



**Statens vegvesen**

## Vedlegg 1 – Høringsnotat

Høring om forslag til forskrifter om endring i forskrifter av

- 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve m.m. (trafikkopplæringsforskriften)
- 16. april 2008 nr. 362 om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåfører (yrkessjåførforskriften)
- 12. juni 2009 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften)

Vegdirektoratet  
Trafikant- og kjøretøyavdelingen  
26. september 2019

## Innholdsfortegnelse

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Innledning.....  | 3  |
| 2     | Bakgrunnen for forslaget.....  | 3  |
| 3     | Forslaget .....  | 4  |
| 3.1   | Handlinger som vil regnes som fusk eller forsøk på fusk.....                                 | 6  |
| 3.1.1 | Nedre grense for forsøk .....  | 6  |
| 3.2   | Skyldkravet .....  | 7  |
| 3.2.1 | Nedre grense for grov uaktsomhet.....  | 7  |
| 3.3   | Beviskravet .....  | 9  |
| 3.3.1 | Vegdirektoratets vurdering .....   | 10 |
| 3.4   | Forholdet til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner og EMK artikkel 6 ..... | 11 |
| 3.5   | Saksbehandlingen.....  | 14 |
| 3.5.1 | Rettsikkerhetsgarantier .....  | 14 |
| 3.5.2 | Prosedyre når fusk eller forsøk på fusk avdekkes.....  | 16 |
| 3.5.3 | Eventuell anmeldelse.....  | 18 |
| 3.5.4 | Karantenens virkeområde .....  | 19 |
| 3.6   | Forslaget .....  | 20 |
| 3.7   | Forslag til forskriftstekst .....  | 22 |
| 3.7.1 | Trafikkopplæringsforskriften ny § 29-11 .....  | 22 |
| 3.7.2 | Yrkessjåførforskriften ny § 17a.....   | 23 |
| 3.7.3 | Utrykningsforskriften ny § 33a .....   | 23 |
| 4     | Økonomiske og administrative konsekvenser .....  | 24 |
| 5     | Høringsfrist.....  | 25 |

## 1 Innledning

Vegdirektoratet sender med dette forslag til forskrift om endring av forskrift 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve m.m. (trafikkopplæringsforskriften), forskrift 16. april 2008 nr. 362 om grunnutdanning og etterutdanning av yrkessjåfører (yrkessjåførforskriften) og forskrift 12. juni 2012 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften) til høring.

Forslaget går ut på å gi nye bestemmelser om karantenetid for teoretisk og praktisk prøve, slik at det kan ilegges en lengre karantene der en kandidat har fusket enn det som er mulig etter dagens regler.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

På vegne av Samferdselsdepartementet sendte Vegdirektoratet 12. april 2016 forslag om endringer i vegtrafikkloven § 24 nytt ellefte ledd på høring. Forslaget innebar å fastsette en særlig lovhjemmel for å kunne forskriftsfeste karantene ved fusk på førerprøven mv. Lovforslaget ble fremmet gjennom Prop. 14 L (2018–2019) og vedtatt av Stortinget 29. mars 2019. Lovendringene trådte i kraft samme dag. Enkelte temaer som er drøftet i forarbeidene til loven, vil ikke bli behandlet på nytt i denne høringen.

Høringsnotatet finnes her:

[https://www.vegvesen.no/\\_attachment/1306987/binary/1102140?fast\\_title=H%C3%B8ringsbrev+med+forslaget+og+bakgrunnen+for+forslaget+og+h%C3%B8ringsliste.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/1306987/binary/1102140?fast_title=H%C3%B8ringsbrev+med+forslaget+og+bakgrunnen+for+forslaget+og+h%C3%B8ringsliste.pdf)

Prop. 14 L (2018–2019) finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-l-20182019/id2618907/>

Karantene ved stryk til førerprøven er regulert i trafikkopplæringsforskriften § 29–1. I tillegg finnes det regler om karantenetid ved stryk til teoretisk prøve for yrkessjåførkompetanse i yrkessjåførforskriften § 17 tredje ledd og for teoretisk og praktisk prøve for utrykningskompetanse i utrykningsforskriften §§ 30 fjerde ledd og 31 femte ledd. Tanken bak karantene ved stryk har først og fremst vært at kandidaten skal ha tid til å opparbeide seg bedre kunnskap før ny prøve avlegges.

Statens vegvesen har de senere år avdekket en del tilfeller av fusk ved førerprøven. Konsekvensene dersom fusk ikke oppdages kan bli svært alvorlige, ettersom det da vil kunne slippe til personer i trafikken som potensielt har svært dårlig teoretisk og/eller praktisk kunnskap. Fusk ved førerprøven eller prøver for utrykningskompetanse og yrkessjåførkompetanse må derfor anses å være en trussel mot trafikksikkerheten.

Da det frem til endringen i vtrl. § 24 ellefte ledd ikke fantes klar hjemmel for å gi en særskilt karantene for fusk eller forsøk på fusk på disse prøvene, har fusk blitt behandlet som stryk. De nevnte bestemmelser i trafikopplæringsforskriften, yrkessjåførforskriften og utrykningsforskriften gir i dag en karantenetid på henholdsvis to og fire uker ved stryk på teoretisk eller praktisk prøve. Dersom en kandidat i dag har fått resultat bestått på en teoretisk eller praktisk prøve, og det senere konstateres at det er fusk på prøven, er dagens praksis at det fattes enkeltvedtak om omgjøring av prøveresultatet etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Kandidaten får en karantenetid på to uker ved teoretisk prøve og fire uker ved praktisk prøve. I de mer alvorlige tilfellene som for eksempel bruk av stand-in eller elektronisk kommunikasjon, blir forholdet også politianmeldt.

Vegtrafikkloven § 31 inneholder alminnelige straffebestemmelser. Det følger av første ledd at *«den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, straffes med bøter eller med fengsel inntil ett år, dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebud»*. Forsøk på fusk er ikke straffbart etter vtrl. § 31 første ledd tredje punktum, kun fullbyrdet fusk.

Intensjonen med førerprøven, utrykningsprøven og prøve for yrkessjåførkompetanse er å kontrollere at kandidaten har tilstrekkelig kompetanse til å ferdes i trafikken på en trygg måte. Kandidater som fusker har unndratt seg denne kontrollen, noe som kan få alvorlige trafikksikkerhetsmessige konsekvenser. Det er derfor svært viktig med forebyggende og reaktive tiltak for å minske antall kandidater som fusker.

Den korte karantenetiden som ilegges ved stryk anses å ikke ha tilstrekkelig avskrekkende effekt for å forebygge fusk. Ettersom lovhjemmel for å forskriftsfeste regler om karantene ved fusk til førerprøven nå er satt i kraft, sender Vegdirektoratet forslag om nye bestemmelser om karantenetid for fusk i trafikopplæringsforskriften, yrkessjåførforskriften, og utrykningsforskriften på høring. Endringene foreslås å tre i kraft 1. januar 2020.

Forslag til endringsforskrift følger som vedlegg 2 til høringsbrevet.

### 3 Forslaget

Vtrl. § 24 ellefte ledd lyder som følger:

*«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt fusker eller forsøker å fuske på førerprøven, kan ilegges karantene på inntil ett år og kan nektes å gå opp til prøve i andre førerkortklasser i denne perioden. Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slik karantene. Departementet kan ved forskrift fastsette tilsvarende regler for utrykningsprøve og prøve for yrkessjåførkompetanse».*

Det har tidligere ikke vært lovfestet en konkret ramme for hvor lang karantenetiden kan være ved stryk på teoretisk eller praktisk prøve. Etter lovendringen er det nå fastsatt i § 24 femte ledd at det kan gis opptil to måneders karantene ved stryk. Vegdirektoratet anser det ikke som hensiktsmessig å endre karantenetiden for stryk på nåværende tidspunkt. Denne høringen omhandler derfor utelukkende karantenetid for fusk.

Karantenen er en ren administrativ sanksjon, og skal ilegges som et forvaltningsvedtak. Et vedtak om karantenetid ved fusk kan derfor påklages etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, samt eventuelt prøves av domstolene. En forvaltningssak om karantene utelukker i mange tilfeller ikke at forholdet kan anmeldes. Om anmeldelse er aktuelt må vurderes ut fra alvorlighetsgraden av fusket og om det kan innebære gjentatt straffeforfølgning.

