvis avviker de mindre fra normalbefolkningen enn de domfelte promillekjørere.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
FORSLAG
1 Innledning

Straffelovrådet tar som utgangspunkt at reaksjonene mot promillekjøring er et ledd i arbeidet for å øke trafikksikkerheten og derved hindre ulykker. Formålet er det samme som for innsatsen mot fartsovertredelser, uforsvarlig kjøring, defekte bremses eller andre mangler ved kjøretøyet.

Undersøkelser viser at det er de sterkt påvirkede førere som representerer den største del av ulykkesrisikoen. Førere med over 1,5 promille står for omtrent 20 prosent av all promillekjøring, men er innblandet i 80 prosent av dødsulykkene med påvirket fører. Det viktigste mål for virkningen av forholdsregler mot promillekjøring er hvor mange ulykker de avverger, ikke hvor mange tilfeller av promillekjøring de forhindrer. Det gjelder først og fremst å forhindre den farlige høypromillekjøringen. I den norske diskusjonen har det vært en tendens til å konsentrere seg om selve overskridelsen av lovens promillegrense og legge mindre vekt på graden av påvirkning, og dermed den fare som kjøringen medfører. Denne tendens har også preget domstolenes straffeutmålingspraksis og politiets inndragingspraksis for førerkort. Dette står i skarp motsetning til det som gjelder for andre vegtrafikkforseelser, slik som fartsovertredelser, hvor det er størrelsen av fartsoverskridelsen og den fare som er voldt, som bestemmer om man skal få forenklet forelegg på en mindre bot eller fengselsstraff og inndragning av førerkort.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG

FORSLAG

2 Promillegrensen

Reaksjonen på alkohol viser store individuelle forskjeller. En bestemt alkoholkonsentrasjon i blodet, som nedsetter kjøreferdigheten og ansvarsfølelse hos den ene fører, kan være uten tilsvarende virkning på den annen. Straffelovrådet anser ikke dette som noen avgjørende innvending mot en fast promillegrense. Forskningen viser at ulykkesrisikoen gjennomsnittlig stiger med økende blodalkohol, først langsomt, senere sterkt progressivt. Erfaring viser også at bedømmelsen av påvirkningens grad etter ytre adferd eller ved klinisk legeundersøkelse er meget usikker. Å bygge på alkoholinnholdet i blodet, har derfor store praktiske fordeler.

Når grensen settes så lavt som til 0,5 promille, betyr den faste promillegrense ikke bare en forenkling av rettshåndhevelsen, men også en utvidelse av ansvaret til lavere påvirkningsgrader enn når loven knytter ansvaret til det å være beruset eller påvirket. Promillekjøring er ikke ensbetydende med fyllekjøring, slik som den gang straffetrusselen var begrenset til førere som var beruset.

Rådet mener at den innarbeidede grense på 0,5 promille bør beholdes uendret. Det man kunne håpe å oppnå ved en senking av grensen, f.eks. til 0,3, er at en del av dem som nyter alkohol før kjøring, men sørger for å holde seg under 0,5 grensen, ville redusere sitt konsum noe for å holde seg under den nye grensen. For trafiksikkerheten ville dette være av minimal betydning. Da promillegrensen i Sverige i 1957 ble senket fra 0,8 til 0,5, førte det ikke til noen påvisbar nedgang i andelen alkoholulykker i trafikken. Undersøkelser viser at det er like mange som kjører med en promille mellom 0,3 og 0,5 som med promille over 0,5. Det ville være dårlig ressursutnyttelse å trekke en ny, stor gruppe inn under kontroll- og straffeapparatet uten utsikt til noen vesentlig virkning for trafikkulykkene. Foreliggende intervjuundersøkelser viser også at den nåværende grense har overveiende tilslutning, både i befolkningen som helhet og blant motorvognførere.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 3 Blodprøver og kliniske legeundersøkelser

Når det er grunn til å tro at en fører har overtrådt lovens promillegrense, kan politiet fremstille ham til undersøkelse av lege. Legen foretar både en klinisk undersøkelse av påvirkningen og tar blodprøve. Blodprøvetakingen inngår altså som et ledd i legeundersøkelsen.

