Samferdselsdepartementet

Prop. 14 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vegtrafikkloven (karantene ved førerprøve, behandling av personopplysninger, forholdet til folkeregisterloven mv.)

Samferdselsdepartementet

Prop. 14 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vegtrafikkloven (karantene ved førerprøve, behandling av personopplysninger,
forholdet til folkeregisterloven mv.)

Tilråding fra Samferdselsdepartementet 16. november 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

# Proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet foreslår i denne proposisjonen flere endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven). Forslaget gjelder endringer i § 24 om karantene ved førerprøve (proposisjonens pkt. 3), ny § 43 b om behandling av personopplysninger, herunder politiets tilgang til disse (proposisjonens pkt. 4), ny § 43 c om Statens vegvesens tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret (proposisjonens pkt. 5) og retting av språklige feil (proposisjonens pkt. 6).

Ved stryk på teoretisk og praktisk førerprøve, ilegges i dag en karantene på henholdsvis to og fire uker. Det samme gjelder der kandidaten ikke består førerprøven som følge av fusk. Kandidater som erverver førerettigheter ved å fuske, kan utgjøre en betydelig fare for trafikksikkerheten. Dagens karanteneordning anses ikke å ha tilstrekkelig preventiv effekt i slike tilfeller og det er derfor behov for en sterkere reaksjon for de som fusker. I vegtrafikkloven § 24 foreslås en bestemmelse om adgang til å ilegge inntil ett års karantene ved fusk til førerprøven, samt en hjemmel til å gi nærmere regler om dette. Karantenen skal gjelde alle førerkortklasser dersom kandidaten har fusket i én klasse. Tilsvarende regler foreslås også for prøve for utrykningskompetansebevis og yrkessjåførbevis. Ileggelse av karantene skal ikke utelukke anmeldelse.

Karantene ved stryk anses allerede hjemlet i dagens vegtrafikklov, men av hensyn til sammenhengen med karantenebestemmelsen for fusk, bør også hjemmelen for karantene ved stryk presiseres i vegtrafikkloven. Forslaget gir derfor også hjemmel til å forskriftsfeste bestemmelser om karantene på inntil to måneder ved stryk.

Forslaget til ny § 43 b i vegtrafikkloven skal sikre et felles hjemmelsgrunnlag for offentlige myndigheters rett til å behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter vegtrafikkloven, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser etter loven. Forslaget åpner også for behandling av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, der dette er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

Videre foreslås en hjemmel for at politiet kan få tilgang til opplysninger i Statens vegvesens motorvognregister, førerkortregister og bilde- og signaturregister også for formål utenfor vegtrafikkloven. For motorvognregisteret og førerkortregisteret foreslås det å åpne for utlevering av opplysninger til politimessige formål og kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre, mens det for bilde- og signaturregisteret foreslås å åpne for tilgang til de samme formål som etter passloven § 8 a bokstav a til d samt kvalitetskontroll av politiets registre. Det fremkommer av lovbestemmelsen at utlevering til politiet fra disse registrene kan skje ved direkte søk.

Bestemmelsens tredje ledd inneholder en hjemmel for at opplysninger i førerkort- og motorvognregisteret kan utleveres til, eller på annen måte gjøres tilgjengelig for utenlandske myndigheter når det følger av internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av. Dette er primært begrunnet i Norges tilslutning til Prüm-regelverket, som er nærmere beskrevet i pkt. 2.2.1. Bestemmelsens fjerde ledd gir nærmere hjemmel for at departementet kan gi utfyllende bestemmelser om behandling av opplysninger.

Forslaget må ses i sammenheng med Prop. 115 L (2013–2014) som også inneholdt forslag til ny § 43 b i vegtrafikkloven om behandling av personopplysninger. I forbindelse med Stortingets behandling av forslaget oppstod det usikkerhet om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretok politiets behov. Det ble derfor avklart at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med et nytt lovforslag. Se nærmere om dette under pkt. 2.2.1. Hovedinnholdet i ny § 43 b første og fjerde ledd samsvarer i all hovedsak med det som var foreslått i Prop. 115 L (2013–2014). Det er politiets særlige behandling av personopplysninger fra Statens vegvesen sine registre, samt utlevering av opplysninger til utenlandske myndigheter, som er nytt i lovforslaget.

20. juli 2018 trådte ny personopplysningslov i kraft, jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger. Loven gjennomfører EUs personvernforordning (forordning (EU) 2016/679), jf. lovens § 1. Det har etter høringen vært nødvendig å tilpasse forslaget til det nye generelle regelverket om behandling av personopplysninger.

Forslaget til ny § 43 c hjemler Statens vegvesen sin adgang til å innhente nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret, typisk i forbindelse med forvaltningsoppgaver på førerkort- og kjøretøyområdet. Behovet for ny § 43 c oppsto ved fastsettelsen av lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven), som trådte i kraft 1. oktober 2017. Ved ikrafttredelsen må hjemmel for andre myndigheters tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret, reguleres i særlovgivningen.

Samferdselsdepartementet foreslår også å rette opp språklige feil i vegtrafikkloven §§ 6 og 36 b.

# Bakgrunnen for lovforslaget

## Hjemmel for karantene ved førerprøve

### Bakgrunn

Bestemmelsen om karantene ved stryk til førerprøve følger av forskrift 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve (trafikkopplæringsforskriften) § 29-1. Formålet er først og fremst at kandidatene skal ha tid til tilstrekkelig forberedelse for å forbedre kompetansen før ny prøve. Dette anses å ligge innenfor dagens hjemmel i vegtrafikkloven § 24 femte ledd som gir hjemmel for nærmere regler om førerprøve og førerett.

Regler om karantene ved stryk finnes også i forskrift 16. april 2008 nr. 362 om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåfører (yrkessjåførforskriften) § 17 og i forskrift 12. juni 2012 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften) §§ 30 og 31. Begrunnelsen for karantene er den samme i de tre regelsettene.

Statens vegvesen har i den senere tid avdekket relativt mange tilfeller av fusk ved førerprøven, primært ved teoretisk prøve i klasse B (vanlig personbil). Fusk kan gjennomføres ved alt fra mindre alvorlige metoder, til profesjonaliserte og organiserte former. I dag blir prøveresultatet satt til stryk når fusk avdekkes. Kandidaten får da fire uker karantene ved praktisk prøve og to uker ved teoretisk prøve, altså karantene av samme varighet som ved alminnelig stryk. Forholdet kan, og skal som hovedregel, anmeldes.

Det er grunn til å anta at det har vært en betydelig økning i de mer avanserte formene for fusk og at dette foregår i store deler av landet. Det er blant annet avdekket tilfeller hvor medhjelpere driver nærmest profesjonelt, eksempelvis ved å ta betalt for å stille som «stand-in» eller ved å tilby bruk av ulovlige elektroniske hjelpemidler mot betaling. Det er videre indikasjoner på at kandidater som er med på slik fusk ofte har hatt kontakt med aktører som driver ulovlig trafikkopplæring.

Konsekvensen av fusk er førere i trafikken som ikke har vært underlagt reell kontroll av hvorvidt de tilfredsstiller førerkravene, og hvor kjøreferdighetene dermed kan være svært dårlige, med de uheldige følgene dette kan ha for trafikksikkerheten.

Den alminnelige rettsbevissthet tilsier at det reageres strengere ved fusk, særlig ved mer organiserte former for fusk. Videre er det grunn til å anta at den som fusker er minst like dårlig kvalifisert som den som stryker, med de konsekvenser dette kan få for trafikksikkerheten. Det antas at karantenetid av så begrenset lengde som ilegges ved stryk, ikke har tilstrekkelig effekt ved fusk. For at karantenen skal ha tilstrekkelig preventiv og forebyggende effekt, foreslår departementet en karantenetid på inntil ett år der det avdekkes fusk. Spørsmålet om karantene ved fusk til førerprøven var også på høring i 2008, som forslag til en endring i trafikkopplæringsforskriften, og da med foreslått varighet fra 6 til 24 måneder. Det var ingen innvendinger da til innføring av en slik reaksjon. Departementet kom imidlertid i ettertid til at det er hensiktsmessig med en klarere hjemmel for slik karantene i vegtrafikkloven. Det er videre vurdert som hensiktsmessig at varigheten settes til inntil ett år for å samsvare med annet regelverk om karantene, for eksempel opplæringslova og universitets- og høyskoleloven. Nærmere avgrensninger eller differensieringer innenfor denne rammen kan gjøres i forskrift.

Det er ikke avdekket fusk i særlig grad i forbindelse med prøver etter utrykningsforskriften og yrkessjåførforskriften, men det bør være felles regler for de prøvene som arrangeres av Statens vegvesen for erverv av ulike førerettigheter. Det er videre heller ingen grunn til at det skal reageres mildere ved fusk der det er snakk om profesjonelle sjåfører.

### Nærmere om høringen

Vegdirektoratet sendte 12. april 2016 ut høringsnotat på vegne av Samferdselsdepartementet med forslag til endringer i vegtrafikkloven § 24. Høringsdokumentene ble publisert på Statens vegvesen sine hjemmesider og sendt til følgende instanser:

Departementene

Alta videregående skole

Blakstad videregående skole

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Forbrukerrådet Oslo

Fylkeskommunene

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Høgskolen i Hedmark

Høgskolen i Oslo og Akershus

Hønefoss videregående skole

Klima- og forurensningsdirektoratet

Konkurransetilsynet

Kristiansund videregående skole

Kystverket

Melbu videregående skole

NAV Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus

Nord universitet

Notodden videregående skole

Ole Vig videregående skole

Os videregående skole

Politidirektoratet

Politihøgskolen

Sametinget

Statens råd for funksjonshemmede

Statens vegvesen Region midt

Statens vegvesen Region nord

Statens vegvesen Region sør

Statens vegvesen Region vest

Statens vegvesen Region øst

Statens vegvesen Publikumstjenester

Sauda videregående skole

Sivilombudsmannen

Sogndal videregående skule

Sysselmannen på Svalbard

Toll- og avgiftsdirektoratet

UiT Norges arktiske universitet

Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Utrykningspolitiet

Våler videregående skole

Arbets- och näringsministeriet

Arbetsmiljöverket

Arbejdstilsynet

Færdselsstyrelsen

Icelandic Transport Authority

Justitsministeriet Danmark

Kommunikationsministeriet

Näringsdepartementet

Samgongustofa

Transportstyrelsen

Trafiksäkerhetsverket

Trafik- og Byggestyrelsen

Vejdirektoratet Danmark

Vinnueftirlit Rikisins

Akademikerne

Ambulanseforum AS

Ambulansepersonellets yrkesorganisasjon

American Car Club of Norway

ATV-importørenes Forening

Autobransjens Leverandørforening

Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund

Bilimportørenes Landsforening

Brannmannen

Byggenæringens Landsforening

Den Norske Advokatforening

Entreprenørforeningen for Bygg og Anlegg

Fagforbundet

Finansnæringens hovedorganisasjon

Firehjuls Mopedenes Importør Forening

Forbundet for Ledelse og Teknikk

Forlaget Bjørgu Anlegg/Transport

Forlaget Last og Buss A/S

Forsikringsklagekontoret

Forsvarsstaben

Frie Bilimportørers Forening

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Gjensidige forsikring

Grunnskolens trafikk- og mopedfaglige forum Vestfold

HMS-faglig forum

HSH

If Skadeforsikring

Kommunenes Sentralforbund

Kongelig Norsk Automobilklub

Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøyklubber

Landsforeningen for Trafikkskadde

Landsorganisasjonen i Norge

Lastebileiernes Forening

Maskinentreprenørenes Forbund

Maskingrossistenes Forening

Motorførernes Avholdsforbund

Motormännens Riksförbund

Motorsykkelimportørenes Forening

Natur og Ungdom

Naturvernforbundet

NHO Transport

NITO

NITO's etatsforening i Statens vegvesen v/Siw Tyldum

NKI-forlaget

NMCU

Nord Norsk Trafikksenter

Norges ambulanseforbund

Norges Automobil-forbund

Norges Bilbransjeforbund

Norges Bilsportforbund

Norges Bilutleieforbund

Norges Bonde- og småbrukarlag

Norges Bondelag

Norges brannskole

Norges Caravanbransjeforbund

Norsk Cirkus og Tivolieierforbund

Norsk Forsikringsjuridisk Forening

Norges Handikapforbund

Norges Juristforbund

Norges Lastebileier-Forbund

Norges Lensmanns- og politilederlag

Norges Motorsportforbund

Norges Naturvernforbund

Norges Røde Kors Hjelpekorps

Norges Taxiforbund

Norges Turbileierforbund

Norsk Arbeidsmandsforbund

Norsk Caravan Club

Norsk Førstehjelpsråd

Norsk Sidevogn Klubb

Norges Skogeierforbund

Norsk Tjenestemannslag

Norsk Transportarbeiderforbund

NTL Landsforening 45-Veg

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

Opplysningsrådet for Veitrafikken

PARAT

Politijuristene

Politiets fellesforbund

Skandinavisk Trafikksenter AS

SOTIN

Statstjenestemannsforbundet

STRO

TEKNA Statens vegvesen

Trafikkforum AS

Twin Thunder AS

Traktor- og landbruksmaskinimportørenes forening

Trygg Trafikk

Utdanningsforbundet

Vegvesenets Trafikktekniske Forening

Yrkestrafikkforbundet

YS

Høringsfristen var 31. juli 2016. Det kom 30 høringssvar. Høringsinstansene nedenfor støtter forslaget helt eller delvis, men har realitetsmerknader:

Buskerud fylkeskommune

Hedmark fylkeskommune

Politidirektoratet

Statens vegvesen Region sør

Statens vegvesen Region vest

Statens vegvesen Region midt

Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund (ATL)

Kongelig Norsk Automobilklubb (KNA)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Lars Høibak

NHO Transport

Norsk Motorsykkel Union (NMCU)

Personskadeforbundet LTN

Skandinavisk Trafikksenter

STAFO Statens vegvesen

Trafikkforum

Trygg Trafikk

Følgende høringsinstanser har ingen merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Utenriksdepartementet

Arbeidstilsynet

Hordaland Fylkeskommune

Statens vegvesen Region nord

Statens vegvesen Region øst

Telemark fylkeskommune

Troms fylkeskommune ved samferdsels- og miljøetaten

Advokatforeningen

Fagforbundet

Yrkestrafikkforbundet (YTF)

Merknadene, samt departementets vurderinger av disse drøftes i pkt. 3. Enkelte høringsinstanser har gitt innspill utenfor rammene av denne høringen. Disse høringsinnspillene er ikke kommentert ytterligere.