Vtrl. § 24 ellefte ledd åpner for at det kan fastsettes en karantenetid ved fusk til førerprøven på «*inntil ett år*». Lovens ordlyd gir her rom for ulike løsninger når karantenetid ved fusk nå skal forskriftsfestes.

Departementet skriver i Prop. 14 L s. 17 at en «*...nærmere vurdering av hvorvidt varigheten skal differensieres innenfor denne rammen, gjøres i forskriftsarbeidet. Departementet vil presisere at formuleringen «inntil ett år», for det første gir hjemmel til å fastsette karantenes varighet innenfor denne rammen individuelt i hvert enkelt tilfelle, basert på en vurdering av den konkrete overtredelsens alvorlighet. Denne løsningen gir rom for å utvise skjønn i enkelttilfeller og tar hensyn til at forholdene i de ulike tilfellene kan variere. Denne fleksibiliteten kan imidlertid gå på bekostning av forutberegneligheten. Formuleringen åpner også for at karantenes varighet (innenfor lovens ramme), fastsettes konkret i forskrift. Dette kan både gjøres ved å fastsette én konkret varighet på karantenen, eller ved en forhåndsbestemt og forskriftsfestet differensiering basert på konkretiserte forhold. Denne løsningen vil i større grad sikre forutberegnelighet, men i mindre grad ta hensyn til individuelle forskjeller i den enkelte situasjon. Dette vil bli nærmere vurdert i forbindelse med forskriftsendringene*».

Vegdirektoratet foreslår en todeling av karantenetiden hvor kandidat som har fusket eller forsøkt å fuske «i mindre alvorlig grad» kan ilegges karantene på tre til ni måneder, mens det ved «alvorlig» fusk eller forsøk på «alvorlig» fusk, kan ilegges karantene på ti til tolv måneder.

Formålet med karantenen er den samme etter trafikkopplæringsforskriften, utrykningsforskriften og yrkessjåførforskriften. Etter Vegdirektoratets vurdering er det en fordel om bestemmelsene i de ulike forskriftene utformes så likt som mulig. Da vurderingskriteriene er de samme, vil vi i denne høringen for enkelhets skyld omtale førerprøve, utrykningsprøve og yrkessjåførprøve under fellesbegrepene «prøve» og «førerprøve».

## 3.1 Handlinger som vil regnes som fusk eller forsøk på fusk

Fusk eller forsøk på fusk er blant annet å benytte eller ha med ulovlige hjelpemidler under teoretisk eller praktisk prøve, ureglementert samarbeid mellom eksamenskandidater eller å få hjelp fra noen utenfra. Det vil være den samme vurderingen av hva som er å anse som fusk etter de ulike forskriftene som denne høringen gjelder.

Det finnes mange ulike former for fusk, og alvorlighetsgraden er sterkt varierende. I den ene enden av skalaen finnes tradisjonelle måter å fuske på, slik som fuskelapp eller lignede. I den andre enden av skalaen finnes avanserte og organiserte metoder for fusk, slik som bruk av «stand in» og elektroniske hjelpemidler.

Det vil være fusk både å ha med ulovlige hjelpemidler inn i lokalet, men også å ha det tilgjengelig utenfor, for eksempel på et toalett. All kommunikasjon med andre kandidater eller «hjelpere» utenfor lokalet vil være fusk.

Da oppgaverekkefølgen i teoriprøvene randomiseres, vil det i liten grad være mulig å skaffe seg fasit til prøvene i forkant. I den grad det er mulig, vil det også anses som fusk etter karantenebestemmelsene.

Det forekommer at det fuskes ved bruk av tolk. Dette vil som regel ikke oppdages før i ettertid når opptakene kontrolleres. Det kan ofte være vanskelig å vurdere om det er snakk om bevisst fusk eller om tolken bare ikke har god nok metode/tolkeskikk. Det gjør at det også kan være vanskelig å bevise subjektiv skyld hos kandidaten.

Vegdirektoratet er ikke kjent med at det har forekommet, men forsøk på bestikklser til en sensor vil også regnes som fusk.

Det vil ikke være mulig å omtale alle typer fusk i en forskriftsbestemmelse. Forslaget til forskriftsbestemmelser omfatter derfor en ikke-uttømmende liste med eksempler på fusk. Utover todelingen av karantenetiden og eksemplene på fusk som gis i forskriftsteksten, må øvrige avgrensninger gjøres i retningslinjer og forvaltningspraksis. Retningslinjer for saksbehandlingen vil bli utarbeidet før endringene eventuelt trer i kraft.

### 3.1.1 Nedre grense for forsøk

Det kan etter lovhjemmelen også ilegges karantene for forsøk på fusk, selv om forsøk ikke er straffbart etter vtrl. § 31. Det betyr at det ikke har noe å si om man faktisk har klart å fuske eller ikke for at man kan anses å ha begått en handling som kan medføre karantene.

I prop. 14 L s. 14 vises det til høringen og at *«forslaget om hjemmel for å illegge karantene også der det avdekkes forsøk på fusk, var begrunnet i at uavhengig av om en kandidat rent faktisk klarer å gjennomføre fusk, har vedkommende vist en mangel på respekt for*

*førerprøven». Det står videre i samme avsnitt at: «Det ble lagt til grunn at for at kandidaten skal anses å ha overtrådt den nedre grensen for forsøk, må vedkommende ha gjort så vidt grundige forberedelser at det er åpenbart at vedkommende vil komme til å fuske. Dette må vurderes konkret i hvert tilfelle.»*

Ved teoriprøven vil det være naturlig å anta at den nedre grensen for forsøk i alle fall er overtrådt når kandidaten har ulovlige hjelpemidler eller lignede med seg inn i prøverommet. Kandidaten trenger altså verken å ha brukt hjelpemidlene, bestått prøven, eller kommet langt i prøvebesvarelsen. Det kan tenkes at det finnes tilfeller hvor forsøk på fusk kan anses påbegynt før man kommer inn i teoriprøverommet eller møter opp til praktisk prøve. Dersom kandidaten har avtalt at en annen person skal gjennomføre praktisk prøve vil det trolig kunne bli ansett som forsøk på fusk, men hvor flere momenter som blant annet nærhet i tid må vurderes.

Ett av eksemplene i forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen på hva som regnes som fusk er *«urettmessig å ha skaffet seg adgang til vurdering»*. I den grad det er mulig å skaffe seg adgang til fasit til teoriprøvene, vil det også i mange tilfeller kunne være forsøk på fusk, selv om det avdekkes før kandidaten har møtt til eller påbegynt prøven.

Om den nedre grensen for forsøk er overtrådt må vurderes konkret i den enkelte sak.

## 3.2 Skyldkravet

For å kunne ilegge karantene er det ikke tilstrekkelig at man kan konstatere at det er begått en handling som kan defineres som fusk eller forøk på fusk. Det må også foreligge subjektiv skyld.

Det er grovt uaktsomme og forsettlig handlinger som kan medføre karantene etter vtrl. § 24 ellefte ledd. At man kan bevise forsett er dermed ikke en forutsetning for å kunne ilegge karantene, men det kan være et moment i utmålingen av lengden på karantenetiden. For å kunne ilegge karantene er det tilstrekkelig at handlingen anses som grovt uaktsom.

### 3.2.1 Nedre grense for grov uaktsomhet

Uaktsomhet er i teorien definert på mange nesten tilsvarende måter. Et eksempel på definisjon er:

*«Uaktsomhet er en form for skyld som innebærer at man har opptrådt i strid med det en allminnelig fornuftig person ville gjort i en tilsvarende situasjon. Man skiller mellom vanlig/simpel uaktsomhet og grov uaktsomhet. I sistnevnte tilfelle kreves det gjerne et markert avvik mellom den utviste atferd og en atferd som objektivt kan betegnes som*

*forsvarlig. Grensen mellom aktsom (forsvarlig), uaktsom og grovt uaktsom atferd vil bero på et skjønn, og kan ofte være vanskelig å trekke.»<sup>1</sup>*

I Rt. 1970 s. 1235 tolket Høyesterett uttrykket «grov uaktsomhet» i tidligere straffelov § 422 (grov uaktsomhet i tjeneste på skip) slik: «*det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet*». Høyesterett har i flere senere avgjørelser vist til denne uttalelsen hvor kravet etter lovteksten er «grov uaktsomhet».

