



2016-13

Uhjemlede begrænsninger i mulighed for selvstudium ved køreuddannelsen

På baggrund af nogle konkrete klagesager rejste ombudsmanden af egen drift en sag over for bl.a. Transport- og Bygningsministeriet. I ombudsmandens undersøgelse indgik bl.a. et generelt spørgsmål om gennemførelse af dele af køreuddannelsen ved selvstudium.

Ministeriet fandt, at retsgrundlaget hidtil havde været fejlagtigt anvendt. Ministeriet meddelte samtidig ombudsmanden bl.a., at det retlige grundlag, herunder bekendtgørelsen om undervisningsplan for køreuddannelsen og lærervejledningen, ville blive ændret, så der ikke ville være tvivl om, at der efter den gældende kørekortbekendtgørelse ikke er begrænsninger i de emner (afsnit i undervisningsplanen), der kan gennemføres ved selvstudium.

Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet havde anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om i muligt omfang at undersøge, hvor mange afgørelser Rigspoliet og styrelsen havde truffet i strid med kørekortbekendtgørelsens § 41, stk. 3 og 4, for så vidt angår muligheden for at gennemføre dele af den teoretiske køreuddannelse ved selvstudium.

Ombudsmanden foretog sig på den baggrund ikke mere i sagen.

(Sag nr. 15/05008)

9. marts 2016

Forvaltningsret
12.1 – 12.2Færdselsret
4.1Statsforfatningsret
9

I det følgende gengives hovedparten af ombudsmandens afsluttende brev af 9. marts 2016 i sagen, herunder citater fra ombudsmandens høring og fra myndighedernes udtalelser samt ombudsmandens afsluttende bemærkninger.

A. Sagens hovedspørgsmål

Sagen vedrører navnlig et spørgsmål om, hvorvidt Rigspolitiets "Lærervejledning om køreuddannelsen til kategori B" (version 9.14) ændrer og indskrænker anvendelsesområdet for § 41, stk. 3 og 4, i bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort, hvorefter adgangen til selvstudium efter bestemmelsernes ordlyd alene er begrænset af omfanget af et eventuelt fravær.

Sagen omfatter også et spørgsmål om, hvorvidt lærervejledningen – der ikke er kundgjort – kan håndhæves over for borgerne. Efter lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 24. juni 2008, er kundgørelse en betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne (lovens § 3, jf. § 2).

B. Ombudsmandens høring i sagen

I brevet af 9. december 2015 til Rigspolitiet skrev jeg bl.a. således:

"1. Retligt grundlag

Ved min beslutning om at rejse denne sag er indgået følgende retlige grundlag:

1.1. Færdselsloven

Færdselsloven (lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013) indeholder i § 56, stk. 5, en bemyndigelse til, at justitsministeren fastsætter bestemmelser om bl.a. køreuddannelsen og betingelserne for at få udstedt kørekort, herunder om køreprøven.

Efter den tidligere gældende § 134 b i færdselsloven kunne justitsministeren bemyndige Rigspolitichefen til at udøve de beføjelser, der i loven er tillagt justitsministeren. Denne bestemmelse er med virkning fra den 27. juni 2014 ændret ved § 12 i lov nr. 736 af 25. juni 2014 (ændring af lov om tv-overvågning, lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder, lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling mv. og forskellige andre love). Herefter kan justitsministeren bemyndige politiet til at udøve de beføjelser, der i loven er tillagt justitsministeren.

1.2. Betænkning nr. 892/1980

Betænkning om køreuddannelse nr. 892/1980 indeholder følgende bemærkninger:

'I den ændrede teoretiske undervisning vil der – udover at give eleverne det nødvendige lovkundskab – blive lagt vægt på at indgive kendskab til de faktisk forekommende risikomomenter i trafikken (risikolære) samt befordre en forståelse for sikker og hensynsfuld optræden i trafikken.

...

Det er opfattelsen hos et flertal af færdselssikkerhedskommissionens medlemmer, at en sådan teoretisk uddannelse ikke med et rimeligt resultat vil kunne gennemføres udelukkende ved hjælp af selvstudium, og man mener derfor, at der bør indføres et krav om obligatorisk teoriundervisning.

Selv om det samtidig er flertallets opfattelse, at behovet for en egentlig undervisning vil være stærkt varierende fra elev til elev, anses det for nødvendigt, at der indføres obligatorisk teoretisk grundkursus med behandling af stoffet i mindst 20 lektioner á 45 minutter. Derefter overlades det til den enkelte, om den mere detaljerede tilegnelse af stoffet skal finde sted gennem undervisning eller ved selvstudium.'

1.3. Bekendtgørelse om kørekort med bilag

1.3.1. Justitsministeren har udstedt bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'Kapitel 3.

Køreundervisning

§ 38. (...)