## Grunnlag for behandling av personopplysninger

### Bakgrunn

Det er, som et hjelpemiddel i Statens vegvesens arbeid på vegtrafikkområdet, opprettet en rekke elektroniske registre og systemer som inneholder opplysninger om registrerte kjøretøy, førerettigheter, utstedte førerkort, ulykker mv. Disse registrene inneholder personopplysninger, og i noen tilfeller også særlige kategorier personopplysninger. Det er ikke gitt særskilte lovbestemmelser som åpner for behandling av personopplysninger på vegtrafikklovens område. Det ble i Prop. 115 L (2013–2014) foreslått en overordnet bestemmelse i vegtrafikkloven § 43 b for å gi grunnlag for behandling av personopplysninger som er nødvendig for å ivareta Statens vegvesen eller annen offentlig myndighet sine forvaltningsoppgaver på vegtrafikklovens område, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser på lovens område. Videre ble det foreslått en hjemmel for at departementet kunne gi nærmere regler i forskrift.

Som redegjort for under pkt. 1 ble forslaget om ny § 43 b ikke vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Prop. 115 L (2013–2014) for øvrig. På bakgrunn av politiets uttrykte bekymring for om lovforslaget ivaretok politiets behov for opplysninger fra Statens vegvesens registre, ga samferdselsministeren i brev av 8. desember 2014 til Justiskomiteen uttrykk for at han, sammen med justis- og beredskapsministeren ville se nærmere på saken og komme tilbake med et nytt forslag. I Innst. 176 L (2016–2017) tilrår derfor Justiskomiteen at forslaget ikke bifalles og viser til at det er behov for en grundigere vurdering før en ny bestemmelse i vegtrafikkloven kan vedtas. De øvrige lovendringsforslagene i Prop. 115 L (2013–2014) ble vedtatt av Stortinget i desember 2014, jf. Innst. 114 (2014–2015) og Lovvedtak 20 (2014–2015).

Departementet har i ettertid samarbeidet med Justis- og beredskapsdepartementet for å komme frem til et forslag som i nødvendig utstrekning også ivaretar politiets behov for tilgang til personopplysninger på vegtrafikklovens område. Departementet viser i den forbindelse til Innst. 176 L (2016–2017) hvor komiteen bemerker viktigheten av at behandling av personopplysninger, også på vegtrafikklovens område, har den nødvendige lovmessige forankring. Samtidig uttrykker komiteen at det er avgjørende at politiets ulike behov for opplysninger om kjøretøy og dokumentkontroll ivaretas på en betryggende måte.

Våren 2016 sendte Samferdselsdepartementet på høring et justert forslag til ny § 43 b i vegtrafikkloven, som gir politiet tilgang til enkelte av Statens vegvesens registre ved direkte søk. Dette ble lagt inn som forslag til nytt andre ledd i bestemmelsen. Forslaget var utarbeidet i tett samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og politiet.

I forbindelse med arbeidet ble departementet også oppmerksom på behovet for en klarere hjemmel for at opplysninger fra motorvognregisteret kan utleveres til utenlandske myndigheter, der dette følger av internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av. Dette gjelder først og fremst som en følge av norsk tilknytning til Prüm-avtalen, som forutsetter blant annet utlevering av opplysninger fra motorvognregisteret. Det vises i den forbindelse til Prop. 54 S (2015–2016), Innst. 225 S (2015–2016) om samtykke til 1) inngåelse av avtale mellom EU, Island og Norge om rådsbeslutning 2008/615/JIS og rådsbeslutning 2008/616/JIS, 2) inngåelse av avtale mellom Norge og USA om styrket samarbeid om forebygging og bekjempelse av alvorlig kriminalitet. I tillegg kan det være behov for utlevering av førerkortopplysninger til utenlandske myndigheter. En bestemmelse som åpner for utlevering av opplysninger fra førerkort- og motorvognregisteret til utenlandske myndigheter er derfor tatt inn i forslag til tredje ledd i § 43 b.

EU vedtok nytt personvernregelverk parallelt med at forslaget ble sendt på høring. Personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679) er gjennomført som norsk lov ved lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som trådte i kraft 20. juli 2018. Det har etter høringen vært nødvendig å tilpasse forslaget til den nye personopplysningsloven.

### Nærmere om høringen

Samferdselsdepartementet sendte 27. april 2016 på høring forslag til ny § 43 b i vegtrafikkloven. Høringsnotatet var utarbeidet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.

Høringen ble publisert på departementets hjemmeside www.sd.dep.no og sendt direkte til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Helsedirektoratet

Kriminalomsorgsdirektoratet

Kriminalpolitisentralen – Kripos

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Sivilombudsmannen

Skattedirektoratet

Statens helsetilsyn

Vegdirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Økokrim

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund

Bilimportørenes Landsforening

Finansnæringens Hovedorganisasjon teknikk og kompetanseutvikling

Lederne – Organisasjon for ledelse

Kongelig Norsk Automobilklubb

Landsorganisasjonen i Norge

Norges Automobil-Forbund

Norges Bilbransjeforbund

Norsk Tjenestemannslag

Næringslivets Hovedorganisasjon

Opplysningsrådet for veitrafikken

Parat

Politiets Fellesforbund

Politihøgskolen

Trafikkforsikringsforeningen

Trafikkforum AS

Høringsfristen var 1. juli 2016. Det kom inn 21 høringssvar innen høringsfristen. Høringsinstansene nedenfor hadde realitetsmerknader til forslaget:

Datatilsynet

Kripos

Møre og Romsdal politidistrikt

Oslo politidistrikt

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetshetstjeneste

Sør-Trøndelag politidistrikt

Sør-Øst politidistrikt

Øst politidistrikt

Vegdirektoratet

Kongelig Norsk Automobilklubb

LO

Norges Automobilforbund

Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Utenriksdepartementet

Helsedirektoratet

Riksadvokaten

Merknadene knytter seg i all hovedsak til forslaget til ny § 43 b andre ledd om politiets tilgang til Statens vegvesen sine registre, herunder direkte tilgang til bildeopplysninger tilknyttet førerkortregisteret.

Merknadene, samt departementets vurdering av disse, drøftes under pkt. 4.

## Forholdet til folkeregisterloven

### Bakgrunn

Statens vegvesen har behov for opplysninger fra Folkeregisteret, primært i forbindelse med forvaltningsoppgaver på førerkort- og kjøretøyområdet. Ikrafttredelsen av ny folkeregisterlov 1. oktober 2017, jf. Prop. 164 L (2015–2016), har medført behov for å etablere en egen hjemmel i vegtrafikkloven for å videreføre Statens vegvesen sin tilgang til opplysninger i Folkeregisteret. Det ble vurdert om endringen skulle tas med i Prop. 164 L (2015–2016) om ny folkeregisterlov. Dette ble imidlertid ikke ansett hensiktsmessig, da den foreslåtte vegtrafikkloven § 43 b ikke var ferdigstilt. Det ble derfor besluttet å fremme forslag om ny § 43 c sammen med ny § 43 b.

Forslaget er nærmere beskrevet i pkt. 5.

### Unnlatt høring

Forslag til ny § 43 c sikrer at Statens vegvesen sin adgang til å innhente opplysninger fra folkeregisteret, videreføres etter ikrafttredelsen av ny folkeregisterlov. Fordi endringen bare medfører en videreføring av tidligere rett, er det ansett som åpenbart unødvendig med høring av forslaget. Departementet har truffet beslutning om unnlatt høring i samsvar med utredningsinstruksens punkt 3.3.

# Hjemmel for karantenetid ved førerprøve

## Gjeldende rett

### Nasjonal rett

#### Karantene ved stryk

Det finnes i dag ingen bestemmelse i vegtrafikkloven som uttrykkelig omtaler karantene. Det følger imidlertid av vegtrafikkloven § 24 femte ledd at departementet blant annet kan gi forskrift om «førerprøve og førerett». Det kan etter sjette ledd også gis regler om kompetansebevis. I henhold til vegtrafikkloven § 29 om kvalifikasjonskrav til yrkessjåfører, kan departementet gi forskrift om blant annet «prøver». I tillegg finnes en vid hjemmel i vegtrafikkloven § 43 til å gi «forskrifter ellers til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i denne lov». Disse bestemmelsene anses å gi hjemmel for nærmere regler om karantene i forskrift.

Kandidater som ikke består førerprøven, blir i dag ilagt karantene på henholdsvis to uker for teoriprøven og fire uker for praktisk prøve, jf. trafikkopplæringsforskriften § 29-1 tredje ledd. Tilsvarende regler for karantene ved stryk finnes i yrkessjåførforskriften § 17 og utrykningsforskriften §§ 30 og 31.

#### Karantene ved fusk

Det er i dag ingen særskilt bestemmelse i lov eller forskrift som regulerer karantene ved fusk til prøver på vegtrafikklovens område. Fusk til førerprøven vurderes dermed på samme måte som stryk. Departementet mener dagens vegtrafikklov gir tilstrekkelig hjemmel for at kandidaten som blir tatt for fusk, kan ilegges samme karantene som ved stryk. Det er vanlig på de fleste områder at fusk medfører stryk på den aktuelle prøven. Departementet mener imidlertid det er grunn til å klargjøre hjemmelen i vegtrafikkloven for å sikre at det kan ilegges lengre karantene for fusk enn for alminnelig stryk.

Det følger av trafikkopplæringsforskriften § 29-5 at kandidaten bare kan benytte godkjente hjelpemidler ved teoriprøven. Begrepet «hjelpemiddel» må forstås i vid forstand, slik at også menneskelig bistand omfattes. Interne instrukser krever i dag at det skal foretas en grundig identitetskontroll og at kandidaten skal avvises dersom det ikke er mulig å foreta en sikker identifikasjon. Alle kandidater må legge fra seg mobiltelefon før teoriprøven, og prøverommet overvåkes. Flere trafikkstasjoner har installert utstyr som enten hindrer kommunikasjon til og fra prøverommet, eller viser når slik kommunikasjon foregår. I de mer alvorlige tilfellene blir fusk anmeldt. Dette har i enkelte saker ført til domfellelse etter straffeloven for falsk forklaring, falsk legitimasjon/«stand-in» eller lignende, og etter vegtrafikkloven for bruk av ulovlig hjelpemidler, jf. vegtrafikkloven § 31. Det er ressurskrevende å følge opp slike saker i straffesporet og det varierer i hvilken grad dette prioriteres av politiet. I enkelte tilfeller vil også straff kunne oppfattes som uforholdsmessig strengt, samtidig som oppfølging i straffesporet ikke nødvendigvis sikrer at kandidaten stiller bedre forberedt til neste prøve.

#### Karantenebestemmelser i annet regelverk

Bestemmelser om karantene ved fusk i prøvesituasjon finnes også i flere andre regelverk.

Det følger for eksempel av lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 1-5 at: «Kongen i statsråd kan gi forskrifter for å fylle ut dei overordna måla og prinsippa for opplæringa». Bestemmelsen om karantene følger av forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (forskrift til opplæringslova) § 3-37 sjette ledd: «Dersom eksamen blir annullert på grunn av fusk eller forsøk på fusk, kan kandidaten tidlegast gå opp til den eksamen i faget som blir arrangert eitt år etter at eksamen vart annullert.»

Det følger videre av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 24 c tredje ledd at: «Studenter som gjør seg skyldig i fusk eller forsøk på fusk, kan utvises eller bortvises for inntil ett år.»

Også lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 4-8 tredje ledd har hjemmel for karantene: «En student som har opptrådt slik som beskrevet i § 4-7 første eller annet ledd, kan ved vedtak av styret selv eller institusjonens klagenemd, jf. § 5-1, utestenges fra institusjonen og fratas retten til å gå opp til eksamen ved institusjoner under denne lov i inntil ett år. Departementet gir nærmere regler om informasjonsrutiner mv.». Paragraf 4-7 første og andre ledd gjelder fusk og forsøk på fusk.