I høringen av forslag til vtrl. § 24 nytt ellefte ledd side 10 er det vist til en høyesterettsdom som gjaldt fusk ved eksamen:

*«I Rt. 2015 s. 995 kom høyesterett til at en student ved juridisk fakultet i Bergen hadde fusket i den forstand begrepet var benyttet i universitets- og høyskoleloven § 4-7 første ledd bokstav b, slik bestemmelse lød våren 2012, selv om intensjonen ikke var å fuske. Studenten hadde ved en forglemmelse lagt fra seg et ulovlig hjelpemiddel, i form av en liste med relevante dommer, på eksamensbordet da det var bokkontroll. I reglementet til universitet stod det at eksamen begynte ved bokkontrollen. Høyesterett kom fram til at gjenglemselen av dette arket var grovt uaktsomt. Om aktsomhetsvurderingen uttaler høyesterett i avsnitt 51-52 «(...) Om kravet er oppfylt, må bero på den situasjonen som A var i og hvilken oppgave han hadde.*

*Den eneste oppgaven A hadde, var å påse at de hjelpemidlene som han framla, var i samsvar med regelverket. Dette var nettopp formålet med å levere bøker og hjelpemidler til forhåndskontroll. Brudd på dette regelverket må anses som alvorlig. At det skjer i et øyeblikks uoppmerksomhet, fratar ikke bruddet dets alvorlige karakter. Gode grunner tilsier at det i en slik situasjon må kunne reageres strengt, både for å oppfylle lovens formål med eksamen og for å hindre at studenter opptrer skjødesløst eller spekulativt ved kontrollen».*

*Videre i dommen er det en drøftelse av fuskebegrepet og hvor vidt fusk krever en uredelig eller uhederlig atferd. Høyesterett er enig med lagmannsretten om at ordet fusk i dagligtale vanligvis forbindes med subjektiv klanderverdig opptreden, men er ikke enig at loven legger opp til en slik forståelse. At loven også rammer grovt uaktsomt fusk, taler også imot at det i tillegg må innfortolkes et subjektiv element i fuskebegrepet jf. avsnitt 37-38.»*

I høringen side 11 er skyldkravet som er satt begrunnet som følger:

*«For å unngå en situasjon der vi må bevise kandidatens uredelige hensikt, selv om det i de fleste tilfeller vil være åpenbart, så foreslår vi at også grovt uaktsomt fusk rammes av karantenebestemmelsen. Hva som er grovt uaktsomt må da ses opp imot oppgaven kandidaten har i forbindelse med førerprøven. Allerede i dag fremgår det klart av trafikkopplæringsforskriften § 29-5 at kandidaten kun kan benytte godkjente hjelpemidler til teoriprøven. Vi ser for oss en endring av forskriftene som synligjør kandidatens*

---

<sup>1</sup> Jusleksikon.no/wiki/Uaktsomhet



*handlingsnorm og hva som anses som fusk, noe i likhet med forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen § 33 første ledd.»*

Det er i forarbeidene til vtrl. § 24 ellefte ledd lagt til grunn at vurderingen i Rt. 2015 s. 995 tilsier at det å medbringe ulovlige hjelpemidler til prøven vil rammes av den nedre grensen for skyldkravet i bestemmelsen som er «grov uaktsomhet». At det kan stilles et like strengt krav til aktsomhet hos en kandidat til førerprøven som i nevnte dom, forutsetter etter Vegdirektoratets vurdering at det er gode rutiner for å informere kandidaten før prøven om hvilke krav som gjelder og mulige konsekvenser av brudd på reglene. Kandidaten har likevel også et selvstendig ansvar for å sette seg inn i hvilke regler som gjelder.

Om handlingen som er begått er grovt uaktsom må vurderes konkret i hver sak.

### 3.3 Beviskravet

Med beviskrav menes hvor sterke bevis som kreves for å anse det som bevist at det er fusket eller forsøkt å fuske. Det er vanlig å angi beviskrav som en viss sannsynlighetsgrad.

I forarbeidene til forvaltningslovens kapittel om administrative sanksjoner er det sagt at:

*«Når loven eller forarbeidene ikke gir særlige holdepunkter for beviskravet for den administrative sanksjonen, må det vurderes om det er den sivilprosessuelle hovedregel om sannsynlighetsovervekt som gjelder, eller om et annet beviskrav må legges til grunn. Administrative sanksjoner, slik dette begrepet nyttes i proposisjonen, kan noen ganger være av en slik art at det, også uavhengig av holdepunkter i lovtekst eller forarbeider og de kravene som følger av EMK<sup>2</sup> artikkel 6 nr. 2, etter ulovfestede sivilprosessuelle regler må stilles krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt».<sup>3</sup>*

Spørsmålet blir da om illeggelse av karantenetid for fusk på førerprøven kan anses som så byrdefullt at det må kreves skjerpet sannsynlighetsovervekt.

Når det gjelder denne vurderingen er det i de samme forarbeidene vist til at:

*«Det kan være mer uklart om hvor langt uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 oppstiller beviskrav i saker om ileggelse av administrative sanksjoner. Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2007 side 1217, Rt. 2008 side 1409 (storkammer), Rt. 2011 side 910 og Rt. 2012 side 1556 angår spørsmålet. I alle avgjørelsene utenom Rt. 2011 side 910 var det dissens om tolkningen av EMK artikkel 6 nr. 2 med sikte på hvilke krav til bevis bestemmelsen stiller. Flertallet (3–2) i Rt. 2012 side 1556 uttalte (avsnitt 50):*

---

<sup>2</sup> Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK)

<sup>3</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s.123.

«Etter mitt syn har Høyesterett i storkammer avgjort at det helt generelt følger av EMK artikkel 6 at det for administrative sanksjoner som etter artikkelen har karakter av straff, må oppstilles et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det følger riktignok av flertallets begrunnelse i storkammerdommen at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og sanksjon. Men det fremgår av dommen at kravet til bevis ikke kan være lavere enn klar sannsynlighetsovervekt.<sup>4</sup>»

Det konkluderes videre at det må legges til grunn at EMK stiller krav til bevisenes styrke ved ileggelse av administrative sanksjoner:

«Så langt en bygger på Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 side 1556, må det også legges til grunn at det generelt gjelder et minstekrav om «klar sannsynlighetsovervekt» ved vilkår for ileggelse av administrative sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Det kan imidlertid være usikkert hvor absolutt et slikt standpunkt gjelder. Blant annet bygger dommen *Lucky Dev mot Sverige*, 27. november 2014 (nr. 7356/10) på at det, innenfor rammene av kravene til «fair trial» og uskyldspresumsjonen, etter en nærmere vurdering kan være adgang til å legge sannsynlighetsovervekt til grunn som beviskrav for i hvert fall enkelte av vilkårene for å ilegge reaksjon som er straff, jf. dommens avsnitt 66 til 68 med henvisninger.

[...]

I mangel av tydeligere avklaring finner ikke departementet grunn til å konkludere, men nøyer seg med å vise til at spørsmålene må finne sin avklaring i praksis. Uansett om en bygger på at det gjelder et generelt minstekrav om klar sannsynlighetsovervekt ved vilkår for ileggelse av sanksjon, eller om en skulle anta at det i visse tilfeller gjelder et lavere beviskrav, følger det i alle fall av Rt. 2008 side 1409 og Rt. 2012 side 1556, jf. dommene henholdsvis avsnitt 104 og 50, at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon.<sup>5</sup>

### 3.3.1 Vegdirektoratets vurdering

I mange tilfeller vil det være på det rene at kandidaten har fusket eller forsøkt å fuske. Det vil likevel forekomme situasjoner hvor det kan foreligge usikkerhet om sakens fakta. Det er derfor nødvendig å avklare hvilket beviskrav som skal gjelde i saker om karantene til førerprøven. I forarbeidene til forvaltningsloven konkluderes det med at det ikke var fornuftig å lovfeste hvilket beviskrav som gjelder for ileggelse av administrative sanksjoner generelt. Begrunnelsen for dette er at det er usikkert hvilke nyanser som gjelder og hvordan EMDs praksis vil utvikle seg.