I praksis har den kliniske undersøkelsen liten betydning. Straffelovrådet foreslår at en slik undersøkelse begrenses til tilfelle hvor det er særlig grunn til undersøkelsen, f.eks. fordi det kan være spørsmål om sykdom eller narkotikapåvirkning. Rådet foreslår også at blodprøven skal kunne tas av offentlig godkjent sykepleier eller fysiokjemiker. I Sverige ble tilsvarende endringer gjennomført i 1982. Det er opplyst at dette har medført en betydelig minskning av tiden mellom pågrepelse og blodprøve. Det har også medført økonomiske besparelser, og redusert transport- og ventetid for politiet.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 4 Straffesatser og straffeutmåling

Når det gjelder straffen for promillekjøring, står Norge i en særstilling også blant de nordiske land, ved sin bruk av ubetinget fengsel også ved små overtredelser av lovens grense. Denne særstilling er blitt mer utpreget i de senere år, etter som de andre nordiske land har redusert bruken av fengsel.

Etter Straffelovrådets oppfatning lar den nåværende skjematisk straffeutmåling seg ikke forsvare. Sterke grunner taler for en vesentlig differensiering etter påvirkningens grad. Vi vet på grunnlag av de senere års forskning at risikoen øker dramatisk med graden av påvirkning. Med hensyn til ulykkesrisikoen er det langt større forskjell mellom lavpromillekjøreren og den sterkt berusede enn mellom lavpromillekjøreren og den som ikke har smakt alkohol. Den nåværende straffeutmålingspraksis i promillesaker er i strid med det grunnleggende prinsipp om forholdsmessighet mellom lovovertrødelse og straff. Det er noe haltende ved et system som lar den kjemiske analyse være avgjørende for grensen for straffbarhet, men legger liten vekt på den ved utmålingen av straffen. Den nåværende praksis ble etablert for snart 50 år siden, da promillegrensen var ny og kunnskapen om sammenhengen mellom påvirkningsgrad og ulykkesrisiko var liten. Etter den kunnskap vi har i dag, bør systemet tas opp til revisjon.

At man foretar en gradering av straffen etter overtredelsens grovhet, regnes som en selvfølge ved andre trafikkforseelser. Ved fartsovertredelser ville ingen tenke på å sette samme straff for å ha vært så vidt over fartsgrensen som for den farlige råkjøring. Fra trafikkikkerhetssynspunkt er det vanskelig å begrunne at promillekjøring strafferettslig skal behandles på en helt annen måte enn andre trafikkforseelser som medfører tilsvarende risikøkning.

I våre dagers strafferett er ubetinget fengsel som regel forbeholdt de grove eller gjentatte lovbrudd. Ellers nøyer man seg med bøter eller betinget dom, eller en kombinasjon av begge deler. Promillekjøring står her som et noe nær enestående unntak.

Straffelovrådet foreslår at normalstraffen ved første gangs lovovertrødelse blir bot, tilpasset lovovertrøderens økonomiske forhold, opp til 1,0 promille, og betinget fengsel pluss bot mellom 1,0 og 1,5 promille. Bøtene forutsettes lagt på et høyt nivå. En månedslønn (med fradrag av skatt) kan være et rimelig utgangspunkt ved overtredelse av lovens nedre grense. Bøtene bør skjerpes ytterligere ved høyere promiller. Over 1,5 promille bør normalstraffen som tidligere være ubetinget fengsel. Også ved lavere påvirkningsgrader bør det være ubetinget fengsel hvis det i tillegg til alkoholpåvirkningen foreligger hensynsløs eller farlig kjøring. Etter Straffelovrådets utkast til ny formulering av vegtrafikklovens § 1 annet ledd, skal det ved utmåling av straffen i særlig grad tas hensyn til graden av påvirkning, hvilken fare kjøringen har medført og om det foreligger gjentagelse. Den særlige bestemmelse som unntar promillekjøring fra nedsettelsen av minstestrafen for fengsel fra 21 til 14 dager, foreslås sløytet.