Stk. 2. Rigspolitiet udsteder bekendtgørelser om undervisningsplan for køreuddannelsen til de enkelte kategorier, og undervisningen skal gennemføres i overensstemmelse hermed.

...

§ 39. I undervisningen i teori kan IT-baserede undervisningsprogrammer anvendes på samme vilkår som andre hensigtsmæssige hjælpemidler.

Stk. 2. Den godkendte kørelærer, der anvender IT-baserede undervisningsprogrammer, skal være til stede i undervisningslokalet sammen med køreeleverne som aktiv vejleder og diskussionspartner for køreeleverne. Teoriundervisning, der enten er kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevernes holdning og adfærd, skal herudover altid gennemføres som en aktiv dialog mellem kørelæreren og alle køreelever på holdet. Køreeleverne skal derfor være på samme undervisningsmæssige niveau i køreuddannelsen.

Stk. 3. (...)

...

Stk. 7. Det skal fremgå af den i § 44 omtalte lektionsplan, om en lektion er gennemført som IT-baseret undervisning.

Stk. 8. (...)

Pauser i køreuddannelsesperioden

§ 41. Ved køreuddannelsesperioden forstås den periode, hvori ansøgeren er under køreuddannelse. I køreuddannelsesperioden indgår undervisningen i teorilokale (teoretiske emner), praktisk køreundervisning (øvelseskørsel), teoriprøve og praktisk prøve. Teoriprøven og den praktiske prøve er ikke en del af undervisningen, jf. bilag 4.

Stk. 2. Ansøgere, der er fraværende i køreuddannelsesperioden i mere end tre måneder, skal påbegynde køreundervisningen på ny i overensstemmelse med de i bilag 4 anførte bestemmelser.

Stk. 3. Ansøgere, der i løbet af køreuddannelsesperioden er fraværende i højst 4 lektioner af 45 minutters varighed i teorilokale (teoretiske emner), kan på særlige vilkår selv gennemgå de manglende emner ved selvstudium. Betingelserne herfor fremgår af afsnit VI i bilag 4.

Stk. 4. Årsagen til fraværet har ingen betydning.

...

Lektionsplan

§ 44. Kørelæreren skal før påbegyndelsen af en køreelevs undervisning udfærdige en detaljeret lektionsplan i to eksemplarer over uddannelsesforløbet planlagt i nøje overensstemmelse med bestemmelserne i denne bekendtgørelse og undervisningsplanen for køreuddannelsen til den omhandlede kategori. Et eksemplar af lek-

tionsplanen skal udleveres til køreeleven senest ved køreundervisningens første lektion.

Stk. 2. Lektionsplanen skal indeholde følgende:

...

8) Hovedindholdet af hver enkelt lektion opdelt i lektioner i teorilokale (teoretiske emner) og i praktisk køreundervisning (øvelseskørsel) anført med underafsnitsbetegnelsen (dvs. nummerering med tilhørende overskrift) fra den omhandlede undervisningsplan, herunder plads til datoen for hver enkelt lektions gennemførelse, den faktisk anvendte tid samt plads til køreelevens og kørelærerens underskrifter.

9) (...)

Stk. 3. Den undervisende kørelærer og køreeleven skal straks efter afslutningen af hver enkelt lektion med deres underskrifter (mindst ét fornavn og efternavnet) i kørelærerens eksemplar af lektionsplanen bekræfte, at der er undervist i indholdet af omhandlede lektion, herunder bekræfte datoen for lektionens gennemførelse og den faktisk anvendte tid.

Stk. 4. (...)

...

Stk. 8. Køreundervisningen og anvendelsen af lektionsplaner skal gennemføres i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag 3.'

1.3.2. Bilag 3 (Bestemmelser for anvendelse af lektionsplaner i køreuddannelsen) til bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende:

'IV. Krav til udformningen af lektionsplanen

...

11) De enkelte lektioner i lektionsplanen skal som minimum indeholde følgende: Afsnitsnummerering fra den omhandlede undervisningsplan, overskrifter, rubrikker/linjer til navne mv., dato, faktisk anvendt tid og underskrifter.

12) Underskrifter, dato og faktisk anvendt tid skal entydigt relatere sig til den omhandlede lektion. Der skal derfor i lektionsplanen umiddelbart efter hver lektion være afsat plads til disse oplysninger, jf. dog pkt. 12 [formentlig rettelig 13; min bemærkning].

...

VI. Lektionsplanens anvendelse

...

4) Den eller de undervisende kørelærere og køreeleven skal straks efter afslutningen/gennemførelsen af hver enkelt lektion med deres underskrifter i kørelærerens eksemplar af lektionsplanen bekræfte, at der er undervist i indholdet af den omhandlede lektion. Datoen for

lektionens gennemførelse og den faktisk anvendte tid skal også bekræftes.

...