Vegdirektoratet kan ikke se at det er noen spesielle faktorer som gjør seg gjeldende for ileggelse av karantene ved fusk som tilsier at det skal være et lavere beviskrav enn det som

---

<sup>4</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s.123.

<sup>5</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s.123–124.

gjelder generelt for illeggelse av administrative sanksjoner. Vegdirektoratet legger derfor til grunn at det kreves minst klar sannsynlighetsovervekt for at kandidaten har fusket eller forsøkt å fuske. Det vil si at en sannsynlighetsovervekt på 51 % ikke er tilstrekkelig. Det er vanskelig å sette en nøyaktig prosentangivelse for hva som er tilstrekkelig, men det må kunne antas at kravet ligger et sted mellom 55 og 70 %, da beviskravet «overveiende sannsynlig» i juridisk teori er vurdert til å starte på omkring 70 %. Det er uansett vanskelig å angi hvor sikre bevisene er i en bestemt prosent, men det kan gi en viss veiledning.

Etter EMK artikkel 6 er utgangspunktet at det er det offentlige som har tvilsrisikoen (bevisbyrden) i saker som anses som straff etter denne bestemmelsen. Dersom det er tvil om beviskravet er oppfylt, kan det ikke ilegges karantene.

### 3.4 Forholdet til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner og EMK artikkel 6

I forarbeidene til vtrl. § 24 ellefte ledd er forholdet til straffebegrepet i EMK (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon) vurdert og det er konkludert med at illeggelse av karantene for fusk til førerprøven er å anse som straff etter EMK. Karantene som ilegges ved stryk har som hovedformål å sikre at kandidaten har god nok tid til å forberede seg til et nytt forsøk, mens karantene ved fusk skal virke preventivt. For at karantenen skal ha en preventiv effekt må den føles som en byrde og derfor ha en viss varighet. Det å bli hindret fra å ta førerkort i en viss periode kan ha stor innvirkning på en persons liv. Vegdirektoratet tar derfor som utgangspunkt at også illeggelse av karantene på for eksempel tre måneder kan bli ansett som straff etter EMK. For å sikre de rettighetene som kandidaten har som følge av dette, vil saksbehandlingen gjennomføres på samme måte i alle tilfeller.

Fra det tidspunktet det avdekkes en handling som kan rammes av en av karantenebestemmelsene, ilegges det en midlertidig karantene som hindrer kandidaten å melde seg opp til ny prøve. Kandidaten anses fra det samme tidspunktet som «mistenkt» for fusk eller forsøk på fusk.

Den som er mistenkt for fusk til en prøve vil være ansett som «siktet» etter EMK art. 6 fra det tidspunktet han blir informert om at det registreres midlertidig karantene for gjennomføring av prøver. Rettighetene etter artikkelen vil derfor gjelde. Kapittel IX i forvaltningsloven om administrative sanksjoner har blant annet som formål å sikre at rettighetene etter denne artikkelen blir ivaretatt. Også enkelte andre forvaltningsrettslige regler må tolkes i lys av at karantene anses som straff etter EMK, men her vil en forholdsmessighetsvurdering av overtredelsen og den potensielle karantenetiden kunne spille inn.

Den midlertidige karantenen vil etter Vegdirektoratets vurdering ikke komme i konflikt med uskyldspresumpsjonen som gjelder etter EMK artikkel 6. Den midlertidige karantenen setter

saken i bero og det tas ikke stilling til kandidatens skyld. Det er blant annet av hensyn til førerprøvesensorers HMS og til trafiksikkerheten at den midlertidige karantenen ilegges. Dersom for eksempel en kandidat som har gjennomført teoriprøven til bestått resultat mistenkes for fusk ikke hindres fra å avlegge praktisk prøve mens saken behandles, kan man risikere at vedkommende kan få førerkort uten at vedkommende har tilstrekkelige teoretiske kunnskaper til å ferdes trygt i trafikken. Det er flere tingrettsdommer hvor retten har lagt stor vekt på den trafiksikkerhetsmessige betydningen av førerprøven. Det må likevel legges til grunn at det må gjøres en viss bevisvurdering før midlertidig karantene ilegges, og at det vil kreves minst sannsynlighetsovervekt.

Det foreslås at den som mistenkes for å ha fusket eller ha forsøkt å fuske til førerprøven, kan nektes å avlegge prøver i alle klasser/kompetanser innenfor samme forskrift frem til saken er endelig avgjort. Det å nekte noen som mistenkes for å ha fusket eller å ha forsøkt å fuske å avlegge ny førerprøve antas ikke å direkte være et administrativt rettighetstap. Det er uttalt følgende i Prop. 62 (2015–2016) side 93:

*«Hvis det er tale om en midlertidig suspensjon i påvente av en avklaring av om det er skjedd noe straffbart, og denne suspensjonen skjer for å verne de interessene tillatelsesordningen skal ivareta, vil dette trekke i retning av at det ikke er tale om straff etter EMK».*

Likevel foreslår Vegdirektoratet, for å unngå at denne problemstillingen vil bli satt på spissen, at saksbehandlingen i saker om fusk innrettes slik at kravene til «rettferdig rettergang» etter EMK artikkel 6 ivaretas gjennom hele saksgangen.

Karantene ved fusk er å anse som en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven og vil være omfattet av lovens kapittel IX. Administrativ sanksjon er etter fvl. § 43 andre ledd definert som *en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.*

I saker om illeggelse av karantene ved fusk til førerprøven er det fvl. §§ 48 og 49 som er mest relevante av bestemmelsene om administrative sanksjoner.

Paragraf 48 gjelder orientering om taushetsrett og lyder som følger:

*«I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.»*

Ifølge forarbeidene til fvl. § 48. kan forvaltningen *«...i sin veiledning nøye seg med å gjøre parten «oppmerksom» på at det «kan» foreligge «en rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff».* Lovens formulering angir dermed

*temaet for veiledningen, samtidig som den viser at det er tale om en begrenset veiledningsplikt. Forslaget er lagt opp slik at en kort, generell veiledning normalt er tilstrekkelig. En slik begrenset veiledning gjør at parten blir oppmerksom på sine (mulige) rettigheter. Dette kan være nyttig ikke minst der det i utgangspunktet foreligger en plikt, kanskje under trussel om straff eller administrativ sanksjon, til å bistå med opplysninger, dokumenter eller gjenstander. Forvaltningen kan her som ellers ha veiledningsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 11 som følge av at en part stiller ytterligere spørsmål om sine rettigheter i saken».<sup>6</sup>*

I saker om fusk er retten til å nekte å svare på spørsmål trolig mest relevant i saker der det i etterkant er oppstått mistanke om fusk på teoriprøve på grunn av bestått prøve med få feil på svært kort tid og hvor kandidaten ofte har dårlige språkkunnskaper. Det kan også være relevant i hvilken grad man kan få utlevert dokumenter eller andre ting som kan regnes som ulovlige hjelpemidler og som er benyttet eller forsøkt benyttet ved prøven. I de fleste tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig å fotografere de ulovlige hjelpemidlene som dokumentasjon, uten å ta beslag. Ved alvorlig fusk ved hjelp av for eksempel elektronisk kommunikasjon vil politiet bli tilkalt slik at de eventuelt kan gjennomføre beslag.

Hvor langt retten til å ikke svare på spørsmål eller utlevere dokumenter strekker seg må vurderes i hvert enkelt tilfelle og gjelder ikke absolutt. Kandidaten bør uansett informeres om at det kan foreligge en slik rett med en gang mistanke om fusk eller forsøk på fusk oppstår. Det legges i forarbeidene til grunn at det er en begrenset veiledningsplikt, slik at en kort, generell veiledning normalt er tilstrekkelig. Det kan likevel fra forvaltningens side være ønskelig å gi mer utfyllende veiledning slik som beskrevet i forarbeidene til fvl. § 48:

*«Forvaltningen kan naturlig nok i egen interesse selv opplyse mer presist hva som ligger i retten til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander. For eksempel kan det opplyses om at taushetsretten ikke gir rett til straff- eller sanksjonsfritt å gi uriktige opplysninger, hvilke reaksjoner som kan bli følgen av urettmessig brudd på opplysningsplikten, og at vedkommendes taushet kan bli tillagt vekt i bevisvurderingen (innenfor de rammene som følger av kravet om rettferdig rettergang). Det er heller ikke noe til hinder for at forvaltningen oppfordrer vedkommende til å svare på spørsmål selv om det skulle foreligge en rett til å nekte å svare på spørsmål.»*

Videre følger det av § 49 at parten skal underrettes når en sak om administrativ sanksjon avsluttes i førsteinstansen med at sanksjon ikke ilegges. Det skal samtidig kort angis grunnlaget for at saken avsluttes. Kravene i fvl. § 27 om underretning om vedtaket gjelder tilsvarende i saker om administrativ sanksjon.