Etter Straffelovrådets utkast vil Norge fremdeles være det strengeste land i Norden på dette område, og utvilsomt blant de strengeste i verden, men særstillingen vil være mindre utpreget enn i dag.

Straffelovrådet deler ikke den oppfatning som er kommet frem i diskusjonen, at å forlate den nåværende praksis med ubetinget fengsel for enhver overtredelse av promillegrensen, vil føre til mer promillekjøring og flere alkoholulykker. Rådet anser det lite trolig at den som av frykt for straff og tap av førerkort holder seg under lovens grense, vil bestemme seg for å ta sjansen fordi han regner med at straffen vil bli en kraftig bot i stedet for fengsel. Det svake ledd i avskrekkingsmekanismen på dette området er ikke strengheten av reaksjonen, men den ubetydelige oppdagelsesrisiko. Rådet viser især til de gunstige erfaringer fra våre

naboland Sverige og Finland, som har satset mindre på streng straff og mer på trafikkovervåking. Dette er den linjen som Straffelovrådet vil anbefale også for Norges vedkommende (se kap.VI og kap.VIII, 11).

Innstillingen drøfter spørsmålet om særlige reaksjoner overfor promillekjørere med alvorlige alkoholproblemer. Det er noen som blir dømt for promillekjøring gang på gang, som regel med høy promille. Personer av denne type lar seg ikke avholde hverken av straffetrusselen eller av fengselsopphold. I straffeloven har man hjemmel for å bruke betinget dom med vilkår om alkoholbehandling, men i praksis kommer dette sjelden til anvendelse. Behandling av siktedes alkoholproblem kan skje også ved fullbyrdelsen av fengselsdom, ved at domfelte etter fengselslovens § 2 utholder hele eller en del av straffen i kursted eller annen behandlingsinstitusjon. I praksis kommer denne betemmelsen i liten utstrekning til anvendelse overfor promilledømte, noe som kan henge sammen med at de fleste promilledømte er kortvarige.

Trafikksikkerhetsrådet anbefaler i en uttalelse av 1. februar 1984 at det innføres alternative reaksjonsformer overfor promilledømte med alkoholproblemer. "I stedet for fengselsstraff bør det kunne prøves med rehabilitering i form av kuropphold, undervisning o.l.". Straffelovrådet har sympati for denne målsetting, men antar at det på grunn av prinsipielle og praktiske vanskeligheter bare er en mindre del av promillekjørerne med alkoholproblemer som kan få hjelp på denne måte i forbindelse med straffesaken.

Et behandlingsopplegg i forbindelse med straffesaken forutsetter at saken blir forberedt med sikte på dette. Det vil være nødvendig med en personundersøkelse som kartlegger siktedes alkoholproblemer, hans egen motivasjon for å delta i et behandlingsprogram, og de praktiske muligheter for å få et slikt program gjennomført. Det må forutsettes en positiv holdning hos promillekjøreren til å søke hjelp for sitt alkoholproblem. Å tvinge behandling på en uvillig misbruker gir dårlige utsikter for et godt resultat, og stemmer lite med holdningen innenfor nåtidens alkoholstomsorg. De tilbud som alkoholstomsorgen i dag kan gi overfor denne gruppe, er meget begrenset. Det gjelder såvel behandling i som utenfor institusjon. Den kunnskap som man har om virkningen av behandlingsprogrammer overfor promillekjørere, er også usikker. Straffelovrådet finner ikke at det ut fra dagens kunnskaper har grunnlag for å foreslå en utbygging av alkoholstomsorgen særskilt med sikte på promillekjørere. Rådet vil imidlertid anbefale at fengselsmyndighetene og alkoholstomsorgen i fellesskap arbeider videre med problemet, og følger med i de forsøk og den forskning som blir foretatt i andre land.

Straffelovrådet vil også anbefale at påtalemyndigheten og domstolene ved tilbakefall i promillekjøring i større utrekning enn nå har oppmerksomheten henvendt på mulige alkoholproblemer hos siktede, og at man ved bruk av personundersøkelse søker å få klarlagt om det finnes motivasjon og praktiske muligheter for et behandlingsprogram (i eller utenfor institusjon). Bli svaret ja, kan det gi grunnlag for betinget dom med behandlingsvilkår, selv om lovovertrædelsen normalt skulle medført frihetsstraff.