#### Sperrefrist

I likhet med karantene innebærer sperrefrist en utsettelse av muligheten til å erverve førerett.

Sperrefrist er regulert i vegtrafikkloven § 24 a. I henhold til første ledd kan en som har kjørt motorvogn uten førerett for den aktuelle klassen, som hovedregel ikke få slik førerett første gang før det er gått 6 måneder siden den ulovlige kjøringen fant sted. Sperrefristen er en konsekvens av overtredelsen og inntrer automatisk når gjerningspersonen blir dømt eller får en påtaleunnlatelse. Andre ledd regulerer på tilsvarende måte forhold der føreren ville mistet føreretten om han/hun hadde hatt noen.

Sperrefristreglene bygger bl.a. på en forutsetning om at den som er ilagt straff eller domfelt for visse handlinger vil utgjøre en større trussel mot trafikksikkerheten, enn personer som ikke er ilagt straff. Personer med sperrefrist har heller ikke anledning til å øvingskjøre, jf. trafikkopplæringsforskriften § 2-1.

Sperrefristen i første ledd har altså enkelte likhetstrekk med karantene. Sperrefrist bygger på en innrømmelse, domstolsavgjørelse eller et vedtatt forelegg. Karantenen er imidlertid en ren administrativ reaksjon som kan prøves av domstolene i ettertid.

#### Karantene og straff – dobbelstraff?

I den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1 oppstilles et forbud mot gjentatt straffeforfølgning («dobbeltstraff»). Hvorvidt en konkret reaksjon regnes som straff etter nasjonal rett, er ikke avgjørende. Dersom en reaksjon regnes som straff etter EMK, må de rettssikkerhetsgarantier som stilles i konvensjonen, ivaretas under saksbehandlingen. Domstolene og Sivilombudsmannen har flere ganger behandlet eller omtalt spørsmålet om forbudet mot dobbeltstraff er til hinder for at det reageres med både forvaltningsvedtak og straff for samme overtredelse.

I Rt. 1998 s. 217 slo Høyesterett fast at bruk av disiplinærreaksjoner etter dagjeldende lov om videregående opplæring, ikke utelukket straff. Saken gjaldt der en person gjennomførte eksamen i en annens sted. Disiplinærreaksjonen besto i at kandidaten ikke fikk eksamenskarakter det året. Høyesterett tok ikke stilling til hvordan det ville stilt seg hvis forholdet hadde blitt rammet av straffebestemmelser i lov om videregående opplæring.

Høyesterett har i Rt. 2002 s. 1216, behandlet spørsmålet om tap av førerett vedtatt en tid etter at en straffedom var avsagt, var å anse som dobbeltstraff. Dette var før avgjørelser om inndragning ble overført til domstolene. Høyesterett kom til at slik inndragning var lovlig. I dommen vises det til at EMD (Den europeiske menneskerettsdomstol) har akseptert løsninger der forvaltningsvedtaket kom før domstolsbehandlingen, forutsatt at det ikke er for lang tid mellom reaksjonene. Det skal ikke komme som en overraskelse at saken ikke er avsluttet etter den første reaksjonen.

Sivilombudsmannen har i sin uttalelse 2004-37 vurdert hvorvidt politiets ileggelse av sperrefrist noe tid etter at straffedom var avsagt, var i strid med EMK. Saken er fra tiden før avgjørelse om sperrefrist skulle tas med i dom/forelegg. Ombudsmannen aksepterte ileggelsen, og viste til at sperrefristen bygde på dommen. Lovovertrederen skal kunne ha en berettiget forventning om å legge saken bak seg, men tidsrommet mellom dom og forhåndsvarsel ble vurdert og ansett å tilfredsstille samtidighetskravet i EMK. Ombudsmannen etterspurte imidlertid retningslinjer og kontrollrutiner for ileggelsen av sperrefristen.

####  Annullering

Som nevnt vil en kandidat som blir tatt til fusk ved prøven få resultatet «ikke bestått». Det er videre praksis at førerprøvevedtak 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.

### Fremmed rett

Sverige, Danmark og Finland har ikke karantenebestemmelser ved fusk. I Sverige og Danmark anmeldes bruk av falsk legitimasjon ved «stand-in».

## Forslaget i høringsnotatet

### Karantene ved stryk

I høringen ble det foreslått en klargjøring av dagens hjemmel for å forskriftsfeste karantene ved stryk. Det ble foreslått at det i forskrift kan fastsettes adgang til å ilegge karantene med en øvre grense på inntil to måneder. Vegtrafikkloven § 24 har i dag ingen slik øvre grense. I forskriften er karantenetiden i dag satt til to uker for teoretisk prøve og fire uker for praktisk prøve. Det ble ikke foreslått å utvide karantenens varighet til to måneder. Grunnen til at det ble foreslått hjemmel til å fastsette bestemmelser om inntil to måneders karantene, var at det ble ansett uheldig om hjemmelsbestemmelsen skulle innsnevre handlingsrommet i for stor grad sammenlignet med dagens hjemmel. En eventuell senere utvidelse av dagens karantenetid ved stryk, forutsetter forskriftsendring med tilhørende høring.

### Karantene ved fusk

I høringen ble det foreslått en hjemmel for å forskriftsfeste at kandidater som blir tatt i fusk og forsøk på fusk til førerprøven, skal kunne ilegges en karantene på inntil ett år før ny prøve kan avlegges.

Formålet med førerprøven er å kontrollere at kandidaten har tilstrekkelig kompetanse til å kunne ferdes i trafikken på en trygg måte. Kandidater som fusker, unndrar seg denne kontrollen. Forslaget er derfor først og fremst begrunnet i hensynet til trafikksikkerhet. Karantenebestemmelsen skal virke forebyggende og avskrekkende slik at kandidaten bygger opp tilstrekkelig kompetanse til å bestå førerprøven uten å fuske.

Forslaget om hjemmel for å ilegge 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. Videre ble det ansett upraktisk og uheldig om Statens vegvesen skulle være nødt til å vente til kandidaten har startet selve fuskingen. Det kan videre være utfordrende å bevise at kandidaten rent faktisk har benyttet ulovlige hjelpemidler. 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. Karantenebestemmelsene i annet sammenlignbart regelverk omfatter også forsøk på fusk, jf. pkt. 3.1.1.3.

Det ble foreslått at karantene skulle ilegges som et forvaltningsvedtak, uten å være knyttet til forelegg/dom. Kandidatens rettssikkerhet ble ansett ivaretatt ved alminnelig klageadgang og ved muligheten til eventuelt å få saken prøvd av domstolene. Alvorlighetsgraden vil variere i de ulike tilfellene, og en anmeldelse kan i enkelte tilfeller virke for strengt, i tillegg til at det vil være ressurskrevende for politi og domstoler å følge opp slike anmeldelser. Videre må karantenen virke fra det tidspunktet fuskingen blir avdekket for å ha den nødvendige effekt.

I høringen ble det også foreslått at karantene ilagt på bakgrunn av fusk i én førerkortklasse, skulle ha virkning for alle førerkortklasser. Det vil si at en kandidat som er ilagt karantene for fusk til førerprøven i for eksempel klasse AM 146 (moped), ikke skulle få gå opp til førerprøven i klasse B (bil) i karanteneperioden. Likeledes ble det foreslått at karantenen skulle gjelde både teoretisk og praktisk prøve. Det ble imidlertid foreslått at karantenen bare skulle ha virkning for prøver innenfor samme forskrift, noe som innebærer at karantene ilagt for fusk til prøve for yrkessjåførbevis, ikke ville få betydning for prøve i klasse A (motorsykkel). Dette fordi formålene bak prøvene er forskjellige, henholdsvis en yrkesrett og en førerett. Karantenen skulle ifølge forslaget bare hindre erverv av nye rettigheter og ikke få betydning for eventuelle eksisterende førerettigheter i andre klasser. Karantenen skulle heller ikke hindre øvingskjøring. Det er tvert imot ønskelig at kandidaten øvingskjører i karantenetiden.

I høringen ble karantenens lengde foreslått satt til inntil ett år. Det var ingen innvendinger mot to års karantene da dette var på høring i 2008, jf. pkt. 2.1.1. Det ble imidlertid ikke ansett grunn til å fastsette dobbelt så lang karantene ved fusk til førerprøven som ved andre offentlige prøver. En karantenetid på to år, i kombinasjon med straff, kan videre virke uforholdsmessig ut fra overtredelsens karakter.

Forholdet til dobbeltstrafforbudet i EMK tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 ble drøftet i høringen. Det ble trukket frem at karantene og straff delvis er begrunnet i ulike hensyn. Karantene er ment å virke forebyggende og skal blant annet forhindre at trafikkfarlige førere slipper ut i trafikken. I følge høringsforslaget skulle vedtak om ileggelse av karantene, ikke utelukke anmeldelse og straff, så lenge den totale reaksjonen var rimelig i forhold til overtredelsen og at det ikke gikk for lang tid mellom reaksjonene, jf. pkt. 3.1.

I høringen ble medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15 omtalt. Medvirkning til fusk er straffbart hvis handlingen er utført med forsett eller uaktsomhet, jf. vegtrafikkloven § 31 første ledd, smh. med strl. § 15. Statens vegvesen har som nevnt avdekket tilfeller hvor medhjelpere driver nærmest profesjonelt og tar betalt for å bistå kandidatene med å fuske til førerprøven. Det ble påpekt i høringen at det kan være aktuelt med straff for medvirkning til fusk, da det er gode grunner for å reagere strengere overfor de som har økonomisk vinning i å bidra til fusk ved førerprøven, enn kandidaten som gjør en engangsovertredelse. Det ble nevnt at det på sikt kan være aktuelt å vurdere behovet for en egen hjemmel for straff for de som bidrar til fusk, uavhengig av kandidaten.

I høringen ble det drøftet om og eventuelt hvilket skyldkrav som burde stilles, herunder om også grovt uaktsom fusk burde rammes av bestemmelsen. I Rt. 2015 s. 995 kom Høyesterett til at en student hadde fusket i den forstand begrepet var benyttet i universitets- og høyskoleloven § 4-7, selv om intensjonen ikke var å fuske. Studenten hadde ved en forglemmelse lagt fra seg et ulovlig hjelpemiddel på eksamensbordet da det var bokkontroll. Høyesterett kom fram til at forglemmelsen var grovt uaktsomt. Om aktsomhetsvurderingen uttaler Høyesterett:

«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.»

Høyesterett var enig med lagmannsretten i at ordet fusk i dagligtale vanligvis forbindes med subjektiv klanderverdig opptreden, men var ikke enig i at loven la opp til en slik forståelse.

For å unngå en situasjon der kandidatens uredelige hensikt må bevises, ble det foreslått i høringen at også grovt uaktsom fusk skulle rammes. Hva som er grovt uaktsomt må da ses opp mot oppgaven kandidaten har i forbindelse med førerprøven. Det ble nevnt at det kunne være hensiktsmessig med en endring av forskriftene for å synliggjøre kandidatens handlingsnorm og hva som anses som fusk.

## Høringsinstansenes syn

### Karantene ved stryk

Norsk motorsykkel Union (NMCU) støtter ikke et forslag om å utvide karantenen ved stryk til inntil to måneder. Statens vegvesen Region sør foreslår hjemmel for inntil tre måneder karantene ved stryk, for å kunne gradere reaksjonene i større grad. Skandinavisk Trafikksenter mener karantene for stryk til praktisk prøve bør kuttes ut og at straffen for fusk på teoriprøven bør økes, slik at dette får større konsekvenser enn det gjør i dag.

Statens vegvesen Region vest oppfatter at uttalelser i høringsnotatet synes å legge til grunn at det skal være adgang til å forskriftsfeste at karantenen kan gjelde andre klasser enn den kandidaten strøk i, selv om det ikke er planer om å innføre dette nå. De mener at forslaget til ny lovtekst ikke gir hjemmel for å ilegge karantene i andre klasser ved stryk til førerprøven, kun ved fusk eller forsøk på fusk.

### Karantene ved fusk

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Statens vegvesen Region sør, midt og vest, Trygg Trafikk, Yrkestrafikkforbundet, ATL, Buskerud fylkeskommune ved fylkets trafikksikkerhetsutvalg, Hordaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune ved Yrkesopplæringsnemnda, Ungdommens fylkesting, KNA, LO, NMCU, Fylkesrådet, Trafikkforum NHO Transport og Personskadeforbundet LTN støtter forslaget om å fastsette en hjemmel for å ilegge lengere karantenetid ved fusk.

Høringsinstansene viser blant annet til at lovendringen er et viktig trafikksikkerhetstiltak som vil føre til at færre ukvalifiserte førere kommer ut i trafikken, samt at karantenen vil ha en avskrekkende effekt, og dermed virke forebyggende. Lengre karantene i fusketilfellene oppfattes som rettferdig, samtidig som en slik regel bedre vil bidra til at kandidaten bygger opp tilstrekkelig kunnskap for å bestå ny prøve uten å fuske. Det påpekes videre at den positive utviklingen i ulykkesstatistikken blant annet skyldes forbedring av trafikkopplæringen. Noen instanser tror forslaget vil minimalisere markedet for «svarte trafikkskoler» da de mistenker at nettverk som organiserer fusk ved teoriprøven, involverer de samme personene som tilbyr trafikkopplæring mot vederlag uten godkjenning.