9) Har køreeleven ved selvstudium gennemgået én, to, tre eller fire lektioner i teori (teoretiske emner), skal dette fremgå af kørelæreren lektionsplan ved kørelæreren og køreelevens påtegning herom, jf. afsnit VI i bilag 4.

...

VIII. Definitioner

1) Faktisk anvendt tid er den tid, hvor køreeleven er til stede i teori-lokalet og modtager undervisning af kørelæreren, og den tid, hvor køreeleven undervises ved/i køretøjet eller udfører kontrol af køretøjets udstyr under kørelæreren opsyn/kontrol samt den tid, hvor køreeleven undervises som fører af køretøjet ('rattid').

2) Til faktisk anvendt tid medregnes ikke:

a) Den tid, som køreeleven anvender til selvstudium, uden at kørelæreren er til stede sammen med køreeleven i lokalet for at gennemføre undervisning, jf. dog bilag 4, afsnit VI.

b) Den tid, hvor køreeleven er passager i skolekøretøjet.'

1.3.3. Bilag 4 (Pauser i køreuddannelsesperioden) til bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende:

I. Baggrund

For at kunne overholde princippet om integreret teoretisk og praktisk undervisning samt for at sikre en optimal køreuddannelse skal undervisningsforløbet være sammenhængende. Der må derfor ikke være ophold i køreuddannelsesperioden af længere varighed.

...

II. Pauser i køreuddannelsesperioden

Ansøgere, der er fraværende i køreuddannelsesperioden i mere end 3 måneder, skal påbegynde køreundervisningen på ny i overensstemmelse med afsnit III. Årsagen til fraværet har ingen betydning.

...

VI. Selvstudium

Ansøgere, der er fraværende fra køreundervisningen i højst 4 lektioner af 45 minutters varighed i teorilokale (teoretiske emner), kan på særlige vilkår indhente det forsømte ved selv at gennemgå de manglende teoretiske emner (selvstudium).

Betingelserne herfor er følgende:

- 1) Kørelæreren skal sikre sig, at ansøgeren har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang og bekræfte dette ved sin underskrift i lektionsplanen ved den omhandlede lektion.
- 2) Det skal fremgå af kørelærerens lektionsplan, hvilke(n) lektion(er) i teorilokale, der er gennemgået ved selvstudium, jf. punkt 9 i afsnit VI i bilag 3.

Det følger heraf, at selvstudium ikke må indgå som et planlagt forløb i den udbudte undervisning.'

1.4. Bekendtgørelse om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B) med bilag

1.4.1. Med hjemmel bl.a. i færdselslovens § 56, stk. 5, og efter bemyndigelse i henhold til § 134 b i færdselsloven er af Rigspolitiet udstedt bekendtgørelse nr. 198 af 26. februar 2014 om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B). Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

'§ 1. Undervisning af elever med henblik på erhvervelse af kørekort til kategori B skal foregå i overensstemmelse med undervisningsplanen for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B), der er optaget som bilag til denne bekendtgørelse.'

1.4.2. Af bekendtgørelsens bilag 12, pkt. 10, fremgår bl.a. følgende:

'De forhold, der er nødvendige til beskrivelse af kravene til køreuddannelsen samt vilkårene for indstilling til køreprøve, skal være gennemført i overensstemmelse med lærervejledningen om køreuddannelsen til kategori B.

...

10.2.2. Teoriprøven

...

7) Ved teoriprøven skal ansøgeren medbringe:

...

c) Kørelærerens eksemplar af **lektionsplanen** i behørigt udfyldt stand. [Samme krav ved den praktiske prøve; min bemærkning.]'

1.5. Lærervejledning om køreuddannelsen til kategori B

Rigspolitiets 'Lærervejledning om køreuddannelsen til kategori B' (version 9.14) indeholder følgende afsnit:

'Holdningsbearbejdning

Et væsentligt element i køreuddannelsen er bearbejdning af elevens holdninger i trafikken. En sådan holdningsbearbejdning kræver, at eleven aktivt tager stilling til de enkelte emneområder. Bearbejdning af elevens holdninger er væsentlig såvel i den teoretiske som i den praktiske undervisning. Dette forudsætter en aktiv dialog mellem kørelæreren og køreeleverne og køreeleverne imellem på holdet. Der skal således gennemføres undervisningssamtaler (ledet diskussion). Køreeleverne skal derfor være på samme undervisningsmæssige niveau i køreuddannelsen. Hermed menes, at eleverne skal være nået til den samme lektion i undervisningsforløbet.

IT-baserede undervisningsprogrammer

Et IT-baseret undervisningsprogram er et medie, hvor eleven selvstændigt kan gennemføre køreundervisningen uden kørelærers medvirken. Forskellen på et IT-baseret undervisningsprogram og egentlig kørelærerundervisning er, at det IT-baserede undervisningsprogram alene er et hjælpemiddel til brug for kørelærers undervisning, mens kørelærerundervisningen foregår som en aktiv dialog mellem kørelæreren og eleverne.