I tillegg vil fvl. § 47 som gjelder samarbeid med påtalemyndigheten kunne være aktuell i enkelte tilfeller. Det følger av § 47 første ledd at:

*«Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med*

---

<sup>6</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s. 201–202.

*påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.»*

Hvis saken skal behandles parallelt i begge spor, kan de oppstå utfordringer. Det kan blant annet være ødeleggende for straffesaken å gi innsyn i forvaltningssaken, for eksempel der etterforskning/avhør av kandidaten og/eller bakmann ikke er foretatt. Det samme kan gjelde begrunnelsen av forvaltningsvedtaket, dersom avgjørelsen bygger på opplysninger fra «straffesaken».

Det følger av straffeprosessloven § 71c at *«Påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt.»*

Det er derfor viktig med god samhandling med politiet i slike saker blant annet for å unngå at man ødelegger for en pågående etterforskning og at man unngår dobbeltstraffproblematikken.

Fordi karantenen er en ren administrativ reaksjon kan den prøves av domstolene i ettertid, noe som kan medføre at vedtaket om ileggelse av karantene oppheves.

## 3.5 Saksbehandlingen

### 3.5.1 Rettssikkerhetsgarantier

Selv om ileggelse av karantenetid etter fusk ved førerprøven ikke er å anse som straff etter Grunnloven, er det som nevnt straff etter EMK. Grunnprinsippet om rett til en rettferdig rettergang ved avgjørelse av borgerlige rettigheter og plikter og straffsiktelse er fastsatt i EMK artikkel 6.

Artikkel 6 nr. 1 første punktum lyder: *«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»*

Norske forvaltningsorganer vil som regel ikke være å regne som domstol («tribunal») etter EMK artikkel 6 nr. 1. Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol har likevel akseptert at forvaltningsorganer kan ilegge reaksjoner som er straff etter EMK, når disse ikke er klassifisert som straff etter nasjonal rett.<sup>7</sup> Dette forutsetter at man oppfyller visse vilkår. For det første må det gis tilgang til prøving av vedtaket ved en domstol som kan prøve alle sider av vedtaket («full jurisdiction»). For det andre stilles det visse krav til forvaltningens saksbehandling og organisering.

---

<sup>7</sup> Prop. 62 L (2015–2016) s. 30–31.

Det følger av Prop. 62 (2015–2016) at «*Departementet antar at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel II til VI og forslaget til nytt kapittel IX i forvaltningsloven legger godt til rette for at kravet til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1 tilfredsstilles ved illeggelse av administrative sanksjoner*».

Etter EMK artikkel 6 nr. 2 skal enhver som blir siktet for en straffbar handling, antas uskyldig til skyld er bevist etter loven. «*Dette innebærer blant annet at saksbehandlingen til forvaltningsorganer ved illeggelse av administrative sanksjoner må innrettes slik at det ikke gis uttrykk for noen skyldkonstatering før saken er avgjort. Representanter for staten kan bare konstatere straffeskyld der det er slått fast etter en saksbehandling som oppfyller kravene etter EMK artikkel 6 og nasjonal rett.*»<sup>8</sup>

Enhver som blir «siktet» for en straffbar handling, skal ha de minsterettigheter som følger av EMK art. 6 nr. 3. Den «siktete» har for det første rett til å bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham. Det er forutsatt i Prop. 62 at «*ved forvaltningsorganers illeggelse av administrative sanksjoner må kravene til underretning oppfylles gjennom forhåndsvarsel, jf. også forvaltningsloven § 16*».<sup>9</sup> Et forhåndsvarsel om mulig illeggelse av karantene må derfor sendes kandidaten med en gang en mistanke om fusk eller forsøk på fusk oppstår.

Videre er det forutsatt at «*praktisering av forvaltningsorganers veilednings- og utredningsplikt, jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17, må skje i lys av kravene i EMK artikkel 6 nr. 3*».

EMK art. 6 nr. 3 bokstav e gir siktede rett til vederlagsfri bistand av en tolk hvis han ikke kan forstå eller tale det som blir brukt i retten. Om dette kravet skriver Departementet at: «*Det er mulig at det overordnede kravet om en rettferdig rettergang unntaksvis kan tilsi at siktede også under forvaltningens behandling av saker om administrative sanksjoner får tilgang til en tolk. Det samme vil også kunne følge av forvaltningens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og utredningsplikten etter § 17*».<sup>10</sup>

I dagens retningslinjer er det forutsatt at Statens vegvesen dekker tolk. Bakgrunnen for dette var at vi antok at tilfellene der dette var nødvendig ikke ville være mange og det var rimelig at vi dekker kostnadene i tilfeller der vi kaller inn til en samtale. Det kan også være i Statens vegvesens interesse å avklare hva som har skjedd i en slik sak. Da kan tolk i enkelte tilfeller være helt nødvendig. Vegdirektoratet foreslår at praksisen med at Statens vegvesen dekker utgifter til tolk videreføres.

Det er også verdt å nevne at EMK art. 6 nr. 3 bokstav c gir den siktede rett til å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand. Dette følger også av forvaltningsloven § 12.

---

<sup>8</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s. 31.

<sup>9</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s. 32.

<sup>10</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s. 33.

Videre gir EMK art. 6 nr. 3 bokstav d den siktede rett til å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham, og få innkalt og avhørt vitner på hans vegne under samme vilkår som vitner ført mot ham. Bestemmelsen er i utgangspunktet utformet med tanke på rettergang for domstolene. Om dette står det i forarbeidene til forvaltningsloven:

*«Departementet antar, i likhet med utvalget, at bestemmelsen ikke gir den siktede særlige rettigheter til å føre og avhøre vitner under forvaltningens behandling av saken. Reglene om forvaltningsorganers utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17 vil imidlertid i praksis, avhengig av blant annet sakens art, kunne føre til at den siktede må få anledning til å kommentere utsagn fra eventuelle vitner. Det vil også kunne være et brudd på forvaltningsorganets utredningsplikt dersom forvaltningsorganet unnlater å undersøke opplysninger av betydning som andre måtte besitte, og som den siktede gjør forvaltningsorganet oppmerksom på.»<sup>11</sup>*

### 3.5.2 Prosedyre når fusk eller forsøk på fusk avdekkes

Statens vegvesen har rutinebeskrivelse for saksbehandling der det er fusket ved en prøve. Disse vil bli tilpasset til nye karantenereregler.

Dersom det er åpenbart at det er fusket eller forsøkt å fuske vil prøven stoppes og kandidaten vil bli informert om årsaken til dette. Dersom det er en teoriprøve og kandidaten har med mobiltelefon eller annet kamerautstyr, er det viktig at prøven stoppes slik at man unngår at det kan tas bilder eller video av oppgavene. Beslutning om at en kandidat ikke får fullføre en prøve er et vedtak om avvisning som må oppfylle forvaltningslovens krav.

Hvis det er stor usikkerhet om en kandidat har fusket eller forsøkt å fuske, vil han unntaksvis få anledning til å fullføre den teoretiske eller praktiske prøven. Etter at kandidaten har levert besvarelsen eller avsluttet den praktiske prøven, blir kandidaten informert dersom det allerede på dette tidspunktet foreligger mistanke om fusk.

Ved fusk eller mistanke om fusk blir kandidaten informert muntlig og gis et vedtak om midlertidig karantene for å bestille nye prøver innenfor samme forskrift. Kandidaten vil også få et forhåndsvarsel om illeggelse av karantenetid. Dersom mistanke om fusk først oppstår på et senere tidspunkt enn prøvetidspunktet, skal forhåndsvarsel sendes kandidaten så raskt som mulig.