Oslo politidistrikt påpeker at de samme hensynene kan begrunne karantene ved forsøk på innbytte av falskt førerkort. Personskadeforbundet LTN mener det også bør vurderes om trafikkskolene skal kunne melde opp kandidatene med bilde. De har videre betraktninger rundt gjennomføringen av teoriprøven. Lars Høibak mener fusk på førerprøven er å anse som et alvorlig lovbrudd, og at det derfor også bør kunne reageres med sanksjoner i form av bøter eller forelegg.

Mange instanser har uttalt seg om karantenes virkeområde. NHO Transport støtter forslaget om å omfatte fusk ved prøve for yrkessjåfør. KNA mener lovbestemmelsen bør utformes slik at det klart følger av lovens ordlyd at ilagt karantene skal gjelde alle førerkortklasser, og foreslår en alternativ formulering som gjenspeiler dette synspunktet. Trafikkforum støtter forslaget om at karantene ved fusk skal få konsekvenser for både teoretisk og praktisk prøve i alle førerkortklasser, samt prøver for utrykningskompetanse og yrkessjåførbevis. Statens vegvesen Region vest stiller spørsmål ved om en som er tatt for fusk til praktisk prøve også bør få annullert den teoretiske prøven, da det kan antas at den som fusker på praktisk prøve også har fusket på teoriprøven. ATL ser positivt på at karantene ved fusk i én førerkortklasse foreslås å gjelde alle klasser. Trafikkforum støtter forslaget om at karantenen i den enkelte sak fastsettes som en administrativ reaksjon gjennom enkeltvedtak med de klagemuligheter som følger. NHO Transport forutsetter at muligheten for anmeldelse i tillegg til karantene vil benyttes i graverende tilfeller.

Flere høringsinstanser har synspunkter om karantenens varighet. Enkelte instanser, som blant annet Personskadeforbundet LTN, Trafikkforum, Skandinavisk Trafikksenter og NHO Transport mener karantenen ved fusk bør være lengre enn ett år, da de mener fusk til førerprøven er spesielt alvorlig på grunn av trafikksikkerhetsfaren. Det foreslås blant annet ett år som minimumsgrense. NHO transport uttrykker likevel forståelse for at karantenens varighet skal samsvare med sammenlignbart regelverk. Mange høringsinstanser mener karantenen bør differensieres, blant annet på bakgrunn av kjøretøytype, alvorlighet, skyldgrad eller prøvetype. Det trekkes frem at førere av tunge kjøretøy har et særlig ansvar og at skadepotensialet øker med kjøretøyets vekt. Statens vegvesen Region vest mener karantenen ved fusk på praktisk prøve bør være lengere enn ved teoretisk prøve, da de anser dette som en større trussel mot trafikksikkerheten. De viser til at den praktiske førerprøven også vurderer kandidatens anvendelse av teoretisk kunnskap i trafikken. STAFO Statens vegvesen foreslår en minimumsgrense på seks måneder for at reaksjonen skal virke tilstrekkelig preventivt. Statens vegvesen Region midt mener karantenens lengde bør være lik uansett førerkortklasse.

Statens vegvesen Region vest og Oslo politidistrikt mener regelverket bør ramme medhjelpere direkte. Region vest mener for eksempel det bør vurderes om medhjelpernes førerkort bør inndras. Forsøk på fusk er ikke straffbart etter vegtrafikkloven § 31 og de påpeker at dette innebærer at heller ikke medhjelpere kan straffes ved forsøk. Regionen foreslår derfor å endre trafikkopplæringsforskriften slik at terskelen for fullbyrdet fusk flyttes frem. De nevner også at selv om medhjelpere bare kan straffes etter medvirkningsbestemmelsen, finnes det ikke klare holdepunkter for å hevde at kandidaten selv alltid må anmeldes, eller at medhjelper må straffes midlere.

Mange av høringsinstansene, blant annet Statens vegvesen Region sør, NHO Transport og Trygg Trafikk trekker frem viktigheten av tiltak i prøvesituasjonen for å avdekke og forhindre fusk. Region sør påpeker for eksempel at det er viktig at det utarbeides gode interne retningslinjer, slik at det blir tydelig hvordan prøvelederne skal forholde seg ved mistanke om fusk.

## Departementets vurdering

### Karantene ved stryk

Til NMCUs merknad om at de ikke støtter en utvidelse av karantenen ved stryk til to måneder, vises det til uttalelser i høringsnotatet pkt. 5.1 hvor det fremgår at det ikke foreligger planer om å innføre to måneders karantene ved stryk. Etter departementets vurdering er det viktig at presiseringen av hjemmelen ikke innsnevrer handlingsrommet i for stor grad, men at hjemmelen formuleres vidt nok til at det kan foreslås en lengere karantenetid også for stryk, dersom dette synes hensiktsmessig på et senere tidspunkt. En slik eventuell forskriftsendring forutsetter alminnelig høring.

Departementet har merket seg innspillet fra Statens vegvesen Region sør om at det bør sikres en hjemmel til å forskriftsfeste inntil tre måneders karantene ved stryk, men finner det ikke nødvendig å øke rammen fra det som ble foreslått i høringen.

Videre finner departementet på nåværende tidspunkt ikke grunn til å fjerne eksisterende karantene ved stryk til førerprøven, slik Skandinavisk Trafikksenter har foreslått, ettersom ordningen i dag synes å fungere etter intensjonen.

Departementet viser til innspillet fra Statens vegvesen Region vest til uttalelser i høringsnotatet om hjemmel til å forskriftsfeste at også strykkarantenen skal gjelde i andre førerkortklasser. Det har imidlertid ikke vært meningen at stryk skal medføre karantene i andre klasser. Departementet mener at en kandidat som har strøket i én førerkortklasse kan ha gode nok kunnskaper til å bestå førerprøven i en annen førerkortklasse. Forslaget om virkning for andre klasser gjelder bare ved fusk, noe som også fremkommer direkte av ordlyden i lovforslaget.

### Karantene ved fusk

Departementet mener innføring av lengre karantene ved fusk på førerprøven er et viktig tiltak, men støtter høringsinstansenes syn på at det også må iverksettes flere andre tiltak for å avdekke og forhindre fusk. Det pågår et kontinuerlig arbeid med dette. Det vil blant annet bli utarbeidet interne retningslinjer for å tydeliggjøre hvordan ansatte ved trafikkstasjonen skal opptre ved mistanke om fusk. Departementet har fått mange gode høringsinnspill som må utredes nærmere og eventuelt følges opp senere.

Departementet har merket seg at flere instanser hadde merknader til bestemmelsens virkeområde. Departementet har videre registrert KNAs forslag om at adgangen til å ilegge karantene bør fremkomme direkte av lovens ordlyd. Forslaget i høringen var utformet som en fullmaktsbestemmelse som skulle gi departementet adgang til å fastsette nærmere regler om karantene i forskrift. I ettertid har departementet imidlertid kommet frem til at den materielle bestemmelsen bør fremgå av selve loven. Bestemmelsen må likevel suppleres av nærmere regler i forskrift, for eksempel om karantenens varighet. Departementet mener ikke at fusk på praktisk prøve skal føre til at teoretisk prøve automatisk blir annullert. Prøveresultatet skal bare annulleres der fusk faktisk er avdekket.

Høringsinstansene har delte meninger om karantenens varighet. Enkelte mener at ett år er passende for de mest graverende tilfellene, men at karantenen må differensieres på bakgrunn av ulike forhold. Andre mener at ett år bør være fast varighet i alle tilfeller, mens noen igjen mener ett år er for lite. Sett hen til at andre opplæring- og utdanningsinstitusjoner i hovedsak har ett års karantene, samt usikkerhet knyttet til hvorvidt en lengre karantene enn dette vil være forenelig med straff, vil departementet opprettholde forslaget om karantene på inntil ett år. 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 karantenens 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 karantenens 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.

Statens vegvesen Region vest påpeker at selv om det er straffbart å benytte ulovlige hjelpemidler ved førerprøven, er forsøk derimot ikke straffbart, jf. vegtrafikkloven § 31. Dette innebærer at heller ikke de som medvirker til fusk kan straffes dersom det avdekkes at kandidaten har forsøkt å fuske, fordi den straffbare handlingen ikke er utført før fuskingen er fullbyrdet. Departementet deler regionens oppfatning om at det derfor kan være hensiktsmessig å flytte fullbyrdelsestidspunktet i forskriftene til et tidligere stadium i hendelsesforløpet, og mener dette kan vurderes på et senere tidspunkt. Departementet viser imidlertid til at det kan oppstå situasjoner så tidlig i hendelsesforløpet at karantene uansett bør ilegges også ved forsøk. Videre vil det som nevnt over vurderes et eget straffebud som rammer medvirkningshandlingen isolert, uavhengig av om fuskingen er fullbyrdet. Når det gjelder innspillet fra Region vest om at det ikke finnes noe klart holdepunkt for at kandidaten selv alltid må anmeldes dersom medvirkeren skal kunne anmeldes, vil departementet bemerke at denne uttalelsen i ettertid kan synes å være for bastant. Departementet mener likevel det bør vurderes et eget straffebud for å kunne straffe de som bidrar med ulovlige hjelpemidler.

Som nevnt over blir førerprøvevedtak med resultat «bestått» i dag omgjort til «ikke bestått» på grunn av ugyldighet, dersom kandidaten har fusket. Dette antas å følge av alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetsregler. Departementet har vurdert om det er behov for en presisering i loven om at prøveresultatet annulleres der det avdekkes fusk, men har kommet frem til at det ikke er behov for dette. Det antas at dette eventuelt kan presiseres i forskrift i medhold av vegtrafikkloven § 24 femte ledd første setning som gir hjemmel for å «gi forskrift om førerprøve…», dersom det skulle være ønskelig med en slik klargjøring.

Forvaltningsloven kapittel IX har særlige bestemmelser for ileggelse av reaksjoner som regnes som «administrative sanksjoner». I forvaltningsloven § 43 er begrepet definert som «en negativ reaksjon som 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.»

Ileggelse av karantene ved alminnelig stryk regnes altså ikke som en administrativ sanksjon, da den verken retter seg mot en begått overtredelse og heller ikke anses som straff etter EMK. Det er imidlertid nærliggende å vurdere hvorvidt ileggelse av inntil ett års karantene ved fusk må anses som en administrativ sanksjon. Et slikt vedtak vil være en negativ reaksjon som retter seg mot en begått overtredelse av gjeldende rett, jf. bl.a. trafikkopplæringsforskriften § 29-5 (bruk av ulovlige hjelpemidler). Dersom reaksjonen i tillegg regnes som straff etter EMK, vil den være omfattet av bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har gjennom praksis slått fast at avklaringen av hvorvidt en reaksjon anses som straff etter EMK, må baseres på en vurdering av nasjonal klassifikasjon, den overtrådte handlingsnormens karakter, samt karakteren og alvoret av den sanksjonen som vedkommende risikerer («Engel-kriteriene»). Disse kriteriene kan hver for seg, eller sett i sammenheng, danne grunnlag for å konstatere at det foreligger en straffesiktelse etter EMK.

Forslaget om ileggelse av inntil ett års karantene ved fusk til førerprøven klassifiseres ikke som straff i henhold til norsk rett. Dette er imidlertid ikke avgjørende.

Ved vurderingen av den overtrådte handlingsnormens karakter, må det tas i betraktning at bruk av ulovlige hjelpemidler ved førerprøven er straffbart, jf. blant annet vegtrafikkloven § 31 jf. trafikkopplæringsforskriften § 29-5. Det har også betydning at ileggelse av karantene ved fusk er avhengig av skyld, altså at kandidaten har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Handlingsnormen synes dermed å være av en slik karakter at det kan være naturlig å anse reaksjonen som straff etter EMK.

Til slutt må karakteren og alvoret av reaksjonen tas i betraktning. Når det gjelder reaksjonens karakter, har EMD lagt betydelig vekt på formålet. En reaksjon med et vesentlig pønalt formål, vil lettere kunne fremstå som straff enn en reaksjon med et mer fremoverrettet formål, som for eksempel å rette opp et rettsstridig forhold. Tilbakekall av rettigheter fordi vedkommende ikke anses skikket til å utøve rettigheten, regnes ikke som straff. Det kan argumenteres for at den som viser manglende respekt for regelverket i en prøvesituasjon, ikke anses skikket for en rett til å føre motorvogn, hvor nettopp evnen og viljen til å følge trafikkregler mv. er av sentral betydning ved utøvelse av rettigheten. Trafikksikkerhet er et sentralt formål med karantenen også ved karantene for fusk. Karantenen skal blant annet forhindre at førere uten tilstrekkelig kompetanse får adgang til å føre motorvogn, og har dermed et fremoverrettet formål. Karantenen for fusk foreslås imidlertid å være vesentlig lengre enn for stryk, uten at dette bare kan forklares med at den som fusker trenger vesentlig lengre tid til å forberede seg til neste prøve. Den lange karantenen for fusk er også basert på rettferdighetshensyn, samt den preventive effekten det antas at en såpass lang karantene vil ha. De samme grunnleggende hensyn som straff i sin alminnelighet er basert på, ligger altså til grunn også ved ileggelse av lang karantene ved fusk. Det legges derfor til grunn at formålet i alle fall delvis også har et pønalt preg. Karantene på «inntil ett år» er videre en alvorlig reaksjon som anses inngripende for den det gjelder.