IT-baserede undervisningsprogrammer kan anvendes på samme måde som andre hjælpemidler som video, lysbilleder, PowerPoint, teoribog og lignende i køreuddannelsen.

Anvendes IT-baserede undervisningsprogrammer, skal kørelæreren som aktiv vejleder og diskussionspartner for køreeleverne være til stede i undervisningslokalet. Teoriundervisning, der enten er kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevernes holdninger og adfærd, skal herudover altid gennemføres som holdundervisning i en aktiv dialog mellem kørelæreren og alle køreelever. **Afsnittene 3, 4, 5, 7, 8 i undervisningsplanen for køreuddannelsen** er adfærds- og holdningsbearbejdende eller indeholder komplicerede forhold. Disse afsnit skal derfor altid gennemføres ved en aktiv dialog mellem kørelæreren og alle køreelever på holdet samt køreeleverne imellem, for derved at opnå en trafiksikker holdning og adfærd.

...

Selvstudium

Selvstudium kan i særlige tilfælde gennemføres uden for køreskolen, men undervisningen er først gennemført, når kørelæreren har sikret sig, at eleven har indlært pensummet med tilfredsstillende resultat og i lektionsplanen har bekræftet dette.

Ved selvstudium af teoretiske emner, der enten er kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevernes holdninger og adfærd, skal kørelæreren igennem aktiv dialog sikre sig, at eleven har indlært pensummet med tilfredsstillende resultat, herunder opnået den ønskede holdning og adfærd.

...

2. Anmodning om en udtalelse

2.1. Krav om kundgørelse

Ovenstående retsgrundlag bestående af bestemmelser i færdselsloven og bekendtgørelser, udstedt med hjemmel i færdselsloven, med tilhørende bilag er kundgjort i Lovtidende. Derimod ses Rigspolitiets lærervejledning, der ifølge sit forord indeholder de nærmere retningslinjer om planlægning og gennemførelse af undervisning, herunder valg af hjælpemidler, af elever, der ønsker kørekort til almindelig bil (kategori B), ikke kundgjort.

Efter lovtidendeloven, lovbekendtgørelse nr. 608 af 24. juni 2008, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne (§ 3, jf. § 2). Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kongelige anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter (særligt pkt. 4).

2.2. Adgang til selvstudium, selvstudium af hvilke lektioner og noter af hvad i lektionsplanerne?

2.2.1. Efter § 41, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort kan ansøgere 'på særlige vilkår' gennemgå manglende emner ved selvstudium. De særlige vilkår, der fremgår af bilag 4 til bekendtgørelsen, består alene i, dels at kørelæreren skal sikre sig, at ansøgeren har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang, og bekræfte dette ved sin underskrift i lektionsplanen ved den

omhandlede lektion, dels at det af kørelærerens lektionsplan skal fremgå, hvilke(n) lektion(er) i teorilokale der er gennemgået ved selvstudium.

Efter bekendtgørelsens § 41, stk. 4, har årsagen til fraværet ingen betydning.

Ifølge lærervejledningen kan selvstudium 'i særlige tilfælde' gennemføres uden for køreskolen. I sagen 2014-081-322 fremgår bl.a. følgende af Rigspolitiets afgørelse af 22. juni 2015: 'Rigspolitiet finder, at selvstudium kan anvendes i teoriundervisningen, når ekstraordinære grunde så som sygdom eller lignende gør dette nødvendigt'.

2.2.2. Efter § 39, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort kan it-baserede undervisningsprogrammer anvendes som hjælpemidler i undervisningen i teori, og kørelæreren skal være til stede i undervisningslokalet som aktiv vejleder og diskussionspartner for køreeleverne, jf. § 39, stk. 2. Teoriundervisning, der enten er kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevernes holdning og adfærd, skal herudover altid gennemføres som en aktiv dialog mellem kørelæreren og alle køreelever på holdet, jf. § 39, stk. 2.

Efter bekendtgørelsens § 41, stk. 3, fremgår betingelserne for selvstudium af afsnit VI i bilag 4 til bekendtgørelsen. Som anført ovenfor består betingelserne alene i, dels at kørelæreren skal sikre sig, at ansøgeren har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang, og bekræfte dette ved sin underskrift i lektionsplanen ved den omhandlede lektion, dels at det af kørelærerens lektionsplan skal fremgå, hvilke(n) lektion(er) i teorilokale der er gennemgået ved selvstudium.