Det skal i forhåndsvarselet gis en rimelig frist til å komme med en uttalelse. Kravet til likebehandling tilsier at det i størst mulig grad bør settes standardiserte frister. Etter Vegdirektoratets vurdering kan 14 dager være et fornuftig utgangspunkt. Dette gir kandidaten nok tid til å imøtegå anklagene, samtidig som det ikke er så lang frist at saksbehandlingstiden vi trekke ut for lenge. Om fristen skal være lik i alle saker eller om det

---

<sup>11</sup> Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) s. 33.



skal settes konkret i hver enkelt sak må vurderes nærmere i arbeidet med saksbehandlingsrutiner.

I noen saker kan det være aktuelt å innkalle kandidaten til et møte. Dette gjøres i dag der det i etterkant av en bestått teoriprøve er oppstått mistanke om fusk på bakgrunn av for eksempel veldig rask gjennomføring med få feil, ofte i kombinasjon med dårlige språkkunnskaper i det språket prøven ble avlagt.

Etter at fristen for å avgi uttalelse er gått ut og det eventuelt er avholdt møte med kandidaten, avgjøres saken av førsteinstans som vil være den nye Trafikant- og kjøretøydivisjonen i Statens vegvesen. Vegdirektoratet ser for seg at saken skal forberedes og behandles på det stedet der prøven ble avlagt. For å sikre likebehandling i disse sakene, hvor det antas at saksomfanget på det enkelte prøvested vil være lite, mener Vegdirektoratet at det bør være en sentral enhet som gjennomgår vurderingene og fatter vedtaket før det sendes til kandidaten. På grunn av den pågående omorganiseringen i Statens vegvesen kan vi foreløpig ikke si noe endelig om hvilke enheter som skal behandle disse sakene. Klageinstans vil være forvaltningsnivået som i dag er Vegdirektoratet.

Dersom konklusjonen blir at det skal ilegges karantene, skal den settes i hele måneder fra dato til dato fra overtredelsen ble avdekket. Der det konkluderes med at det ikke skal ilegges karantene, skal den midlertidige sperren oppheves og kandidaten skal få beskjed om dette og at saken er avsluttet. Av hensyn til blant annet karantenens effekt og kandidatens behov for avklaring bør det sikres at disse sakene behandles så raskt som mulig.

Hvis fusket gjelder førerkortklasse og kandidaten på forhånd har bestilt prøve i en annen førerkortklasse, vil vedkommende få varsel tre dager før prøven om at prøven må avbestilles fordi vilkårene for å kunne avlegge prøven ikke er oppfylt. Det samme vil gjelde prøve innenfor yrkessjåførforskriften. Dersom prøven ikke avbestilles, må prøven betales av kandidaten.

Hensynet til trafiksikkerheten tilsier at verken vedtak om midlertidig karantene eller karantene bør gis oppsettende virkning.

En kandidat som blir tatt til fusk ved prøven vil få resultatet «ikke bestått». Det er videre praksis at førerprøvedtak med resultat «bestått» blir omgjort til «ikke bestått» på grunn av ugyldighet, dersom det senere avdekkes at kandidaten har fusket. Dette gjøres ved enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 35. Saksbehandlingen følger vanlige forvaltningsrettslige regler og Vegdirektoratet ser derfor ikke behovet for at dette presiseres i forskriftene.

Dersom resultatet av teoriprøve blir omgjort til «ikke bestått» på grunn av fusk, og det er bestilt praktisk prøve, vil denne bli kansellert. Kandidaten må betale gebyret dersom det er mindre enn to virkedager igjen til den bestilte praktiske prøven når vedtak om fusk fattes. I saker der kandidaten har kommet så langt i prosessen at han eller hun har fått utstedt førerkort, vil kandidaten bli gitt informasjon i omgjøringsvedtaket om at vedkommende ikke

har førerrett, at førerkortet er ugyldig og at det må leveres inn til Statens vegvesen eller politiet innen en gitt frist. Dersom denne fristen ikke overholdes er det praksis at Statens vegvesen ber politiet om bistand til å beslaglegge førerkortet. Når det er levert inn registreres det som makulert i førerkortregisteret og den aktuelle førerkortklassen/kompetansen ugyldiggjøres i førerkortregisteret.

### 3.5.3 Eventuell anmeldelse

Det er forutsatt i Prop. 14 L at det i et vedtak om karantenetid må informeres om en eventuell anmeldelse, slik at kandidaten kan ta stilling til en eventuell klage og slik at kandidaten kan ha klart for seg hva en samlet reaksjonsfastsettelse kan bli. Det må likevel vurderes om et varsel om at en sak vil bli anmeldt kan ødelegge for en pågående politietterforskning. Det er derfor som nevnt viktig med et godt samarbeid med politiet.

Forbudet mot gjentatt straffeforfølging, ofte omtalt som forbudet mot «dobbelstraff», er et internasjonalt anerkjent prinsipp. I europeisk sammenheng er det tatt inn i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4). Det samme prinsippet er tatt inn i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter art. 14 nr. 7.

Forbudet gjelder når en sak er endelig avgjort, det vil si når ordinære rettsmidler er uttømt eller fristen for å benytte disse er utløpt.

Om rekkefølgen på reaksjonene er det i NOU 2003:15 sagt at:

*«Tidligere har det vært uklart om "dobbelstraff"-forbudet bare kommer til anvendelse dersom den første forfølgningen er en ordinær straffesak, og ikke dersom den første forfølgningen er en administrativ sanksjon. I Høyesteretts plenumskjennelse i Rt. 2002 side 557 ble det, først og fremst på bakgrunn av EMDs avgjørelse i Fischersaken, slått fast at forbudet mot "dobbelstraff" kan komme til anvendelse i begge tilfeller, dvs. både når den administrative sanksjonen utgjør den sperrende avgjørelsen og når en administrativ sanksjon ilegges etter en sperrende straffeforfølging. Rekkefølgen spiller således ingen rolle, og administrative sanksjoner får dermed langt på vei samme virkning i intern rett som om det forelå rettskraftig straffedom eller vedtatt forelegg, jf. straffeprosessloven § 51 første ledd.<sup>12</sup>» (Tidligere straffelov.)*

Videre skriver utvalget at «P 7-4 beskytter mot gjentatt forfølgning. Samtidig forfølgning innebærer ikke noen krenkelse av EMK. Det er ingen ting i veien for at to straffarter, for eksempel fengsel og bot, kombineres i en straffedom. På samme måte kan også en straff og administrativ sanksjon ilegges samtidig. Spørsmålet er så hva som anses som "samtidig" i

---

<sup>12</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring side 112-113.

*EMKs forstand*<sup>13</sup>. Det følger likevel av EMDs praksis at EMK i en viss utstrekning forbyr parallell/samtidig forfølgning.<sup>14</sup>

I Prop. 62 L (2015–2016) er det drøftet hvor grensen mellom gjentatt og fortsatt straffeforfølgning går.<sup>15</sup> Det er tillatt med samtidig forfølgning av samme forhold, uavhengig av om forfølgningen avsluttes med en endelig avgjørelse. Det er også adgang til å fortsette en forfølgning hvis en annen er avsluttet med en endelig avgjørelse. Det er likevel visse begrensninger i adgangen til slik «fortsatt forfølgning». Det vises til at det «i EMD-praksis er oppstilt et vilkår om at det ved fortsatt forfølgning må foreligge «sufficiently close connection in time» mellom de to prosessene, se nærmere blant annet EMDs dom *Nykänen mot Finland*, 20. mai 2014 (nr. 11828/11) avsnitt 50 til 51 med videre henvisninger».

I saker om fusk vil de sakene som kan være aktuelle for politianmeldelse ofte være organisert fusk ved bruk av elektronisk utstyr. I slike tilfeller tilkalles ofte politiet til stedet og det antas at det i de fleste tilfeller opprettes politisak umiddelbart. Selv om en forvaltningssak om illeggelse av karantene trolig i de fleste tilfeller vil være ferdig behandlet før politiet er ferdig med sin etterforskning og eventuell straffeforfølgning, vil dette i de fleste tilfeller kunne anses som lovlig parallell forfølgning og dermed ikke komme i konflikt med forbudet mot dobbeltstraff.