Departementet anser på denne bakgrunn at ileggelse av karantene for fusk til førerprøven, må regnes som straff etter EMK. Reaksjonen er dermed omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om administrative sanksjoner. Departementet mener ikke at dette innebærer behov for endringer i lovforslaget. Det må i forbindelse med forskriftsarbeidet, samt eventuelt gjennom retningslinjer og praksis, sikres at forvaltningslovens bestemmelser i kapittel IX ivaretas.

Som tidligere nevnt oppstiller EMK et forbud mot dobbel straffeforfølgning. Departementet mener straffeforfølgning av kandidaten ikke er utelukket selv om karantenen anses som en administrativ sanksjon jf. pkt. 3.1.1.5. Den totale reaksjonen må imidlertid være rimelig i forhold til overtredelsen, slik at kombinasjonen lang karantenetid og anmeldelse av kandidaten må forbeholdes de groveste situasjonene. Det vil være domstolene som tar stilling til hva som er en rimelig reaksjon samlet sett. Det må tas hensyn til at kandidaten ikke skal oppleve å bli «straffet» i flere omganger. Kravet om samtidighet i reaksjonene er i stor grad begrunnet i at personen skal se alle konsekvenser av vedtaket/dommen, slik at vedkommende kan vite om han/hun bør angripe avgjørelsen. Det vil i praksis ikke være mulig at ileggelse av karantenen skjer samtidig med at en eventuell dom avsies. Kandidaten må imidlertid informeres om anmeldelse i forbindelse med vedtak om karantenetid, slik at vedkommende kan ta stilling til en eventuell klage.

# Grunnlag for behandling av personopplysninger

## Gjeldende rett

Vegtrafikkloven har i dag ingen generell bestemmelse om behandling av personopplysninger. Flere av bestemmelsene i vegtrafikkloven, eller i forskrifter gitt i medhold av denne, forutsetter implisitt at det er etablert registre som kan inneholde personopplysninger. Blant annet følger det av vegtrafikkloven § 15 første ledd at motorvogner skal registreres. Det følger forutsetningsvis av vegtrafikkloven § 24 at det må registreres personopplysninger for at Statens vegvesen skal kunne forvalte befolkningens førerettigheter og førerkortopplysninger på en forsvarlig og effektiv måte. Det er en forutsetning for at Statens vegvesen skal kunne utføre sine kontroll- og tilsynsoppgaver etter vegtrafikkloven at det både må foreligge registre over kjøretøy- og førerkortopplysninger, og at dette må kunne anvendes i forbindelse med blant annet kontroll- og tilsynsvirksomheten, samt andre oppgaver som naturlig hører inn under Statens vegvesen sitt myndighets- og forvaltningsansvar på området. Videre er ulykkesanalysearbeidet i Statens vegvesen av avgjørende betydning for trafikksikkerhetsarbeidet som sådan. I forbindelse med ulykkesanalysearbeid er det nødvendig å behandle personopplysninger relatert til trafikkulykker.

En stor del av oppgavene innenfor Statens vegvesens ansvarsområde som omfattes av den foreslåtte hjemmelen er publikumsrettede tjenester, som for eksempel utstedelse av førerkort og registreringshandlinger knyttet til kjøretøy. Nødvendige personopplysninger for utøvelse av disse tjenestene registreres i hovedsak i Autosys, som er Statens vegvesens førerkort- og motorvognregister, eller i sidesystemer til Autosys. I tillegg har Statens vegvesen bl.a. registre for trafikkskoler, kjøretøyverksteder, kontrollorgan, gjennomført trafikkopplæring, førerprøver og registre som benyttes i forbindelse med Statens vegvesens rolle som tilsyns- og kontrollmyndighet etter vegtrafikkloven. Herunder registre som benyttes i Statens vegvesen sitt arbeid med å avdekke kriminelle handlinger på førerkort- og kjøretøyområdet. Videre har Statens vegvesen registre knyttet til sitt ulykkesanalysearbeid.

Statens vegvesen behandler også til en viss grad særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertredelser, jf. forordningen art. 9 og 10 og omtalen i punkt 4.2.1 nedenfor. Blant annet gjelder dette opplysninger om helse og vandel i forbindelse med registrering av førerettigheter. Videre kan det være behov for registrering av opplysninger som nevnt i forordningen art. 9 og 10, i forbindelse med Statens vegvesen sitt ulykkesanalysearbeid og ved mistanke om lovbrudd på vegtrafikklovens område. Statens vegvesen har også, som et ledd i administrasjonen av førerkortområdet, en egen database med bilder av alle innehavere av førerkort utstedt i Norge. Den rettslige forankringen for behandlingen av slike opplysninger fremgår i dag ikke i tilstrekkelig grad i vegtrafikkloven.

Per i dag inneholder ikke vegtrafikkloven noen uttrykkelig regulering av til hvilke formål politiet kan benytte personopplysningene i Statens vegvesens registre. Det følger av ordningen med at politiet har forvaltningsoppgaver, herunder også kontrolloppgaver, på vegtrafikkområdet, at de kan benytte opplysningene i forbindelse med disse oppgavene. Opplysninger som politiet innhenter under utførelsen av slike oppgaver vil også kunne benyttes videre i en eventuell etterforskning. Dette utgangspunktet var også lagt til grunn i Prop. 115 L (2013–2014). I hvilken grad politiet har rettslig adgang til å innhente opplysninger fra Statens vegvesens registre for å bruke dem i annen oppgaveløsning – herunder kriminalitetsbekjempelse på andre områder – beror på en tolkning av generelle regler for behandling av personopplysninger og det nærmere definerte formålet for behandlingen.

Politiet har etter gjeldende rett visse muligheter til å få tilgang til «eller utlevert opplysninger» i medhold av straffeprosessloven. Etter straffeprosessloven kap. 16 kan det tas beslag i, eventuelt pålegges plikt til å utlevere «ting som antas å kunne ha betydning som bevis i en straffesak». Opplysningene i elektroniske registre kan være gjenstand for beslag eller utleveringspålegg etter disse bestemmelsene. Slike beslag eller utleveringspålegg er i utgangspunktet begrenset til saker som følger straffesakssporet, og nærmere prosessuelle regler som følger av straffeprosessloven må være oppfylt.

## Nasjonale og internasjonale rammer

### Personvernforordningen

Personvernforordningen er som nevnt gjennomført som norsk lov ved lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som trådte i kraft 20. juli 2018. Personvernforordningen artikkel 6 stiller krav til behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e) kan personopplysninger behandles dersom det er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 3 at dersom behandlingen av personopplysninger skjer for dette formålet, må det foreligge et supplerende rettsgrunnlag. Det er i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 lagt til grunn at det i første rekke er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utøve myndighet eller å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, og at det er nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget. Dersom behandlingen er et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, må det samtidig sikres at det supplerende rettsgrunnlaget er et tilstrekkelig spesifikt grunnlag også etter disse bestemmelsene, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4. EMD har i sin praksis etter EMK artikkel 8 lagt til grunn at offentlige myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1. Hvor spesifikt grunnlag som kreves, beror på en konkret vurdering med utgangspunkt i inngrepets art og omfang.

Videre har forordningen særlige bestemmelser om behandling av særlige kategorier personopplysninger i artikkel 9. Særlige kategorier personopplysninger tilsvarer i stor grad det som i tidligere personopplysningslov ble betegnet som sensitive personopplysninger. Nytt er imidlertid at også behandling av biometriske opplysninger, med det formål å entydig identifisere en fysisk person, regnes som behandling av særlige kategorier personopplysninger. Det samme følger av direktiv (EU) 2016/680, som gjelder for politiets behandling av personopplysninger, og som er gjennomført i politiregisterloven.

Videre er behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertredelser regulert i en egen artikkel (artikkel 10).

Behandling av særlige kategorier personopplysninger er etter forordningen i utgangspunktet forbudt. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan slike opplysninger likevel behandles dersom det er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som må stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Etter direktivet artikkel 10 er det et krav at behandling av særlige kategorier personopplysninger er «strengt nødvendig», dvs. at behandlingen er den eneste måten å oppnå formålet på.

For behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser, jf. forordningen artikkel 10, stiller forordningen ikke særskilte krav til rettsgrunnlaget utover det som følger av artikkel 6 så fremt behandlingen skjer «under en offentlig myndighets kontroll».

Det følget av prinsippet om «formålsbegrensning» at innsamlede personopplysninger ikke kan viderebehandles for nye formål som er uforenlige med innsamlingsformålet, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b og artikkel 6 nr. 4. Viderebehandling for uforenlige formål krever et særskilt rettsgrunnlag, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6. Forordningen artikkel 6 nr. 4 setter skranker for muligheten til å åpne for viderebehandling for uforenlige formål i nasjonal rett. Slike lovbestemmelser må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1».

### Grunnloven

Grunnloven § 102 lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Grunnloven § 102 første ledd første punktum gir et generelt vern for privatlivets fred. Bestemmelsen skal ifølge forarbeidene (Dok. Nr. 16 (2011–2012) og Innst. 186 S (2013–2014)) leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke, og skal slettes når formålet ikke lenger er til stede. Vernet etter første punktum er likevel ikke absolutt. Høyesterett har i flere nyere avgjørelser lagt til grunn at vernet etter første punktum vil bero på en vurdering av om inngrep i de vernede interesser ivaretar et legitimt formål, er forholdsmessig og har tilstrekkelig hjemmel, se blant annet Rt. 2014 side 1105 og Rt. 2015 side 93. I sistnevnte avgjørelse avsnitt 60 uttales følgende om tolkningen av Grunnloven § 102:

«Til forskjell fra SP artikkel 17 og EMK artikkel 8, inneholder Grunnloven § 102 ingen anvisning på om det overhodet kan gjøres lovlige begrensninger i privat- og familielivet. Men grunnlovsvernet kan ikke være – og er heller ikke – absolutt. I tråd med de folkerettslige bestemmelsene som var mønster for denne delen av § 102, vil det være tillatt å gripe inn i rettighetene etter første ledd første punktum dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 28.»

### Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for å gjøre inngrep i retten etter artikkel 8 nr. 1. Slike inngrep må for det første være «i samsvar med loven». I dette ligger at inngrepet må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn» av hensyn til et eller flere av de angitte formålene. I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Inngrepet må ikke være uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov, og det må være proporsjonalt i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta. Også SP artikkel 17 inneholder forbud mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse, og rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep. Denne bestemmelsen antas ikke å inneholde flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8.

## Fremmed rett

I Sverige finnes en egen lov om veitrafikkregister og forskrifter gitt i medhold av disse. I Finland er det en omfattende transportlov som inneholder et eget kapittel om veitrafikkregister. Det er et til dels omfattende forskriftsverk på dette området i Sverige og Finland. I Danmark fremkommer behandlingsgrunnlaget for behandling av personopplysninger på dette området delvis i særlov og delvis i den generelle personopplysningslovgivningen.

Myndighetene på veitrafikkområdet er noe ulikt organisert i de nordiske landene. Hvilke behov det er for utlevering av opplysninger mellom ulike myndigheter vil derfor variere fra land til land, avhengig av den interne ansvarsfordelingen. For eksempel har politiet i Danmark et større ansvar for førerkortområdet enn hva de har i Norge, slik at utlevering av førerkortopplysninger ikke aktualiserer seg i like stor grad som i Norge. Lov om registrering af køretøyer åpner imidlertid for utlevering av kjøretøyopplysninger fra veimyndighetene til politiet.

Den svenske loven om veitrafikkregister (Lag (2001:558) om vägtrafikregister) med tilhørende forordning (Förordning (2001:650) om vägtrafikregister) inneholder nærmere regler om utlevering av opplysninger fra veimyndighetene til blant annet politiet. Denne loven ble endret i 2018 for å ta høyde for personvernforordningen. I Finland ble det i 2018 vedtatt en generell lov for transportområdet, Lag om transportservice (04.05.2018/301). Lovens kap. V gir nærmere regler om trafikkregister og utlevering av opplysninger fra registeret.

## Forslaget i høringsnotatet

Bakgrunnen for forslaget som ble sendt på høring var at behandling av personopplysninger på veitrafikkområdet trenger bedre lovmessig forankring enn i dag. Det registreres store mengder opplysninger på dette området som gir den registrerte rettigheter og plikter. I tillegg til Statens vegvesens egen bruk av registrene, brukes disse også av andre myndigheter, som blant annet politiet og tollvesenet, i forbindelse med utøvelse av deres virksomhet. Slik lovforslaget nå er utformet åpner det opp for utvidet bruk hos andre myndigheter, særlig politiet, noe som aktualiserer behovet for klar og uttrykkelig lovhjemmel ytterligere.