Kapittel	Sammendrag av innstillingen
	KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG FORSLAG
	5 Sæskilt grense for alkohol i utåndingsluft?

Utåndingsprøve (alkotest) anvendes i dag i stor utstrekning for å avgjøre om en fører skal fremstilles for blodprøve, men brukes ikke som bevis i saken. I Storbritannia og enkelte andre land er et bestemt innhold alkohol i utåndingsluften lovfestet som bevis på påvirkning. En fordel ved

dette er at ved utåndingsprøve får man målt alkoholinnholdet umiddelbart etter kjøringen, mens fremstilling til blodprøve kan ta atskillig tid, slik at alkohol forbrennes i organismen. Ved utåndingsprøve kan man også få resultatet med en gang. Blodprøven må derimot sendes til analyse ved Rettstoksikologisk institutt, og mistenktes førerkort blir gjerne beslaglagt, slik han må unnvære det i ventetiden, selv om resultatet av prøven viser seg å bli negativt. Undertiden vil bruk av utåndingsprøve være avskåret fordi føreren ikke vil medvirke, eller fordi han er ute av stand til å gi tilfredstillende utåndingsprøve, f.eks. på grunn av alder, sykdom eller skade.

Straffelovrådet har til bruk for sitt arbeid fått en sakkyndig utredning om utåndingsprøver fra Rettstoksikologisk institutt (professor Jørg Mørland og avdelingssjef Johan Sakshaug). Utredningen er trykt som vedlegg til innstillingen. Etter de sakkyndiges utredning foreligger det med dagens apparatur slike usikkerhetsfaktorer ved bruk av utåndingsprøver at Straffelovrådet ikke finner å kunne anbefale fastsettelse av en egen grense for alkoholinnholdet i utåndingsluft som bevis for påvirkning. Rådet antar at dette kanskje vil kunne stille seg annerledes på et senere tidspunkt med en forbedret apparatur som også er enklere å betjene.

Kapittel Sammen drag av innstillingen

KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG FORSLAG

6 Etterfølgende alkoholnyttelse

Etter vegtrafikklovens § 2 annet ledd må fører av motorvogn ikke nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i de første seks timer etter at han er ferdig med kjøringen, når han forstår eller må forstå at det kan bli politietterforskning på grunn av kjøringen. Ved overtredelse av forbudet skal det etter vegtrafikklovens § 1 annet ledd på samme måte som ved promillekjøring nyttes fengselsstraff, når ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.

En tilsvarende bestemmelse finnes så vidt vites ikke i noe annet land. Bestemmelsen kom inn i 1959 for å gjøre håndhevelsen av promillebestemmelsene mer effektiv. Tidligere hendte det at en fører som ved blodprøve hadde over den tillatte alkoholkonsentrasjon, ble frifunnet for promillekjøring fordi man ikke kunne se bort fra hans påstand om at han hadde drukket etter kjøringen. Dette smutthull ville man avskjære. Bestemmelsen kan imidlertid anvendes selv om det er på det rene at føreren ikke har drukket før eller under kjøringen, og uten hensyn til hvor mye han har drukket etter kjøringen. Den som drikker et glass lettøl etter å ha vært utsatt for et uhell som han forstår vil føre til politietterforskning, kan straffes for etterfølgende alkoholnyttelse.

Bestemmelsen rammer derfor forhold av meget forskjellig karakter. Straffelovrådet finner at det passer dårlig med en alminnelig straffutmålingsregel som likestiller etterfølgende alkoholkonsum med promillekjøring. En slik regel vil også være vanskelig å anvende når man differensierer straffen for promillekjøring etter påvirkningens grad, slik som Rådet foreslår. Etter Rådets oppfatning bør retten ved etterfølgende alkoholnyttelse stå fritt til å vurdere straffutmålingen i det enkelte tilfelle. I Rådets utkast til ny formulering av straffebestemmelsen i vegtrafikklovens § 1 er likestilling med promillekjøring derfor sløyfet.