Det vil også kunne forekomme tilfeller hvor det ikke vil være gjentatt straffeforfølgning selv om for eksempel forvaltningssaken er endelig avgjort, fordi det ikke anses som «samme forhold». Et eksempel kan være ved bruk av stand-in. Det finnes eksempler på straffedom i slike saker for overtredelse av straffeloven § 221 om uriktig opplysning til offentlig myndighet når forklaringen er bestemt til å avgjøre bevis. En anmeldelse vil da dekke helt andre aspekter enn det omgjøring og karantene gjør.

### 3.5.4 Karantenens virkeområde

Karantenebestemmelsen i trafikkopplæringsforskriften foreslås å gjelde alle førerkortklasser. Bli man tatt for fusk til førerprøven i én førerkortklasse vil dette medføre karantenetid også for førerprøven i andre førerkortklasser. Tilsvarende gjelder karantenen for begge typer yrkessjåførkompetanse. Karantenen foreslås også å gjelde for både teoretisk og praktisk prøve. Dette vil si at dersom man har fusket på teoretisk prøve i én klasse kan man ikke gjennomføre praktisk prøve i en annen klasse før karantenen er utløpt (kan være aktuelt hvis man tidligere har bestått teoretisk prøve i klassen, og derfor bare har praktisk prøve igjen). Vegdirektoratet mener at dette er viktig for at bestemmelsene skal ha en avskrekkende effekt og for at formålet bak bestemmelsen ikke skal undergraves.

Karantenetiden foreslås kun å ha virkning innenfor den enkelte forskrift, og ikke på tvers av trafikkopplæringsforskriften, utrykningsforskriften og yrkessjåførforskriften. Dette vil si at

---

<sup>13</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring side 115.

<sup>14</sup> Jon Petter Rui «Forbudet mot dobbel strafforfølgning (ne bis in idem)» Forhandlingene ved det 40. nordiske juristmøtet i Oslo 21.–22. august 2014. Del 1. – 2014. – S. 356.

<sup>15</sup> Side 35–36.

en person som eksempelvis har fusket til førerprøven for klasse A ikke vil være forhindret fra å gjennomføre en utrykningsprøve dersom han ellers oppfyller de krav utrykningsforskriften stiller.

Karantenen er ikke til hinder for at man kan øvingskjøre eller gjennomføre opplæring. Det er i høringen til lovendringen uttrykt at det er ønskelig at kandidaten øvingskjører. I opplæring til utrykningskompetanse øvingskjøres det ikke på samme måte som til vanlig førerprøve da all opplæring er obligatorisk. Teoriprøven på utrykning kan avlegges når trinn tre er gjennomført, og det kan derfor være behov for å fortsette opplæring i trinn 4 under karantenetiden. Det foreslås derfor å ta inn i forskriften at kandidaten kan gjennomføre opplæring i utrykningskjøring i karantenetiden. Det samme gjelder for yrkessjåførkompetanse der det kan tenkes tilfeller hvor kandidaten skal gjennomføre opplæring i begge kompetanseformene (goods og persontransport).

### 3.6 Forslaget

Vtrl. § 24 ellefte ledd gir mulighet til å forskriftsfeste en karantenetid på inntil ett år for fusk eller forsøk på fusk. Det gis i vegtrafikkloven rom for å i forskrift fastsette en nærmere differensiering innenfor denne rammen.

Vegdirektoratet mener at karantenetiden bør kunne differensieres ut ifra hvilke ulovlige hjelpemidler og metoder for fusk kandidaten har brukt og hvorvidt kandidaten sto i ledtog med medhjelpere m.m. Karantenesens varighet må være proporsjonal med overtredelsens art.

Det foreslås derfor å forskriftsfeste en todeling ut fra alvorlighetsgraden av fusk. Dette alternativet gir en viss grad av forutberegnelighet, men samtidig tilstrekkelig rom for å ta hensyn til individuelle forskjeller. Det er vanskelig å sette en nærmere angivelse av typetilfeller, da det er mange variabler i hvert enkelt tilfelle og det er ikke mulig å forutse utviklingen. Former for fusk endrer seg også over tid. Vegdirektoratet foreslår derfor at det ved mindre alvorlige tilfeller av fusk kan ilegges karantene på mellom tre og ni måneder og mellom ti måneder og ett år for alvorlig fusk. Forslaget innebærer at nærmere avgrensning ut over dette, gjøres i retningslinjer.

Vegdirektoratet foreslår å ikke skille i forskriften på teoretisk og praktisk prøve. Vi foreslår at det kun settes et skille ut fra handlingens alvorlighetsgrad og at denne vurderes objektivt. Selv om man kan fastsette at visse handlinger objektivt sett er å anse som fusk, må det i tillegg bevises at det foreligger skyld i form av grov uaktsomhet.

Legalitetsprinsippet, herunder klarhetskravet stiller krav til at handlingsnormen, altså hva som er å anse som fusk, utformes tilstrekkelig klart. Det må følge klart av teksten hvilke plikter som gjelder og for hvem de gjelder. Dette vil sikre kandidaten forutberegnelighet og hindre at man kun kan straffe forsettlig fusk.

Det fremgår av høringsoppsummeringen for ny vtrl. § 24 ellefte ledd under punkt 4.3.6 at «[d]epartementet ser for seg en endring av forskriftene som synliggjør kandidatenes handlingsnorm, og hva som anses som fusk, noe i likhet med forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen 33 første ledd».

Ny forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen trådte i kraft i 1. august 2017. Paragraf 5–5 erstatter § 33 i den tidligere forskriften og lyder som følger:

**«§ 5–5. Fusk eller forsøk på fusk**

*(1) Fusk defineres som opptreden i strid med Politihøgskolens regelverk eller retningslinjer for den enkelte eksamen eller arbeidskrav.*

*Fusk eller forsøk på fusk er bl.a.:*

- *benytte eller ha ulovlige hjelpemidler tilgjengelig under eksamen eller prøve*
- *å presentere andres arbeid som sitt eget, herunder manglende kildehenvisninger og/eller manglende klar markering av sitat*
- *presentere eget tidligere arbeid uten referanse*
- *ureglementert samarbeid mellom eksamenskandidater*
- *urettmessig å ha skaffet seg adgang til vurdering*

*(2) En student som mistenkes for fusk eller forsøk på fusk, vil få anledning til å fullføre eksamen. Etter at studenten har levert besvarelsen, blir studenten informert om mistanke om fusk og det avholdes umiddelbart møte mellom studenten og ledelsen.*

*(3) Dersom mistanke om fusk eller forsøk på fusk oppstår under sensurering av skriftlige besvarelser, vil studenten bli informert om forholdet og forholdet vil bli rapportert.*

*(4) Fusk og forsøk på fusk behandles etter universitets- og høyskoleloven § 4–7, politilovens § 24c (3) og forskrift om skikkethetsvurdering, utvisning, bortvisning og utestengning av studenter ved Politihøgskolen. Vedtak om bortvisning og utvisning behandles av høgskolens skikkethetsnemnder og vedtas av Politihøgskolens styre.*

En bestemmelse om illeggelse av karantene på grunn av fusk ved en førerprøve må i så stor grad som mulig definere hvilke handlinger som regnes som fusk, samtidig som den tar høyde for nye måter å fuske på. Vi foreslår derfor i likhet med bestemmelsen som vist til over å gi en ikke-uttømmende liste over hva som regnes som fusk. Dette er viktig for å gi tilstrekkelig forutberegnelighet for kandidatene og for å sikre at det blir en bestemmelse som blir enklest mulig å praktisere for saksbehandlere, særlig med tanke på likebehandling.

I den grad det er mulig å standardisere typer fusk, mener Vegdirektoratet at det er ønskelig å angi i retningslinjene hvor lang karantene som kan gis for ulike typer og grader av fusk. Dette må vurderes nærmere i utarbeidelsen av saksbehandlingsrutinene.

Som utgangspunkt vil det, som det er foreslått tatt inn i forskriftsteksten, som hovedregel anses som alvorlig fusk der det har et organisert preg. I slike saker skal det derfor i utgangspunktet ilegges 10 til 12 måneder karantene. Det utelukkes likevel ikke at fusk som ikke er «organisert» også kan anses som «alvorlig fusk».

For mindre alvorlige tilfeller av fusk, som for eksempel der det avdekkes at kandidaten har hatt med ulovlige hjelpemidler til teoriprøven og det ikke kan bevises forsett, vurderer Vegdirektoratet at 3–6 måneder karantene kan være riktig. I tilfeller hvor kandidaten faktisk har benyttet eller forøkt å benytte ulovlige hjelpemidler, eller det kan bevises forsett om dette, bør det ilegges lengre karantenetid, for eksempel 7–9 måneder.