Forslaget til bestemmelsens første ledd omhandlet hjemmel for at offentlig myndighet kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver for å oppfylle bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens område. Forslaget til første ledd var i utgangspunktet likt det forslaget som ble lagt frem i Prop. 115 L (2013–2014). Departementet foreslo også den gang en generell og overordnet hjemmel i vegtrafikkloven. I forbindelse med lovarbeidet har det vært vurdert om man skulle utforme hjemmel for behandling av personopplysninger i de enkelte bestemmelsene som forutsetter at slik behandling finner sted. Man falt imidlertid ned på en felles bestemmelse. Det er etablert mange registre for at Statens vegvesen skal kunne utøve sin virksomhet og ivareta sitt ansvar etter vegtrafikkloven. Regulering av hvert enkelt register eller hvert enkelt behandlingsformål i den enkelte lovbestemmelse ville derfor medføre at det ville bli tilsvarende bestemmelser i svært mange paragrafer. En generell hjemmel innebærer nødvendigvis noe lavere grad av presisering og tydeliggjøring av hvilke registre og behandlingsformål som finnes innenfor lovens område. Departementet vurderte det likevel slik at en generell hjemmel totalt sett er den beste løsningen.

Også andre myndigheter enn Statens vegvesen utøver myndighet på vegtrafikklovens område. Begrepet «offentlig myndighet» i første ledd ble valgt for ikke å utelukke andre myndigheters behandling av personopplysninger på området. Videre er begrepet ikke ment å utelukke at private aktører kan behandle personopplysninger gjennom å være databehandlere, men bestemmelsen retter seg direkte mot hvem som er ansvarlig for behandlingen av opplysningene i registrene. For eksempel vil dette være relevant for kontrollorganer for periodisk kjøretøykontroll og for trafikkskoler og kursarrangører som melder inn opplysninger i Statens vegvesens systemer.

«Behandling av personopplysninger» skal forstås på samme måte som etter det alminnelige personopplysningsregelverket. «Personopplysninger» var i forslaget ment å skulle forstås slik at det omfatter også det som etter tidligere personopplysningslov ble betegnet som sensitive personopplysninger.

Forslaget i høringsnotatet omhandler behandling av personopplysninger når det er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver for å oppfylle bestemmelser gitt i eller medhold av vegtrafikkloven, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens område. «Forvaltningsoppgaver» er i utgangspunktet tenkt å favne vidt, slik at oppgaver som ligger innenfor vegtrafikklovens formål er omfattet. Dette innebærer at i tillegg til myndighetsoppgavene på vegtrafikkområdet knyttet til tjenestehandlinger; godkjenninger mv. på førerkort- og kjøretøyområdet, er også tilsyns- og kontrollvirksomhet omfattet. Videre er også øvrige oppgaver relatert til vegtrafikkområdet og vegtrafikklovens formål knyttet til blant annet trafikksikkerhet, tenkt omfattet av bestemmelsen.

Internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens område er som hovedregel implementert i vegtrafikklovgivningen, men kommer ikke nødvendigvis til uttrykk direkte i lovverket. Eksempelvis kan det henvises til en traktat, rettsakt eller lignende uten at teksten direkte er tatt inn i norsk rett. For eksempel er Norge etter førerkortdirektivet pålagt å utveksle førerkortopplysninger på forespørsel fra andre medlemsstater i forbindelse med administrative førerkorthandlinger. Passusen om «internasjonale forpliktelser» ble tatt inn for å tydeliggjøre at det også er hjemmel for behandling av personopplysninger i slike tilfeller.

Utgangpunktet i departementets forslag i Prop. 115 L (2013–2014) var at vegtrafikklovens formål er å ivareta trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljøhensyn i veitrafikken. Det ble derfor ikke foreslått å åpne for tilgang til opplysninger til andre formål enn forvaltningsoppgaver etter vegtrafikklovgivningen.

Politiet har imidlertid uttrykt stort behov for tilgang til opplysninger fra enkelte registre, utover det som ble foreslått i Prop. 115 L (2013–2014) og det som følger av straffeprosessloven. Politiet har i tillegg uttrykt behov for tilgang til bildeopplysninger knyttet til førerkort, som er registret i bilde- og signaturregisteret. Politiet har ikke tilgang til dette registeret i dag. Slik departementet forstår det, anser politiet det som en klar forutsetning for å kunne drive godt og effektivt politiarbeid at de har direkte tilgang til opplysninger fra de aktuelle registrene. Dette blant annet fordi opplysningene er nødvendige i et stort antall saker, og behovet kan oppstå til alle døgnets tider. En ordning med utlevering av opplysninger på forespørsel vil i mange sammenhenger ikke imøtekomme politiets behov.

På denne bakgrunn ble det foreslått en bestemmelse i det reviderte lovforslaget, om at politiet skal kunne få tilgang til førerkortregisteret og motorvognregisteret «til bruk for politimessige formål og kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre.» Dette omfatter da også tilgang som ledd i straffesaksbehandling uten de krav til beslutning fra påtalemyndighet og domstol i de enkelte tilfelle som ligger i straffeprosessloven kap. 16. Begrunnelsen for dette var særlig at registrene bidrar til å effektivisere etterforskningen, samtidig som registrene ikke inneholder mer personsensitiv informasjon enn at det er forenlig med hensynet til personvern å levere det ut. Det ble i tillegg foreslått å åpne for at politiet kunne få tilgang til bilde- og signaturregisteret for de samme formålene. Det ble i høringsnotatet særskilt bedt om høringsinstansenes syn på om terskelen for tilgang til opplysninger fra bilde- og signaturregisteret burde settes høyere enn for motorvognregisteret og førerkortregisteret. Et alternativ som ble diskutert i høringsnotatet var å sette en terskel tilsvarende den som gjelder for politiets tilgang etter passloven § 8 a. Etter denne loven kan politiet blant annet bruke bilder til forebygging og etterforskning av lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, for å finne en savnet person eller for å identifisere personer som skal pågripes. Politiet vil da som utgangspunkt ikke kunne bruke bildeopplysninger fra førerkortregisteret i forbindelse med etterforskning av mindre alvorlige straffbare forhold med en strafferamme under 6 måneder.

Videre inneholdt forslaget en egen bestemmelse i tredje ledd om at opplysninger fra motorvognregisteret kan utleveres til, eller på annen måte gjøres tilgjengelig, for utenlandske myndigheter når dette følger av internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av. Bakgrunnen for dette er i all hovedsak Norges tilslutning til Prüm-avtalen.

Det ble i forslaget til § 43 b fjerde ledd foreslått en bestemmelse om at departementet gir nærmere bestemmelser om behandling av opplysninger, formål, vilkår, bruk osv. Denne delen av bestemmelsen er lik som i forslaget som ble fremmet i Prop. 115 L (2012–2013). Oppgavene som omfattes av første ledd i forslaget til ny § 43 b spenner over et stort saksområde. Å gi detaljerte regler i vegtrafikkloven om behandlingen av personopplysninger på de ulike områdene vil bli for omfattende. Bakgrunn for bestemmelsens fjerde ledd er at det vil være hensiktsmessig og i mange tilfeller trolig også et behov for nærmere regulering av behandling av personopplysninger i forskrift. Nærmere regulering i forskrift gir mulighet til å fastsette regler om blant annet bruk og utlevering av opplysninger, noe som vil gi bedre forutsigbarhet. Det er videre store forskjeller på de ulike områdene når det gjelder hvor mye og hva slags opplysninger som lagres, hvordan de brukes og hvilket beskyttelsesnivå de har. Hvor detaljert behandlingen vil bli regulert i forskrift, vil derfor variere.

## Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, Kripos, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Sør-øst politidistrikt, Sør-vest politidistrikt, Møre- og Romsdal politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Politiets sikkerhetstjeneste og Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter forslaget som sådan.

Politidirektoratet mener at det ikke er grunn til å fastsette en høyere terskel for tilgang til bilde- og signaturregisteret enn for øvrige registre, sett hen til at bilde- og signaturregisteret ikke inneholder mer personsensitiv informasjon enn at direkte tilgang for politiet vil være personvernmessig forsvarlig og forholdsmessig.

Politidirektoratet viser til at det er positivt at tidligere innspill om politiets behov for tilgang er hensyntatt og støtter forslaget om at politiet gis direkte tilgang, også til bilde- og signaturregisteret. Hovedbegrunnelsen for dette er at det vil gi et mer effektivt politi. Politidirektoratet understreker videre viktigheten av at bruken holdes innenfor de rammer som er gitt.

Til lovforslaget § 43 b tredje ledd om at opplysninger i motorvognregisteret kan utleveres til, eller på annen måte gjøres tilgjengelig for, utenlandske myndigheter, viser Politidirektoratet til at all informasjon i motorvognregisteret vil kunne være interessant for politiets arbeid og bør gjøres tilgjengelig for utenlandske politimyndigheter så langt hjemmelen tillater.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) understreker at rask tilgang til personfoto ved direkte søk vil være av stor nytteverdi i deres oppgaveløsning. Særlig sett hen til at Statens vegvesens bilderegister vil gi tilgang til flere foto enn hva politiets eget passregister vil gi, da bilderegisteret også inneholder bilder av utenlandske borgere med norsk førerkort. De mener, i likhet med flere av politidistriktene, at det ikke bør være en høyere terskel for tilgang til bilde- og signaturregisteret enn for de andre registrene.

Kongelig Norsk Automobilklubb (KNA) viser til at de ikke har innvendinger til politiets direkte tilgang til førerkort- og motorvognregisteret. Når det gjelder direkte tilgang til bilde- og signaturregisteret mener KNA imidlertid at det bør være en høyere terskel for tilgang og at nivå bør vurderes av de berørte parter.

Datatilsynet og Norges Automobil-forbund (NAF) støtter ikke forslaget om å gi politiet direkte tilgang til de aktuelle registrene for så vid bruk som «politimessige formål». Datatilsynet viser i den forbindelse til sin høringsuttalelse i forrige høringsrunde og at de den gang stilte seg positive til en klarere regulering av vegmyndighetens behandling av personopplysninger. Datatilsynet så det den gang som særlig positivt at forslaget var begrenset til å gjelde myndighetenes forvaltningsoppgaver etter vegtrafikkloven, da dette gjorde det tydelig at opplysningene i Statens vegvesen sine registre ikke skulle brukes til å løse andre samfunnsoppgaver, som for eksempel alminnelig kriminalitetsbekjempelse, uten eget rettslig grunnlag. Datatilsynet stiller seg imidlertid positive til at politiet kan få direkte tilgang til registrene for det formål å kunne håndheve vegtrafikklovens bestemmelser både forvaltningsrettslig og strafferettslig. Dette fordi det må sies å ligge innenfor hva det er rimelig å forvente at de aktuelle opplysningene brukes til sett opp mot formålet for de aktuelle registrene. En forutsetning er at det opprettes klare rutiner for tilgangsstyring slik at tilgangen ikke brukes til politimessige formål utenfor vegtrafikklovens område.

Datatilsynet viser videre til at de generelt er bekymret for en utvikling hvor stadig flere registre stilles til disposisjon for andre formål enn de ble opprettet for. Dersom det er et ønske om å lage et eget personregister med bilder og tilhørende informasjon, til bruk for politimessige formål, bør det fremmes i en egen lov som regulerer dette området. Datatilsynet etterlyser videre en konkretisering av politiets restbehov for tilgang til kildeopplysninger og grunndata om norske statsborgere og utlendinger som oppholder seg i Norge, utover de hjemler man allerede har i medhold av bl.a. passloven og utlendingsloven.

NAF viser til at de isolert sett har forståelse for politiets ønske om en generell tilgang til alle Statens vegvesen sine registre og at dette vil kunne gjøre arbeidet med kriminalitetsbekjempelse enklere. NAF mener imidlertid at forslaget fremstår som en generell utvanning av tilgang til registre og da til et annet formål enn registrene er opprettet for. NAF vil derfor foreslå at politiet gis en tilgang til de aktuelle registrene, men da kun i saker som dreier seg om eventuelle brudd på vegtrafikklovgivningen og at det i den forbindelse lages klare regler for at opplysningene bare skal brukes til dette formålet. Et eventuelt ytterlige behov for politiet bør etter NAF sin vurdering reguleres gjennom annen lovgivning som for eksempel straffeprosessloven eller lignende.

Statens vegvesen Vegdirektoratet viser til at de har medvirket i prosessen, blant annet ved å forestå den første høringen i 2013, og at Vegdirektoratets syn i saken således allerede er kjent for departementet. Vegdirektoratet er positive til at det nå uttrykkelig fremkommer av forslaget hvilke registre politiet skal kunne få opplysninger fra. Vegdirektoratet viser videre til at de ville foretrukket at man i forslaget hadde lagt seg på samme linje som i passloven § 8 a og ID-kortloven § 12 hvor man har en mer spesifikk oppregning av hvilke politioppgaver opplysningene kan benyttes til. Dette forholdet gjør seg spesielt gjeldende når det gjelder tilgangen til bildemateriell. Vegdirektoratet peker videre på at potensielle utfordringer for så vidt gjelder politiets bruk av data fra Statens vegvesen sine registre må ses i sammenheng med at det er Statens vegvesen som formelt er behandlingsansvarlig for dataene. Statens vegvesen trenger derfor klarhet i hvordan de kan utøve sitt behandleransvar i forhold til politiet som databehandler. I høringsnotatet ble det lagt opp til at dette kunne ivaretas gjennom logging av søk i registrene. Dette fremstår etter Vegdirektoratet sin vurdering å ivareta verken politiet eller Statens vegvesen sitt behov. Vegdirektoratet foreslår derfor i stedet en løsning der politiet har en tilgang inn til Statens vegvesen sine systemer der logging av bruk og brukere foregår på politiets side.