Lærervejledningen anfører i et afsnit om it-baserede undervisningsprogrammer, at et it-baseret undervisningsprogram er et medie, hvor eleven selvstændigt kan gennemføre køreundervisningen uden kørelærerens medvirken, og at forskellen på et it-baseret undervisningsprogram og egentlig kørelærerundervisning er, at det it-baserede undervisningsprogram alene er et hjælpemiddel til brug for kørelærerens undervisning, mens kørelærerundervisningen foregår som en aktiv dialog mellem kørelæreren og eleverne. I dette afsnit i vejledningen er også anført, at afsnittene 3, 4, 5, 7, 8 i undervisningsplanen for køreuddannelsen er adfærds- og holdningsbearbejdende eller indeholder komplicerede forhold, og at afsnittene altid skal gennemføres ved en aktiv dialog mellem kørelæreren og alle køreelever på holdet samt køreeleverne imellem.

I et særskilt afsnit om selvstudium er det i lærervejledningen alene anført, at kørelæreren ved selvstudium af teoretiske emner, der enten er kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevernes holdninger og ad-

færd, igennem aktiv dialog skal sikre sig, at eleven har indlært pensummet med tilfredsstillende resultat, herunder opnået den ønskede holdning og adfærd.

2.2.3. Efter § 44, stk. 2, nr. 8, i bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort skal en lektionsplan bl.a. indeholde datoen for hver enkelt lektions gennemførelse og den faktisk anvendte tid.

Bekendtgørelsens bilag 3 definerer i afsnit VIII udtrykket 'faktisk anvendt tid' som den tid, hvor køreeleven er til stede i teorilokalet og modtager undervisning af kørelæreren, og den tid, hvor køreeleven undervises ved/i køretøjet eller udfører kontrol af køretøjets udstyr under kørelæreren opsyn/kontrol, samt den tid, hvor køreeleven undervises som fører af køretøjet ('rattid'). Til faktisk anvendt tid medregnes ikke den tid, som køreeleven anvender til selvstudium, uden at kørelæreren er til stede sammen med køreeleven i lokalet for at gennemføre undervisning, jf. dog bilag 4, afsnit VI.

Af bekendtgørelsens bilag 4, afsnit VI 'Selvstudium', fremgår det som tidligere anført, at kørelæreren skal sikre sig, at ansøgeren har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang, og bekræfte dette ved sin underskrift i lektionsplanen ved den omhandlede lektion, og at det af kørelæreren lektionsplan skal fremgå, hvilke(n) lektion(er) i teorilokale der er gennemgået ved selvstudium.

I sagen 2015-3021-04-3 anførte Rigspolitiet i afgørelsen af 24. august 2015, at der i den pågældende køreelevs lektionsplan skal være anført 'dato for det selvstudium, som køreeleven har gennemført, men ikke elevens faktiske anvendte tid dertil, ligesom det af lektionsplanen skal fremgå, at kørelæreren har sikret sig, at uddannelsesmålene er indlært i tilfredsstillende omfang'.

2.3. Genstanden for min anmodning om en udtalelse

2.3.1. Det er min umiddelbare opfattelse, at lærervejledningen ændrer og indskrænker anvendelsesområdet for bekendtgørelsens bestemmelse om selvstudium, idet *adgangen til selvstudium*, jf. ovenfor pkt. 2.2.1, efter ordlyden af bekendtgørelsens § 41, stk. 3 og 4, alene er begrænset af fraværets omfang.

2.3.2. Det er endvidere min umiddelbare opfattelse, at lærervejledningen også ændrer og indskrænker anvendelsesområdet for bekendtgørelsens regler om selvstudium, hvis det forholder sig således, som det er fremgået af Rigspolitiets afgørelse af 22. juni 2015, at lærervejledningen fastlægger, at det er udelukket at foretage selvstudium i afsnittene 3, 4, 5, 7,

8 i undervisningsplanen for køreuddannelsen, jf. ovenfor pkt. 2.2.2. (I afgørelsen af 24. august 2015 anførte Rigspolitiet yderligere, at Rigspolitiet havde lagt vægt på, at 'det fremgik af lektionsplanen, at lektion 1 og 2 var gennemført som selvstudium, selvom disse indledende lektioner skal gennemføres ved undervisning i køreskolen af en godkendt kørelærer').

Lærervejledningen vil derimod ikke ændre og indskrænke anvendelsesområdet for bekendtgørelsens regler om selvstudium, hvis det forholder sig således, at lærervejledningens angivelse af lektionerne 3, 4, 5, 7 og 8 efter konteksten alene skal forstås som vedrørende en klarlæggelse af, hvilke lektioner der anses for at være 'kompliceret eller indebærer bearbejdning af køreelevens holdning og adfærd' med den betydning, at der – hvis der anvendes it-baserede undervisningsprogrammer – da skal finde en aktiv dialog sted mellem kørelæreren og køreeleverne. Det er således ikke tilstrækkeligt, at kørelæreren i sådanne lektioner blot er til stede som aktiv vejleder og diskussionspartner.

Gennemføres de fremhævede lektioner som selvstudium, er der også krav om aktiv dialog, jf. lærervejledningens specifikke afsnit om selvstudium.