Tilfeller hvor kandidaten fotograferer eller filmer teoriprøven eller forsøker på dette, vil kunne anses som fusk med alvorlig fusk selv om kandidaten opererer på egenhånd. Det vil i slike tilfeller kunne ilegges karantene på inntil ett år.

Fusk ved praktisk prøve vil trolig kun skje ved bruk av stand-in, som etter vår vurdering må anses som en alvorlig grad av fusk.

Nærmere kriterier for reaksjonsfastsettelsen må gis i retningslinjene.

Da karantene er et relativt inngripende tiltak er det viktig at bestemmelsene er tilstrekkelig klare, men også godt synlige i forskriftene. Det foreslås derfor at det gis egne paragrafer for karantene for fusk eller forsøk på fusk, og at de ikke tas inn i eksisterende paragrafer, i de enkelte forskriftene.

## 3.7 Forslag til forskriftstekst

### 3.7.1 Trafikkopplæringsforskriften ny § 29–11

Trafikkopplæringsforskriften ny § 29–11 skal lyde:

#### **§ 29–11 Karantene for fusk eller forsøk på fusk ved førerprøven**

*En kandidat som forsettlig eller grovt uaktsomt fusker eller forsøker å fuske til førerprøven, kan ilegges karantenetid fra tre til ni måneder. Dersom forholdet er av alvorlig karakter, kan det ilegges karantenetid fra ti måneder til ett år. Karantenetiden beregnes fra fusket ble avdekket.*

*Opptreden og handlinger i strid med Statens vegvesens regelverk og retningslinjer for teoretisk og praktisk førerprøve er fusk. Som fusk regnes blant annet å benytte eller ha med ulovlige hjelpemidler under teoriprøve, for eksempel notater, mobiltelefon, kamera eller annet kommunikasjonsutstyr, samt samarbeid med andre. Som fusk av alvorlig karakter regnes blant annet fusk med organisert preg, bruk av elektroniske hjelpemidler og at prøven avlegges av en annen enn kandidaten.*

*Ved mistanke om fusk eller forsøk på fusk, ilegges midlertidig karantene til saken er ferdig behandlet.*

*Kandidaten kan ikke avlegge teoretisk eller praktisk prøve i noen førerkortklasser under karantenetiden.*

*Kandidaten kan øvingskjøre og gjennomføre trafikkopplæring i karantenetiden.*

### 3.7.2 Yrkessjåførforskriften ny § 17a

Yrkessjåførforskriften ny § 17a skal lyde:

#### **§ 17a. Karantene for fusk eller forsøk på fusk ved yrkessjåførprøve**

*En kandidat som forsettlig eller grovt uaktsomt fusker eller forsøker å fuske til førerprøven, kan ilegges karantenetid fra tre til ni måneder. Dersom forholdet er av alvorlig karakter, kan det ilegges karantenetid fra ti måneder til ett år. Karantenetiden beregnes fra fusket ble avdekket.*

*Opptreden og handlinger i strid med Statens vegvesens regelverk og retningslinjer for teoretisk og praktisk førerprøve er fusk. Som fusk regnes blant annet å benytte eller ha med ulovlige hjelpemidler under prøve, for eksempel notater, mobiltelefon, kamera eller annet kommunikasjonsutstyr, samt samarbeid med andre. Som fusk av alvorlig karakter regnes blant annet fusk med organisert preg, bruk av elektroniske hjelpemidler og at prøven avlegges av en annen enn kandidaten.*

*Ved mistanke om fusk eller forsøk på fusk, ilegges midlertidig karantene til saken er ferdig behandlet.*

*Kandidaten kan ikke avlegge teoretisk prøve verken for gods- eller persontransport under karantenetiden.*

*Kandidaten kan gjennomføre yrkessjåfør opplæring i karantenetiden.*

### 3.7.3 Utrykningsforskriften ny § 33a

Utrykningsforskriften ny § 33a skal lyde:

#### **§ 33a. Karantene for fusk eller forsøk på fusk ved utrykningsprøven**

*En kandidat som forsettlig eller grovt uaktsomt fusker eller forsøker å fuske til utrykningsprøven, kan ilegges karantenetid fra tre til ni måneder. Dersom forholdet er av alvorlig karakter, kan det ilegges karantenetid fra ti måneder til ett år. Karantenetiden beregnes fra fusket ble avdekket.*

*Opptreden og handlinger i strid med Statens vegvesens regelverk og retningslinjer for teoretisk og praktisk førerprøve er fusk. Som fusk regnes blant annet å benytte eller ha med ulovlige hjelpemidler under teoriprøve, for eksempel notater, mobiltelefon, kamera eller annet kommunikasjonsutstyr, samt samarbeid med andre. Som fusk av alvorlig karakter regnes blant annet fusk med organisert preg, bruk av elektroniske hjelpemidler og at prøven avlegges av en annen enn kandidaten.*

*Ved mistanke om fusk eller forsøk på fusk, ilegges midlertidig karantene til saken er ferdig behandlet.*

*Kandidaten kan gjennomføre opplæring i utrykningskjøring i karantenetiden.*

## 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vegdirektoratet kan ikke se at forslaget om økt karantenetid for fusk vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

Statens vegvesen reagerer i dag overfor dem som blir tatt i fusk ved at kandidaten ikke består prøven og at forholdet eventuelt anmeldes. Det gis i dag to og fire ukers karantenetid for fusk ved henholdsvis teoretisk og praktisk prøve. Ileggelse av særskilt karantene vil kreve et eget vedtak, men dette vil ikke kreve store ressurser. En lengre karantenetid vil kunne føre til flere klagesaker, men neppe av betydelig omfang. En lengre karantenetid vil forhåpentligvis medføre at færre fusker eller forsøker å fuske.

Det må utarbeides gode saksbehandlingsrutiner og sikre tilstrekkelig kvalitet på saksbehandlers kompetanse for å ivareta kandidatenes rettssikkerhet. Det er viktig at saksbehandlerne får god opplæring slik at rutine og forvaltningsloven følges.

Karantenetid er et viktig trafiksikkerhetsmessig tiltak. Det er flere tingrettsdommer<sup>16</sup> som slår hardt ned på fusk og som sier noe om hensynene bak førerprøveinstituttet. Det antas at en utvidet karantenetid vil ha en positiv effekt for samfunnet generelt, men også for kandidaten selv. Selv om karantene ikke umiddelbart vil fremstå å være i kandidatens interesse, vil karantene i et mer langsiktig perspektiv gjøre at kandidaten får tid til å bedre sine kunnskaper som fører og dermed blir mindre risikoutsatt. Karantene er kun ett av flere tiltak for å forhindre fusk. Statens vegvesen har de siste årene jobbet aktivt for å forebygge fusk. Blant tiltakene er en grundig identitetskontroll av kandidatene (kan hindre bruk av stand-in) og forbud mot å bringe mobiltelefonen med seg inn i prøvelokalet. Fusk har i flere tilfeller ført til anmeldelse, og det finnes flere tilfeller hvor både kandidater og «bakmenn» som følge av dette er dømt til fengselsstraff.

---

<sup>16</sup> Eks. Haugaland tingrett sak nr. 16-007283MED-HAUG/



Endringene medfører behov for endringer i førerkortregisteret (Autosys trafikant). Endringene er estimert til ca. kr. 750 000. Dette dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Informasjonen i saker om fusk eller forsøk på fusk vil være taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13. Statens vegvesen har rutiner som sikrer at dette blir ivaretatt.

## 5 Høringsfrist

Vi ber om at høringsinstansenes uttalelser innen **10. desember 2019**. Hørings svar som kommer inn etter denne fristen, kan ikke påberegnes å bli tatt hensyn til.

Hørings svar sendes inn enten

- elektronisk via [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no) > offentlige høringer
- til [firmapost@vegvesen.no](mailto:firmapost@vegvesen.no) eller
- per post til  
Statens vegvesen Vegdirektoratet  
Postboks 8142 Dep  
0033 Oslo

Vennligst oppgi vår referanse 19/272138-1 dersom hørings svaret blir sendt som e-post eller pr. post.