## Departementets vurdering

Departementet har merket seg at høringsinstansene fra politisiden støtter forslagene, og at forslaget vurderes å imøtekomme de behov politiet tidligere har skissert, og som det er nærmere redegjort for i høringsnotatet. Det er få høringsinstanser som har hatt innvendinger mot forslaget om å åpne for tilgang til motorvognregisteret og førerkortregisteret til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre.

Utlevering av opplysninger til politiet vil utgjøre et inngrep etter EMK artikkel 8. I EMK artikkel 8 nr. 2 stilles det krav om at inngrep for det første må være «i samsvar med loven». Krav om lovhjemmel forutsettes også i forarbeidene til Grunnloven § 102. Kravet om lovhjemmel anses oppfylt ved dette lovforslaget, og forslaget anses også å være «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter», jf. EMK artikkel 8 nr. 2. «Politimessige formål» er i politiregisterloven definert som «kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste» og «politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler», og vil dermed både falle inn under vilkåret om å forebygge uorden eller kriminalitet og om å beskytte andres rettigheter og friheter.

Videre anses forslaget å tilfredsstille forordningens krav om behandlingsgrunnlag og rettslig grunnlag for viderebehandling til nye, uforenlige formål, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4. Forslaget anses som et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølging av straffbare forhold, herunder vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet samt andre viktige mål av generell allmenn interesse, jf. forordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav d og e.

Opplysninger om hvem som eier en motorvogn er i utgangspunktet offentlig informasjon, og førerkortregisteret og motorvognregisteret inneholder i begrenset grad opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, selv om enkelte slike opplysninger registreres, blant annet opplysninger om sperrefrist, inndragning og beslag. Helsemessige opplysninger legges inn i førerkortregisteret i form av koder. Departementet mener i lys av de behov politiet har skissert, at hensynet til effektivt politiarbeid i dette tilfellet bør veie tyngre enn den interesse den enkelte kan ha i at opplysningene ikke blir utlevert til politiet. Forslaget om å åpne for tilgang til motorvognregisteret og førerkortregisteret til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre opprettholdes etter dette uendret.

Når det gjelder tilgang til bilde- og signaturregisteret, er høringsinstansene mer delt i synet på om det bør åpnes for slik tilgang, og hvor terskelen bør ligge. Politiet har ikke tilgang til dette registeret i dag, og høringsforslaget åpnet også for en videre tilgang til bilder enn det som følger av passloven § 8 a. Etter departementets vurdering er det klart at det foreligger et behov for at politiet kan få tilgang også til bilde- og signaturregisteret. Utlevering fra bilde- og signaturregisteret vil utvide kretsen av personer politiet raskt kan innhente foto av sammenlignet med tilgang til passregisteret, og på den måten ha merverdi for politiets arbeid. For personer som ikke har norsk pass (eller ID-kort), vil det ofte heller ikke være mulig å få tilgang til personfoto på andre måter. Behovet for slike opplysninger er også sterkt understreket av høringsinstansene på politisiden.

Departementet har imidlertid etter høringen kommet til at terskelen for tilgang til bilde- og signaturregisteret bør være den samme som etter passloven § 8 a. Det bør ikke åpnes for tilgang i større grad enn det er et reelt behov for, og det er liten grunn til å ha ulike terskler i ulike lover for når politiet skal kunne få tilgang til bilder.

Ettersom ivaretakelse av politiets behov har vært et sentralt moment i lovarbeidet, har man innhentet fornyede innspill fra Politidirektoratet i forbindelse med ferdigstillelse av lovforslaget. Politiet sier at de umiddelbart ikke ser tilfeller hvor politiet kan ha behov for tilgang til bildene som ikke dekkes ved en terskel tilsvarende passloven. Det er dermed ikke nødvendig å åpne for tilgang til bilde- og signaturregisteret til alle politimessige formål.

Forslaget innebærer blant annet en viss terskel for en saks alvor for at det skal kunne innhentes opplysninger i forbindelse med forebygging og etterforskning, ved at det stilles krav om at det straffbare forholdet må ha en høyere strafferamme enn fengsel i seks måneder. Politiet vil dermed ikke kunne benytte bilde- og signaturregisteret ved forebygging og etterforskning av mindre alvorlige lovbrudd.

Enkelte instanser har tatt til orde for at politiet skal kunne få direkte tilgang til bilde- og signaturregisteret til etterforskning av brudd på vegtrafikklovgivningen, men ikke til forebygging og etterforskning av andre typer lovbrudd. En slik avgrensning vil etter departementets vurdering imøtekomme deler av politiets behov, for eksempel ved at opplysningene kan brukes ved automatisk trafikkontroll (ATK). Samtidig vil tilgang til bilder være av stor betydning også til forebygging og etterforskning av andre typer saker enn brudd på vegtrafikkloven, herunder lovbrudd av atskillig mer alvorlig karakter. Dersom man først åpner for tilgang til opplysninger til bruk i etterforskning, mener departementet det ikke er naturlig å avgrense til en spesifikk type lovbrudd, ut over at strafferammen må være høyere enn seks måneder.

Departementet har i tillegg, blant annet på bakgrunn av nytt personvernregelverk, etter nærmere vurderinger sett behov for enkelte justeringer i selve ordlyden, utover det som har fremkommet fra høringsinstansene. Det har videre vært nødvendig å gjøre enkelte andre tilpasninger i ordlyden, som det redegjøres nærmere for i det følgende.

Etter høring er tittel på bestemmelsen endret til «Behandling av personopplysninger». Videre har departementet funnet grunn til å erstatte «forvaltningsoppgaver» med «oppgaver etter denne loven med forskrifter», for å presisere at behandling av personopplysninger ikke er avgrenset til rent forvaltningsrettslige handlinger knyttet til enkeltvedtak, tjenestehandlinger eller lignende, men omfatter alle formål etter vegtrafikkloven. En slik snever tilnærming har heller ikke vært intensjonen med forslaget, se nærmere om dette under pkt. 4.2. Bestemmelsen er tenkt å omfatte også for eksempel alle kontroll- og tilsynsaktiviteter på vegtrafikkområdet. For å unngå enhver tvil om at bestemmelsen også åpner for behandling av personopplysninger, herunder særlige kategorier personopplysninger, i forbindelse med trafikksikkerhets- og ulykkesanalysearbeid som utføres på dette området, er dette nå uttrykkelig presisert i første ledd siste punktum.

Passusen om at det også kan behandles personopplysninger der det er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser etter loven, er tatt bort etter høringen da dette dekkes av formuleringen «når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven med forskrifter» samt bestemmelsens tredje ledd.

Videre har departementet uttrykkelig tatt inn i ordlyden, både i første og andre ledd, at også opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 kan behandles i medhold av bestemmelsen. Det var en klar forutsetning i høringsnotatet at forslaget også var ment å omfatte behandling av denne typen personopplysninger, uten at dette direkte kom til uttrykk i ordlyden i § 43 b. For å unngå uklarheter rundt dette foreslår departementet å uttrykkelig innta i bestemmelsen at også slike personopplysninger kan behandles.

Departementet viser for øvrig til at bestemmelsen ikke er ment å begrense adgangen til å utlevere personopplysninger på grunnlag av eventuell annen lovgivning eller å utlevere opplysninger som ikke er personopplysninger.

Departementet har videre funnet det hensiktsmessig å presisere i bestemmelsens andre ledd at utlevering av personopplysninger til politiet kan skje ved direkte søk. Også dette er bare en presisering av intensjonen i forslaget som ble sendt på høring. Det er videre tatt inn i ordlyden at opplysninger kan utleveres til politiet uten hinder av taushetsplikten når det er nødvendig for de politimessige formål som listes opp for henholdsvis tilgang til opplysninger fra motorvognregisteret og førerkortregisteret og fra bild- og signaturregisteret.

Når det gjelder de praktiske rutinene for å sikre at informasjonssikkerheten ivaretas i tråd med gjeldende regler forutsetter departementet at politiet og Statens vegvesen sammen finner gode løsninger for dette, herunder at politiet bærer sin del av ansvaret som bruker av dataene fra Statens vegvesen sine registre.

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagets tredje ledd om å åpne for at opplysninger fra motorvognregisteret kan utleveres til eller gjøres tilgjengelig for utenlandske myndigheter når det følger av internasjonale forpliktelser. Det legges imidlertid til i bestemmelsen at dette også gjelder opplysninger fra førerkortregisteret.

I bestemmelsens siste ledd endres ordlyden fra «gir forskrifter» til «kan gi forskrift». Hvorvidt det er behov for nærmere forskriftsregulering varierer fra de ulike områdene for behandling av personopplysninger, og det er derfor grunn til å endre ordlyden slik at det bare er en hjemmel for å gi nærmere forskrifter ved behov, og ikke en forutsetning om at det gis nærmere forskrifter. Etter høringen er det presisert i ordlyden at det også kan gis forskrift om viderebehandling av opplysninger.

# Forholdet til folkeregisterloven

## Forslag til ny § 43 c

Statens vegvesen har i forbindelse med sin saksbehandling behov for opplysninger fra Folkeregisteret. Dette gjelder blant annet fødsels- og D-nummer, nytt eller tidligere fødsels- eller D-nummer, fullt navn, kjønn, adressekode, personstatus (for eksempel bosatt eller utvandret), statusdato og fødested (kommunenummer eller landkode) fra folkeregisteret. Disse lagres i Statens vegvesens systemer.

Enkelte saksbehandlere på førerkortområdet har tilgang som muliggjør direktesøk i Folkeregisteret. Via denne tilgangen kan det innhentes informasjon om dato for utvandring, innvandring, flyttedato, navneendring, adresseendring, dødsfall osv. Det er avgjørende at Statens vegvesen opprettholder tilgangen til informasjon fra Folkeregisteret for effektivt å kunne utføre sine oppgaver.

I henhold til ny folkeregisterlov (Prop. 164 L (2015–2016)) som trådte i kraft 1. oktober 2017, må de som skal ha utlevert taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret, ha hjemmel i egen lov. Fordi noen av de opplysningene Statens vegvesen trenger fra Folkeregisteret er taushetsbelagte, vil lovhjemmel i vegtrafikkloven være nødvendig for å opprettholde Statens vegvesen sin tilgang.

Forslaget har ikke vært på alminnelig høring, jf. pkt. 2.3.

## Departementets vurdering

Det foreslås å ta inn en bestemmelse i vegtrafikkloven ny § 43 c som viderefører at Statens vegvesen, uten hinder av taushetsplikten, kan innhente nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret for utførelsen av oppgaver i eller i medhold av vegtrafikkloven.

# Retting av språklige feil

Departementet foreslår enkelte språklige rettelser i vegtrafikkloven. I § 6 sjette ledd foreslås en omskriving av ordet «konkurranseskjøring» som endres til «konkurransekjøring», dvs. at en feilplassert bokstav fjernes. I § 36 b første ledd annet punktum foreslås å erstatte ordet «pålemyndigheten» med «påtalemyndigheten». Høring av disse forslagene om rettelser anses åpenbart unødvendig, og Samferdselsdepartementet har derfor besluttet å unnlate høring i samsvar med utredningsinstruksen punkt 3.3.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til § 24 ellevte ledd om lengre karantene for fusk til førerprøven er viktig for trafikksikkerheten. Det antas at den foreslåtte bestemmelsen vil gjøre det mindre attraktivt for en kandidat å fuske eller samarbeide med kriminelle miljøer.

I tilfeller der Statens vegvesen avdekker fusk, er reaksjonen i dag at kandidaten ikke består prøven og blir ilagt to eller fire ukers karantene. I noen tilfeller vil forholdet også anmeldes. Vesentlig lengre karantenetid kan føre til flere klagesaker, men neppe av betydelig omfang.

En lang karantenetid antas å være en forutsetning for at ordningen skal ha den ønskede preventive effekt. Kandidaten må vente inntil ett år med å erverve førerkort i ønsket førerkortklasse eller klasser. For utrykningssjåfører og yrkessjåfører innebærer karantenen også en utsettelse av adgangen til å utøve yrket. En lengre karantenetid antas å redusere antall tilfeller av fusk og dermed ha en positiv effekt på trafikksikkerheten.

For Statens vegvesen vil lovforslaget innebære noe oppfølging i form av forskriftendringer, arbeid med interne rutiner og systemendringer. Departementet kan ikke se at forslaget vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser utover dette.

Forslaget om ny § 43 b følger på vegtrafikklovens område opp uttalte mål om at personvern skal være en integrert del av utviklingen og anvendelsen av IKT i offentlig sektor. En uttrykkelig hjemmel for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger vil i større grad forankre personvernet som ett av de hensyn som skal ivaretas i vegtrafikklovgivningen.

Forslaget til § 43 b annet ledd er ment som et rettslig grunnlag for at politiet skal kunne benytte den faktiske tilgangen de allerede har i dag til noen av Vegvesenet sine registre, til politimessige formål også utover vegtrafikklovgivningen, og til kvalitetskontroll av politiets registre. I tillegg åpner forslaget for at det kan etableres direkte tilgang for politiet også til bilde- og signaturregisteret tilknyttet førerkortregisteret. Forslaget krever ikke at flere i politiet enn i dag skal kunne innhente opplysninger fra de aktuelle registrene, eller at det må etableres en ordning med direkte søk. Politiet vil måtte benytte de muligheter som finnes innenfor gjeldende ressurser.