Kapittel Sammen drag av innstillingen

KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG FORSLAG

7 Inndragning og beslag av førerkort

Inndragning av førerkort er ikke straff i lovens forstand, men er for mange førere den reaksjon som rammer hardest. Undersøkelser viser at tap av førerkort oftere leder til økonomiske og sosiale vansker for domfelte enn selve straffen. Straffelovrådet anser det lite realistisk å begrunne inndragning av førerkort som følge av trafikksforseelser med at farlige førere skal tas ut av trafikken. Dette kan gjelde i enkelte unntakstilfeller, men som regel er formålet med inndragningen som for den ilagte straff å oppnå en avskrekkenede og holdningsskapende virkning, dels overfor vedkommende fører selv, dels overfor førere i sin alminnelighet. Avgjørelsen om inndragning av førerkort bør etter Straffelovrådets mening skje ut fra liknende prinsipper som ved fastsettelsen av selve straffen. Det dominerende hensyn ved avgjørelsen av om inndragning skal skje og hvor lang inndragningstiden skal være, bør være grovheten av det straffbare forhold og overtreders subjektive skyld. Et visst hensyn bør også tas til hvor hardt den skyldige vil bli rammet av inndragningen fordi han er avhengig av bilen. Etter Rådets utkast til vegtrafikklovens § 3 nr.1 skal det ved avgjørelsen tas hensyn til forseelsens art, hvor grov overtredelsen er, om det foreligger gjentagelse og omstendighetene for øvrig. Særlig vekt legges på hvilken fare overtredelsen har medført.

Straffelovrådet finner det prinsipielt riktig at spørsmålet om en så alvorlig reaksjon på en lovovertrødelse blir avgjort av domstolene sammen med straffesaken, ikke av politiet og departementet som nå. Domstolsbehandling av førerkortinndragning er det vanlige i andre vestlige land. Domstolen får ved behandling av straffesaken mer inngående kjennskap til lovovertrødelsen og siktedes personlige forhold enn en politiembetsmann, som bare har dokumentene å bygge på. Domstolen kan se spørsmålet om straff og førerkortinndragning under ett, og sørge for at den samlede reaksjon står i rimelig forhold til lovbruddet. Man må også tro at den som blir rammet av inndragningen, og kanskje blir berøvet sitt levebrød, vil ha lettere for å slå seg til ro med en domstolsavgjørelse enn med en avgjørelse av politi eller departement. Når straffesaken blir avgjort ved at den siktede vedtar forelegg, bør imidlertid også inndragning av førerkortet kunne skje på samme måte.

Varigheten av inndragningen er som hovedregel overlatt til inndragningsmyndighetens (nå politiets) skjønn. I saker om promillekjøring og etterfølgende alkoholnyttelse er imidlertid skjønnsmyndigheten sterkt begrenset ved obligatoriske minstetider i loven. Disse tider er betydelig lengre enn de som brukes i våre naboland. Straffelovrådet finner at lovens minstetider binder skjønnet for sterkt, og er til hinder for å gradere inndragningstiden så den står i et rimelig forhold til det som brukes overfor andre trafikksforseelser av sammenlignbar farlighet. Rådet foreslår derfor minstetidene opphevet, så man får en felles inndragningsregel for alle typer av forseelser (utk. § 3 nr.1). Målet må være å bruke inndragningsreglene så de fremmer trafiksikkerheten uten å virke urimelig overfor dem som rammes. Ved overføring av inndragningsspørsmålet til domstolene, vil det bli Høyesterett som trekker opp retningslinjene, mens det nå er Justisdepartementet. En eventuell senere nedsettelse av inndragningstiden har slektskap med benådning for straff, og bør etter Rådets mening ligge til departementet.