2.3.3. Reglerne i bekendtgørelsens § 44, stk. 2, nr. 8, med tilhørende bilag 3, afsnit VIII, kan efter min umiddelbare opfattelse give anledning til overvejelser om et eventuelt behov for tydeliggørelse af, hvad der i tilfælde af selvstudium skal noteres i lektionsplanen.

Er det efter gældende regler tilstrækkeligt i lektionsplanen at anføre *datoen*, hvor køreeleven afslutter sit selvstudium uden kontakt til kørelæreren? Eller skal *datoen*, hvor kørelæreren sikrer sig, at eleven på grundlag af selvstudiet har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang, anføres i lektionsplanen? I sidstnævnte tilfælde kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt den *tid*, som køreeleven som opfølgning på selvstudiet anvender sammen med kørelæreren, i forbindelse med at denne sikrer sig, at ansøgeren har indlært uddannelsesmålene i den omhandlede teori i tilfredsstillende omfang, skal anføres i lektionsplanen?

2.3.4. Jeg beder herved Rigspolitiet om en udtalelse vedrørende de forhold og problemstillinger, der er anført ovenfor under pkt. 2.3.1 – 2.3.3, herunder spørgsmålet om, hvorvidt lærervejledningen ændrer bestemmelser i bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015 om kørekort, med den virkning at ændringerne efter lovtidendeloven skal kundgøres.

Jeg beder endvidere om, at Rigspolitiet sender udtalelsen til mig gennem Transport- og Bygningsministeriet og således, at jeg kan modtage de samlede udtalelser inden 6 uger fra datoen på dette brev.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Transport- og Bygningsministeriet, som færdselsområdet nu hører under, og jeg har i den forbindelse anmodet ministeriet om, at ministeriet – når ministeriet modtager udtalelsen fra Rigspolitiet – i en særskilt udtalelse til mig forholder sig dels til Rigspolitiets udtalelse, dels til de forhold og problemstillinger, der er anført ovenfor under pkt. 2.3.1 – 2.3.3. Jeg har endelig bedt ministeriet om at sende begge udtalelser til mig inden 6 uger fra datoen på dette brev.”

C. Myndighedernes udtalelser

I udtalelsen af 2. januar 2016 oplyste Trafik- og Byggestyrelsen bl.a.:

”Vedr. kundgørelse

Lærervejledningen er udarbejdet i tilknytning til Rigspolitiets bekendtgørelse nr. 198 af 26. februar 2014 om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B). De nærmere bestemmelser om køreuddannelsen fremgår af kørekortbekendtgørelsen og Rigspolitiets undervisningsplaner.

Lærervejledningen er udstedt som en vejledning og skal opfattes som en vejledning. Af samme grund er vejledningen ikke kundgjort.

I lærervejledningen findes blandt andet Rigspolitiets – nu Trafik- og Byggestyrelsens – fortolkning af bestemmelser i kørekortbekendtgørelsen om køreuddannelsen. Eksempelvis er kørekortbekendtgørelsens § 39 fortolket i lærervejledningens afsnit om undervisningens tilrettelæggelse (side 5).

Det fremgår endvidere af lærervejledningens afsnit om forslag til opdeling af den teoretiske og praktiske køreuddannelse (side 8), at det nøjagtige indhold er fastlagt i delmålene, hvorimod varighed og antallet af de enkelte lektioner – udover de i kørekortbekendtgørelsen fastlagte obligatoriske minimumsantal – er afhængig af elevens individuelle behov. Den følgende lektionsopdeling skal opfattes som et eksempel på et standardprogram, der kan anvendes af køreskolen, eventuelt som grundlag for køreskolen til at udarbejde sin egen lektionsplan for køreuddannelsen.

Vedr. indholdet af lærervejledningen

Det har ikke været hensigten, at der i lærervejledningen skal fastlægges nye krav i køreuddannelsen. Dette fremgår også af lærervejledningens indledningsafsnit:

'De nærmere bestemmelser om køreuddannelse og køreprøver fremgår af Rigspolitiets bekendtgørelse om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B) samt bekendtgørelse om kørekort.'

Lærervejledningen er tænkt som et bidrag til fortolkning og administration af reglerne. Vejledningen er således ikke bindende men alene vejledende.

Trafik- og Byggestyrelsen har nærmere vurderet Ombudsmandens bemærkninger til lærervejledningen. Trafik- og Byggestyrelsen finder, at der visse steder i vejledningen kan være tvivl om, hvorvidt vejledningen indskrænker kørekortbekendtgørelsens bestemmelser.

Trafik- og Byggestyrelsen vil derfor overveje, om nogle af de i lærervejledningen beskrevne forhold i stedet bør indgå i de relevante bekendtgørelser."