Tilgang til bilde- og signaturregisteret kan løses på flere måter teknisk. Basert på Statens vegvesen sine erfaringer med tilsvarende endringer i datatekniske løsninger, vil kostnadene ved de omtalte endringene anslagsvis ligge i størrelsesorden 2 millioner kroner. For at løsningen skal kunne tas i bruk av politiet forutsettes også prioritert innsats og endringer av løsninger fra politiets side. Avhengig av løsning vil det også bli kostnader for Statens vegvesen og politiet i forbindelse med etablering av eventuell loggfunksjon for politiets bruk. Statens vegvesen har ikke forutsetninger for å analysere en tilgangslogg for politiets brukere. I tillegg til det datatekniske rundt løsningen, vil politiet også måtte ha et administrativt apparat og en internkontrollfunksjon til dette formålet.

Det legges videre til grunn at en lovhjemmel for behandling av personopplysninger og nærmere regulering i forskrift, kan bidra til effektivisering og målretting av kontroll- og tilsynsvirksomheten i Statens vegvesen. Ved økt målretting av kontroll øker sannsynligheten for at de som utgjør en trafikksikkerhetsrisiko på norske veier tas inn til kontroll og at de som har alt i orden kan kjøre uforstyrret uten å bli stoppet. For næringen vil dette ha en positiv effekt ved en enklere arbeidshverdag og ved at unødvendig venting og tidstap reduseres. God forankring for behandling av opplysninger er imidlertid avgjørende for at slike systemer kan tas i bruk i utstrakt grad.

Videre antas lovforslaget å ha betydning også for andre myndigheters utførelse av deres oppgaver. Blant annet har politiet skissert at forslaget vil medføre en vesentlig forenkling og effektivisering av politiarbeidet. Denne gevinsten vil være mer indirekte enn at den kan konkretiseres i form av prognoser for økt tjenesteproduksjon og kortere saksbehandlingstid.

Forslaget vil medføre behov for utarbeiding av forskrifter og retningslinjer for Vegvesenets behandling av opplysninger i medhold av bestemmelsen. Videre forutsettes at politiet må vurdere behovet for ytterligere retningslinjer for sin innhenting og bruk.

Utover at forslaget må antas å medføre personvernmessige konsekvenser ved at opplysninger i Statens vegvesens registre gjøres tilgjengelig for flere formål enn tidligere, legges det ikke til grunn at forslaget til § 43 b har direkte eller merkbare konsekvenser for innbyggerne.

Forslaget til ny § 43 c om Statens vegvesens tilgang til folkeregisteret antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser, da det bare viderefører hjemmelsgrunnlag for Statens vegvesens tilgang til Folkeregisteret, i vegtrafikkloven som følge av ny folkeregisterlov.

Forslaget om retting av språklige feil har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

# Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 6 nytt sjette ledd

Fjerning av bokstaven «s» fra «konkurranseskjøring» er bare en språklig rettelse og har ingen realitetsvirkninger.

Til § 24 femte ledd nytt annet punktum

Bestemmelsen presiserer departementets adgang til å fastsette regler i forskrift om karantene på inntil to måneder ved stryk til førerprøven. Bestemmelsen gir en nærmere forklaring av hva karantene innebærer, dvs. at den som ikke består en førerprøve, kan nektes å gå opp til ny prøve i karanteneperioden. Tilsvarende regler kan fastsettes for utrykningsprøve og for prøve for yrkessjåførkompetanse.

Til § 24 nytt ellevte ledd

Bestemmelsen innebærer at den som forsettlig eller grovt uaktsomt fusker eller forsøker å fuske til førerprøven, kan ilegges en karantene på inntil ett år. Karantenebegrepet er forklart i femte ledd. Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slik karantene. Det forutsettes blant annet at regler som angir karantenens lengde, eventuelt hvordan denne skal beregnes, hvorvidt den skal differensieres osv., fastsettes ved forskrift.

Tilsvarende regler kan fastsettes for utrykningsprøve og prøve for yrkessjåførkompetanse.

Til § 36 b første ledd

Endringen i bestemmelsen (erstatning av «pålemyndighet» med «påtalemyndighet» i annet punktum) er bare en språklig rettelse, og har ingen realitetsvirkninger.

Til ny § 43 b

Bestemmelsens første ledd gir supplerende rettslig grunnlag for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter vegtrafikkloven med forskrifter, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3. Bestemmelsen åpner også for behandling av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Bestemmelsen gir offentlig myndighet full tilgang til slike opplysninger fra Statens vegvesens registre når formålet følger av vegtrafikklovgivningen.

Som redegjort for i kapittel 4 er betegnelsen «offentlig myndighet» valgt for ikke å utelukke at behandling av personopplysninger på vegtrafikklovens område kan være aktuelt også for andre myndigheter enn Statens vegvesen. Opplysninger i Statens vegvesens registre behandles i dag også av andre offentlige myndigheter, som for eksempel politi-, toll- og skattemyndighetene. Videre kan også kommunale eller fylkeskommunale myndigheter behandle opplysninger i medhold av bestemmelsen. Dette kan være aktuelt i forbindelse med kommunenes forvaltning av parkeringsregelverk og parkeringstillatelser. I slike situasjoner vil behandlingsansvaret ligge hos den aktuelle myndigheten. Videre er bestemmelsen ikke ment å utelukke at private aktører kan behandle personopplysninger gjennom å være databehandler. Dette vil typisk være relevant for kontrollorganer for periodisk kjøretøykontroll.

Formuleringen «[n]år det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven med forskrifter» må leses vidt og opp mot oppgaver knyttet til hele virkeområdet til vegtrafikkloven med forskrifter. Behandling av personopplysninger som er nødvendig for å utføre oppgaver for å ivareta de hensynene som ligger til grunn for vegtrafikklovgivningen, som blant annet trafikksikkerhet, fremkommelighet, miljø, like konkurransevilkår og sosiale forhold i vegtransporten, vil derfor etter departementets vurdering falle innenfor bestemmelsens virkeområde. Kontroll- og tilsynsaktivitet for å ivareta disse hensynene, og behandling av personopplysninger i den forbindelse, vil således også være forankret i bestemmelsen. Sektoransvaret som vegmyndighetene har for trafikksikkerhetsarbeid generelt og herunder Statens vegvesens særlige rolle i forbindelse med ulykkesanalysearbeid kommer i dag ikke direkte til uttrykk i vegtrafikklovgivningen. For å unngå enhver tvil om at personopplysninger også kan behandles i medhold av bestemmelsen også for slike formål er dette nå uttrykkelig nevnt i bestemmelsens første ledd siste punktum. I den grad slik behandling omfatter behandling av taushetsbelagte opplysninger vil man imidlertid måtte se hen også til forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Dette må ses i sammenheng med utleveringsadgangen som fremkommer i andre ledd. Bestemmelsen er imidlertid ikke ment å begrense adgangen til å utlevere andre typer opplysninger enn personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger.

Andre ledd regulerer adgangen til å utlevere personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, fra nærmere angitte registre til politiet for formål også utover vegtrafikklovgivningen. Enkelte av opplysningene i registrene vil være underlagt taushetsplikt, fordi opplysningene vil gjelde noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det presiseres derfor at opplysningene kan utleveres uten hinder av taushetsplikt. Fra motorvognregisteret og førerkortregisteret kan opplysninger utleveres når utleveringen er begrunnet i politimessige formål eller til kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre. Dette er således formål som går utover det som angis i første ledd.

Med «politiet» menes alle deler av politietaten, herunder Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Begrepet «politimessige formål» er ment å ha samme innhold som etter definisjonen i politiregisterloven § 2 nr. 13. Begrepet inkluderer blant annet politiets etterretningsvirksomhet og undersøkelser i forbindelse med melding om savnet person. Politiets forvaltningsvirksomhet og oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet anses i denne sammenheng ikke som «politimessige formål». Forslaget til § 43 b begrenser videre ikke adgangen til å utlevere personopplysninger til politiet på annet rettslig grunnlag, og berører ikke adgangen til å ta beslag etter straffeprosessloven.

Opplysninger fra bilde- og signaturregisteret kan utleveres til politiet til de samme formål som etter passloven § 8 bokstav a til d samt kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre. Dette omfatter ulike situasjoner der politiet har behov for å identifisere personer, samt forebygging og etterforskning av handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. For det nærmere innhold i de ulike alternativene vises det til Prop. 153 L (2012–2013) punkt 9 på side 33 til 34.

Det fremkommer uttrykkelig av bestemmelsen at utlevering kan skje ved direkte søk i de aktuelle registrene.

Forslaget til tredje ledd skal blant annet ivareta de forpliktelsene som ligger i avtalen om norsk tilknytning til Prüm-regelverket, for så vidt gjelder utlevering av opplysninger fra motorvognregisteret til utenlandske myndigheter. Bestemmelsen innskrenker ikke adgangen til utlevering på annet grunnlag dersom slikt foreligger. Selv om behovet for å behandle personopplysninger for å oppfylle internasjonale forpliktelser etter vegtrafikklovgivningen i utgangspunktet ivaretas av formuleringen «når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven med forskrifter» i første ledd er det presisert at det kan utleveres opplysninger både fra førerkort- og motorvognregisteret til utenlandske myndigheter. Også slik utlevering kan skje ved direkte søk.

Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel til at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger. Opplistingen kan ikke anses uttømmende, men gir nærmere rammer for hva det kan gis forskrifter om. Det er herunder presisert at det kan gis nærmere forskrifter om viderebehandling av opplysninger. Dette innebærer at det også kan gis nærmere forskrifter om viderebehandling også til formål som er uforenlig med innsamlingsformålet, jf. personvernforordningens artikkel 6 nr. 4.

Til ny § 43 c

Forslaget innebærer at Statens vegvesens adgang til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret, videreføres også etter at ny folkeregisterlov trådte i kraft 1. oktober 2017.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Departementet foreslår at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Dette for å avstemme ikrafttredelse opp mot behovet for eventuelle forskriftsendringer.

Det foreslås også en åpning for at de ulike bestemmelsene kan tre i kraft til ulik tid dersom det er behov for det.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i vegtrafikkloven (karantene ved førerprøve, behandling av personopplysninger, forholdet til folkeregisterloven mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i vegtrafikkloven (karantene ved førerprøve, behandling av personopplysninger, forholdet til folkeregisterloven mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i vegtrafikkloven (karantene ved førerprøve, behandling av personopplysninger,
forholdet til folkeregisterloven mv.)

I

I lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk gjøres følgende endringer:

§ 6 sjette ledd skal lyde:

Fartsgrensene gjelder ikke for konkurransekjøring som med politiets tillatelse holdes på særskilt bane eller veg som stenges for all annen trafikk.

§ 24 femte ledd andre punktum skal lyde:

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om at den som ikke består førerprøve, utrykningsprøve eller prøve for yrkessjåførkompetanse kan forbys å gå opp til ny prøve i en periode på inntil to måneder (karantene).

§ 24 nytt ellevte skal lyde:

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.

§ 36 b første ledd skal lyde:

Dersom motorvognfører ilegges eller antas å ville bli ilagt straff eller gebyr for overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, kan politiet, regionvegkontoret og tollvesenet treffe avgjørelse om å holde tilbake motorvogn og kjøretøy som trekkes av motorvogn inntil bot, gebyr og omkostninger er betalt, eller sikkerhet for betaling er stilt. I saker der politiet vurderer å holde tilbake kjøretøy etter anmeldelse, er regionvegkontorets og tollvesenets tilbakeholdsrett for å sikre betaling av bot tidsbegrenset til påtalemyndigheten har avgjort påtalespørsmålet eller, dersom påtalemyndigheten har besluttet å utferdige forelegg, til forelegget er meddelt.

I kapittel VI skal ny § 43 b lyde:

*§ 43 b* Behandling av personopplysninger

Offentlige myndigheter kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven med forskrifter. Det kan også behandles personopplysninger som nevnt i forbindelse med trafikksikkerhets- og ulykkesanalysearbeid.

Personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, kan uten hinder av taushetsplikt utleveres fra Statens vegvesens motorvognregister og førerkortregister til politiet når det er nødvendig for politimessige formål eller kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre. Personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, kan uten hinder av taushetsplikt utleveres fra bilde- og signaturregisteret til politiet når det er nødvendig for

a) å finne en savnet person

b) å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe

c) å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest

d) å avklare identiteten til en person som etter utlendingsloven har plikt til å gi opplysninger om egen identitet

e) forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder

f) kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre.

Utlevering av personopplysninger etter dette ledd kan skje ved direkte søk.

Personopplysninger i førerkort- og motorvognregisteret kan utleveres til, eller på annen måte gjøres tilgjengelig for, utenlandske myndigheter når dette er nødvendig for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om behandling av personopplysninger, for eksempel om formål med behandlingen, hvilke opplysninger som kan behandles, vilkår for eventuell utlevering, bruk av automatiserte avgjørelser, sletterutiner, sammenstilling og viderebehandling av opplysninger.

I kapittel VI skal ny § 43 c lyde:

*§ 43 c* Forholdet til folkeregisterloven

Statens vegvesen kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for å utføre oppgaver etter denne loven eller andre oppgaver som er fastsatt i eller i medhold av lov.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.