Inndragning av førerkort skjer nå ved vedtak av en politiembetsmann etter at straffesaken er endelig avgjort, og vil etter Rådets forslag skje i straffesaken ved dom eller forelegg. Et midlertidig beslag kan foretas av politiet hos en fører som med skjellig grunn mistenkes for et forhold som kan føre til inndragning. Beslaget er en slags foregripelse av den senere avgjørelse om inndragning, og skal beslaget vare utover 3 uker, trengs samtykke fra forhørsretten. Det er meget uheldig om det blir foretatt beslag hos en fører som senere blir frifunnet i straffesaken. Straffelovrådet finner at adgangen til midlertidig beslag bør opprettholdes,

men være begrenset til de klare og greie tilfellene. Dette bør komme til uttrykk i lovteksten. Etter Rådets utkast til § 3 nr.5 er det et vilkår for beslag at politiet finner det godtgjort at fører eller eier eller den som på eiers vegne har rådigheten over motorvognen, har gjort seg skyldig i straffbart forhold som vil føre til inndragning av førerkort. Skjellig grunn til mistanke er ikke nok. En utåndingsprøve som ligger i grenseområdet for straffbar påvirkning vil ikke være tilstrekkelig grunnlag for beslag.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 8 Inndragning eller avskilting av
 kjøretøyet.

Enkelte førere gjør seg skyldig i promillekjøring gang på gang etter å ha fått sitt førerkort inndratt. I slike tilfelle vil inndragning av kjøretøyet kunne være et hensiktsmessig middel for å forhindre fortsatt kjøring. Hjemmel for slik inndragning finnes i straffelovens § 5 annet ledd, og denne hjemmel har også vært brukt i enkelte tilfelle. Det er derfor ikke behov for lovendring. En mer alminnelig bruk av inndragning av kjøretøyet som reaksjon i promillesaker vil Straffelovrådet ikke tilrå.

En annen mulighet for å forhindre fortsatt kjøring uten førerkort ligger i at politiet nedlegger forbud mot bruk av vognen og sørger for avskilting (vegtrafikklovens § 6 nr.2c). Dette er en mer lempelig reaksjon enn inndragning av kjøretøyet, idet eieren ikke blir berøvet den økonomiske verdi av vognen, og har mulighet for å selge den. Straffelovrådet antar at bruksforbud og avskilting i mange tilfelle vil kunne være et effektivt middel overfor uforbederlige promillekjørere, men det bør være påtalemyndighetens og rettens sak i det enkelte tilfelle å vurdere om det bør foretas inndragning av kjøretøyet eller om bruksforbud og avskilting er tilstrekkelig.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 9 Nektelse av medvirkning til blodprøve

I 1959 kom det inn i lovgivningen en bestemmelse om at den som nekter å medvirke til blodprøve skal få førerkortet inndratt for minst to år. Et vesentlig ledd i argumentasjonen for denne regel var at leger ikke hadde plikt til å ta blodprøve og at det var mange leger som nektet med mindre føreren samtykket. Denne begrunnelse er bortfalt etter at legeloven av 1980 har gjort det til plikt for leger å ta blodprøve.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk strafferettspleie at en mistenkt eller siktet person ikke har plikt til å medvirke til sin egen domfellelse. Han kan ikke straffes om han lyver eller skaffer bevis av veien. Han må finne seg i kroppslig undersøkelse, og undersøkelsen kan om nødvendig gjennomføres med makt, men han har ingen plikt til å medvirke. Heller ikke vegtrafikkloven pålegger ham formelt noen plikt til å medvirke ved blodprøve, men i realiteten er inndragelse av førerkortet en

straffereaksjon for nektelsen.

Straffelovrådet kan ikke se at det foreligger noe særlig praktisk behov for en slik reaksjon, iallfall ikke et behov som gir tilstrekkelig begrunnelse for å fravike de prinsipper som man ellers bygger på i straffeprosessen. Rådet foreslår derfor at den nåværende § 3 nr.3 i vegtrafikkloven blir opphevet. Man kommer herved også i samsvar med rettstilstanden i de andre nordiske land.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 10 Eierens ansvar for overlatelse av
 motorvogn

Medvirkning til overtredelse av vegtrafikkloven er i alminnelighet ikke straffbart. Men loven bestemmer at eieren plikter å forvise seg om at den som han lar bruke motorvognen, fyller vilkårene for å føre den. Overtredelse av dette påbud er straffbart. Bestemmelsen gjelder alle slags vilkår, f.eks. at den som får vognen overlatt, har gyldig førerkort. Men de saker som kommer for retten, gjelder især plikten til å forvise seg om at kjøringen er edru. Andre tilfelle blir gjerne avgjort ved forelegg på en bot.