I udtalelsen af 24. februar 2016 anførte Transport- og Bygningsministeriet bl.a. følgende:

"3. Transport- og Bygningsministeriets udtalelse

3.1. Transport- og Bygningsministeriet er enig med Trafik- og Byggestyrelsen i, at lærervejledningen alene er en vejledning, og at den dermed ikke har bindende karakter. De retligt bindende bestemmelser om køreuddannelsen findes i kørekortbekendtgørelsen og bekendtgørelse om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B).

Det fremgår imidlertid af bekendtgørelse om undervisningsplan for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B), bilag 12, punkt 10, at de forhold, der er nødvendige til beskrivelse af kravene til køreuddannelsen samt vilkårene for indstilling til køreprøve, skal være gennemført i overensstemmelse med lærervejledningen til kategori B.

Det er Transport- og Bygningsministeriets opfattelse, at denne formulering kan give anledning til tvivl om lærervejledningens retlige status. Transport- og Bygningsministeriet vil derfor ved først kommende lejlighed foranledige, at bekendtgørelse om undervisningsplan for køreuddannel-

sen til almindelig bil (kategori B) ændres, således at henvisningerne til lærervejledningen udgår.

3.2. Da lærervejledningen i vidt omfang bruges som en hjælp ved administration af de bindende regler, er det vigtigt, at vejledningen er i fuld overensstemmelse med reglerne i de gældende bekendtgørelser, således at der også administreres i overensstemmelse med de gældende regler.

Det følger af kørekortbekendtgørelsens § 41, stk. 3, at ansøgere, der er fraværende i køreuddannelsesperioden i højst 4 lektioner af 45 minutters varighed, på særlige vilkår kan gennemgå de manglende emner ved selvstudium. Ifølge bestemmelsens stk. 4 har årsagen til fraværet ingen betydning. Adgangen til selvstudium er således alene begrænset af fraværets omfang og ikke af årsagen til fraværet.

Transport- og Bygningsministeriet er derfor enig med Folketingets Ombudsmand i, at det ikke er i overensstemmelse med kørekortbekendtgørelsens regler, når det i lærervejledningen angives, at selvstudium 'i særlige tilfælde' kan gennemføres. Lærervejledningens formulering har øjensynligt også afstedkommet, at Rigspolitiet (nu Trafik- og Byggestyrelsen) har administreret reglerne således, at årsagen til fraværet skulle være af en ekstraordinær karakter såsom sygdom el.lign., jf. den af ombudsmanden anførte afgørelse 2014-081-322.

Transport- og Bygningsministeriet har derfor anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om hurtigst muligt at ændre lærervejledningen, så det tydeligt fremgår, at årsagen til fravær ingen betydning har for mulighederne for selvstudium.

3.3. For så vidt angår eventuelle begrænsninger i emner (afsnit i undervisningsplanen), der kan gennemføres ved selvstudium, bemærker Transport- og Bygningsministeriet, at det følger af kørekortbekendtgørelsens § 41, stk. 3, at betingelserne for selvstudium fremgår af afsnit VI i bekendtgørelsens bilag 4. Det følger ikke af afsnit VI i bekendtgørelsens bilag 4, at selvstudium er begrænset til visse særlige afsnit i undervisningsplanen. Kørekortbekendtgørelsen indeholder således ikke begrænsninger i, hvilke afsnit i undervisningsplanen der kan gennemføres ved selvstudium.

Det er Transport- og Bygningsministeriets opfattelse, at formuleringen af lærervejledningens generelle afsnit om it-baserede undervisningsprogrammer kan skabe tvivl om, hvorvidt afsnittene 3, 4, 5, 7 og 8 kan gennemføres ved selvstudium. Lærervejledningens formulering har øjensynligt også afstedkommet, at Rigspolitiet (nu Trafik- og Byggestyrelsen) har

administreret reglerne således, at undervisningsplanens afsnit 3, 4, 5, 7 og 8 ikke kan gennemføres ved selvstudium, jf. den af ombudsmanden anførte afgørelse 2015-081-3021-04-3.

Da kørekortbekendtgørelsen som nævnt ovenfor ikke indeholder begrænsninger i de emner (afsnit i undervisningsplanen), der kan gennemføres ved selvstudium, har Transport- og Bygningsministeriet derfor anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om hurtigst muligt at ændre lærervejledningen på dette punkt, så der ikke kan herske tvivl om, at der ikke er begrænsninger i de emner (afsnit i undervisningsplanen), der kan gennemføres ved selvstudium.

3.4. Transport- og Bygningsministeriet har endvidere anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om i muligt omfang at undersøge, hvor mange afgørelser Rigspolitiet og Trafik- og Byggestyrelsen har truffet i strid med kørekortbekendtgørelsens § 41, stk. 3 og 4, for så vidt angår muligheden for at gennemføre dele af den teoretiske køreuddannelse ved selvstudium. Transport- og Bygningsministeriet har i den forbindelse ligeledes anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om over for ministeriet at redegøre nærmere for Trafik- og Byggestyrelsens overvejelser om, hvorvidt disse afgørelser eventuelt bør genoptages af styrelsen.