Høyesterett har stilt kravet til undersøkelse av at føreren er edru høyt, og er kravet ikke oppfylt, blir resultatet gjerne ubetinget fengsel. Hvis Straffelovrådets forslag om nyansering om promillekjøring etter påvirkningens grad blir tatt til følge, vil dette måtte medføre en tilsvarende nyansering av eierens ansvar.

Når eieren med åpne øyne har overlatt vognen til en påvirket person, har Straffelovrådet ikke noe å innvende mot at han blir straffet som om han selv hadde kjørt i påvirket tilstand. Derimot finner Rådet det lite rimelig at en eier som har regnet med at den som får bruke vognen er edru, skal bedømmes på samme måte fordi han ikke har forvisset seg om dette, slik loven krever. Her bør det i alminnelighet være tilstrekkelig med en bot, slik som ved de fleste andre uaktsomme overtredelser av vegtrafikkloven. En omlegging av praksis forutsetter ikke noen endring av loven.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. VIII. STRAFFELOVRÅDETS OVERVEIELSER OG
 FORSLAG
 11 Hvordan øke oppdagelsesrisikoen?

Mens Norge er strengest i Norden når det gjelder straff og førerkortinndragning, ligger vi tilbake med hensyn til trafikk kontroll (se kap.VI). Straffelovrådet mener at man også i Norge bør satse mer på trafikk kontroll og mindre på strenge straffer. Rådet mener videre at dette er mer rettferdig og human, og en bedre utnyttelse av de ressurser samfunnet setter inn for å forbedre trafikksikkerheten.

Straffelovrådet mener at det er en rimelig målsetting å trappe opp kontrollen slik at motorvognførere gjennomsnittlig må regne med å bli utsatt for alkotest annet hvert år. Det vil svare til omtrent en million prøver pr. år, eller anslagsvis en femdobling i forhold til nåværende nivå. En

slik kontrollintensitet med hensyn til alkoholtesting vil ligge over den man nå har i Sverige og Finland. Rådet mener at rutinemessige alkoholkontroller helst bør foregå i forbindelse med annen trafikkontroll. I den utstrekning man vil ha særskilte promillekontroller i tillegg, bør de konsentreres om tider og steder som erfaringsmessig har stor andel av alkoholulykker.

Rådet er ikke i tvil om at en slik økning av promillekontrollen vil føre til en nedgang i omfanget av promillekjøring. Det er også grunn til å regne med en nedgang av alkoholulykkene. Men man kan ikke gå ut fra at denne nedgang vil være like stor som nedgangen i omfanget av promillekjøring. Det er grunn til å tro at de førere som i påvirket tilstand representerer den største ulykkesrisiko, også er de som er vanskeligst å påvirke ved en økning av kontroll og oppdagelsesrisiko.

Straffeloven peker i denne sammenheng på at strafferettslige virkemidler har sine klare begrensninger når det gjelder å redusere alkoholens rolle i trafikkulykkene. De moderate tilfelle av kjøring i alkoholpåvirket tilstand kan bekjempes ganske effektivt med kontroll og straff, men dette betyr ikke svært meget for omfanget av ulykker. De farligste tilfelle av promillekjøring med høye påvirkningsgrader er vanskeligere å bekjempe, siden disse førerne i stor utstrekning er personer som har alvorlige alkoholproblemer, og som av den grunn synes å være lite påvirkelige av trusselen om straff. Så lenge vi har det nåværende mønster for alkoholkonsum, og det omfang av alkoholproblemer som det fører til, må man se i øynene at alkohol vil fortsette å være en viktig årsak til trafikkulykker.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. IX. ADMINISTRATIVE OG ØKONIMISKE
 KONSEKVENSER AV RÅDETS FORSLAG
 1 Blodprøve og klinisk legeundersøkelse

Forslaget om i hovedsak å begrense bruken av klinisk undersøkelse til de tilfeller hvor det er mistanke om påvirkning av andre midler enn alkohol, samtidig som det åpnes adgang for offentlig godkjente sykepleiere til å ta blodprøver, kan gi en årlig besparelse i honorarutgifter til helsepersonell på over 2 mill. kroner. I tillegg vil politiets tid kunne brukes mer effektivt ved at transport- og ventetid ved fremstilling til blodprøve blir redusert.