Transport- og Bygningsministeriet har samtidig meddelt Trafik- og Byggestyrelsen, at hvis styrelsen måtte finde, at der er færdselssikkerhedsmæssige grunde, som taler for, at adgangen til at gennemføre dele af køreuddannelsen ved selvstudium bør begrænses på den måde, som reglerne tilsyneladende er blevet administreret, bedes styrelsen oplyse dette til Transport- og Bygningsministeriet. Transport- og Bygningsministeriet vil herefter overveje, om kørekortbekendtgørelsens regler skal ændres.

3.5. For så vidt angår spørgsmålet om notering af oplysninger i lektionsplanen, hvis lektioner er gennemført ved selvstudium, er Transport- og Bygningsministeriet enig med Folketingets Ombudsmand i, at kørekortbekendtgørelsens § 44, stk. 2, nr. 8, samt bekendtgørelsens bilag 3, afsnit VIII, og bilag 4, afsnit VI, ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for alle relevante spørgsmål, når lektioner er gennemført ved selvstudium. Transport- og Bygningsministeriet har derfor anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om at overveje, hvilke oplysninger det mere præcist vil være relevant at notere i lektionsplanen, når lektioner er gennemført ved selvstudium. Dette vil herefter kunne indføres i kørekortbekendtgørelsen i forbindelse med en kommende ændring/opdatering af bekendtgørelsen.”

D. Ombudsmandens afsluttende bemærkninger

Jeg har noteret mig myndighedernes oplysning om, at Rigspolitiets "Lærervejledning om køreuddannelsen til kategori B" (version 9.14) alene er en vejledning, og at den dermed ikke har bindende karakter.

Herefter har jeg ingen bemærkninger til, at vejledningen ikke er kundgjort. Jeg går ud fra, at lærervejledningen forbliver offentligt tilgængelig for borgerne som i dag, f.eks. på en relevant hjemmeside.

Jeg har også noteret mig følgende oplysninger, som ministeriet har afgivet i sin udtalelse:

- at ministeriet ved førstkommande lejlighed vil foranledige, at bekendtgørelse om undervisning for køreuddannelsen til almindelig bil (kategori B) (bekendtgørelse nr. 198 af 26. februar 2014) ændres således, at henvisningerne til lærervejledningen udgår
- at ministeriet er enig med mig i, at det ikke er i overensstemmelse med kørekortbekendtgørelsens regler (bekendtgørelse nr. 312 af 25. marts 2015), når det i lærervejledningen angives, at selvstudium "i særlige tilfælde" kan gennemføres
- at ministeriet har anmodet Trafik- og Byggestyrelsen om hurtigst muligt at ændre lærervejledningen, så det tydeligt fremgår, at årsagen til fravær ingen betydning har for mulighederne for selvstudium
- at kørekortbekendtgørelsen ikke indeholder begrænsninger i, hvilke afsnit i undervisningsplanen der kan gennemføres ved selvstudium
- at ministeriet har anmodet styrelsen om hurtigst muligt at ændre lærervejledningen, så der ikke er tvivl om, at der ikke er begrænsninger i de emner (afsnit i undervisningsplanen), der kan gennemføres ved selvstudium, og
- at ministeriet har anmodet styrelsen om at overveje, hvilke oplysninger det mere præcist vil være relevant at notere i lektionsplanen, når lektioner er gennemført ved selvstudium, således at krav om sådanne relevante oplysninger vil kunne indføres i kørekortbekendtgørelsen i forbindelse med en kommende ændring/opdatering.

Yderligere har jeg noteret mig, at ministeriet har anmodet styrelsen om i muligt omfang at undersøge, hvor mange afgørelser Rigspolitiet og styrelsen har truffet i strid med kørekortbekendtgørelsens § 41, stk. 3 og 4, for så vidt angår muligheden for at gennemføre dele af den teoretiske køreuddannelse ved selvstudium, og at ministeriet i den forbindelse har anmodet styrelsen om at

redegøre nærmere over for ministeriet for styrelsens overvejelser om, hvorvidt disse sager eventuelt bør genoptages af styrelsen.

Endelig har jeg noteret mig, at ministeriet har bedt styrelsen oplyse det, hvis styrelsen måtte finde, at færdselssikkerhedsmæssige grunde taler for, at adgangen til at gennemføre dele af køreuddannelsen ved selvstudium bør begrænses på den måde, som reglerne tilsyneladende er blevet administreret på.

Ministeriet vil derefter overveje, om regler i kørekortbekendtgørelsen skal ændres.

Jeg har herefter ikke grundlag for at foretage mig mere i sagen.