Kapittel Sammen drag av innstillingen
 KAP. IX. ADMINISTRATIVE OG ØKONIMISKE
 KONSEKVENSER AV RÅDETS FORSLAG
 2 Straffesatser

Rådet forslår bot som normalstraff ved promille opp til 1,0, og betinget fengsel kombinert med bot mellom 1,0 og 1,5. Med det nåværende tall for domfellelser kan dette gi en årlig besparelse i antall fengselsdøgn som tilsvarer 10,5 mill. kroner. Samtidig får forslaget betydning for behovet for fengselsplasser, og dermed for avvikling av køen av promillesonere. Når køen er avviklet regner Rådet med en reduksjon på ca. 160 plasser.

Saker hvor promillen er under 1,0 vil etter Rådets forslag kunne avgjøres ved forelegg. Dette vil kunne spare domstolene for ca. 750 saker, noe som tilsvarer ca. 2 dommerårsverk.

Rådet regner med at den utvidede bruk av bøter alene eller i kombinasjon med betinget fengselsstraff, vil gi forhøyede bøteinntekter med ca. 21 mill. kroner hvert år.

En betydelig samfunnsøkonomisk gevinst oppnås ved at domfelte med promille under 1,5 ikke tas ut av produktivt arbeid.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
 KAP. IX. ADMINISTRATIVE OG ØKONIMISKE
 KONSEKVENSER AV RÅDETS FORSLAG
 3 Overføring av kompetanse til å inndra
 førerkort fra politiet til domstolene

Forslaget om å overføre kompetansen til å inndra førerkort som følge av straffbar handling, fra politiet til domstolene, vil påføre domstolene et visst merarbeid ved at de må behandle førerkortsspørsmålet i tillegg til straffekravet. Videre må man regne med en del flere anker, iallfall inntil Høyesteretts praksis i inndragningssaker blir fastlagt.

Til gjengjeld vil bruk av forelegg i saker hvor promillen er under 1,0 spare domstolene for ca. 750 saker årlig, jfr. ovenfor under pkt.2.

Rådet antar etter en samlet vurdering at de saker domstolene blir spart for, omtrent vil oppveie merbelastningen i de øvrige sakene.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
 KAP. IX. ADMINISTRATIVE OG ØKONIMISKE
 KONSEKVENSER AV RÅDETS FORSLAG
 4 Økt kontroll og oppdagelsesrisiko.

Straffelovrådet foreslår at antall alkotester økes til ca. 1 million pr. år, noe som innebærer en femdobling. Kostnadene til dette kan anslås til 4,1 millioner kroner. De bøteinntekter som oppnås som følge av kontrollen vil imidlertid dekke kostnadene.

En slik vesentlig økt oppdagelsesrisiko vil anslagsvis redusere promillekjøringen med 50% og tallet på ulykker som har forbindelse med slik kjøring, med 25%. Dette vil i så fall føre til ca. 170 færre personskadeulykker i løpet av ett år. En personskadeulykke koster i gjennomsnitt samfunnet 173.000 kroner. Ulykkesreduksjonen gir dermed en innsparing på ca. 30 millioner kroner.

En økning av utgiftene til kontroller med 4 millioner kan således medføre en samfunnsmessig innsparing på ca. 30 millioner kroner, dvs. at samfunnet vil få 7 ganger mer igjen enn det man legger ut.

Kapittel Sammendrag av innstillingen
 KAP. IX. ADMINISTRATIVE OG ØKONIMISKE
 KONSEKVENSER AV RÅDETS FORSLAG
 5 Rådets øvrige forslag

Rådets øvrige forslag vil neppe ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.
