

Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi

Betänkande av 2008 års alkolåsutredning

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:84

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23063-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Den 19 december 2007 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att föreslå ett system med alkolås till dömda rattfyllerister samt att utreda möjligheterna att lämna över provverksamheten för körkort till privata aktörer. Samma dag förordnade statsrådet Åsa Torstensson generaldirektören Ingvar Åkesson, Försvarets radioanstalt, som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från och med den 15 januari 2008 kansliråden Jonas Ragell och Catrin Tidström, båda vid Näringsdepartementet. Som experter förordnades från och med samma datum enhetschefen Åsa Bergqvist, Länsstyrelsen i Stockholms län, numera rådmannen Tord Edlund, Mora tingsrätt, departementssekreteraren Petra Zetterberg Ferngren, Socialdepartementet, utredaren Sarah Kers, Vägverket, och systemförvaltaren Leif Åsgrim, Vägverket.

Som sekreterare anställdes från och med den 14 januari 2008 hovrättsassessorn Johanna Hagman.

Utredningen har antagit namnet 2008 års alkolåsutredning.

Härmed överlämnas betänkande *Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi* (SOU 2008:84).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2008

Ingvar Åkesson

/Johanna Hagman

Innehåll

Sammanfattning	9
-----------------------------	----------

Författningsförslag	15
----------------------------------	-----------

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	33
--	-----------

1.1 Uppdraget.....	33
--------------------	----

1.2 Utredningsarbetet.....	33
----------------------------	----

1.3 Utredningens direktiv.....	34
--------------------------------	----

1.4 Transportstyrelsen	34
------------------------------	----

Alkolås för rattfyllerister

2 Rattfylleri	39
----------------------------	-----------

2.1 Alkoholrelaterade olyckor.....	39
------------------------------------	----

2.2 Alkoholberoende bland rattfulla förare.....	41
---	----

2.3 Straffbestämmelser.....	42
-----------------------------	----

2.3.1 Historik.....	42
---------------------	----

2.3.2 Nuvarande reglering	43
---------------------------------	----

2.4 Körkortsingripanden	44
-------------------------------	----

2.4.1 Återkallelse och varning.....	45
-------------------------------------	----

2.4.2 Omedelbart omhändertagande och interimistiskt beslut	46
---	----

2.4.3 Utvidgad lämplighetsprövning	47
--	----

2.5 Åtgärder mot rattfylleri.....	48
-----------------------------------	----

2.5.1 Polisens övervakning m.m.	48
--------------------------------------	----

2.5.2	Vägverkets åtgärder.....	48
2.5.3	Alkolås	49
3	Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse	51
3.1	Försöksverksamhetens utformning	51
3.1.1	Villkor och villkorstid.....	53
3.1.2	Krav på alkolåsen.....	54
3.2	Utvärdering av försöksverksamheten	56
3.2.1	Vägverkets utvärderingar.....	56
3.2.2	Transportøkonomisk institutts utvärdering.....	58
3.2.3	JO-beslut	60
3.3	Den enskildes kostnader och den samhällsekonomiska vinsten	60
3.3.1	Den enskildes kostnader.....	60
3.3.2	Den samhällsekonomiska vinsten	61
3.4	Den tidigare alkolåsutredningens förslag	63
4	Internationell utblick	65
4.1	USA och Kanada	65
4.2	Europa.....	66
4.2.1	Ett europeiskt försöksprojekt	66
4.2.2	Finland	67
4.2.3	Nederländerna	68
4.2.4	Frankrike	68
4.2.5	Norge	69
5	Överväganden och förslag	71
5.1	Allmänna utgångspunkter.....	71
5.1.1	Alkolås som trafiksäkerhetsåtgärd.....	72
5.1.2	Alkolås i förhållande till varning	74
5.1.3	Alkolås i förhållande till spärrtid	75
5.1.4	Differentiering	76
5.1.5	Körkort	83

5.2	Systemets utformning.....	85
5.2.1	Vilka fordon och förarbehörigheter ska omfattas?	86
5.2.2	Förfarandet	87
5.2.3	Villkorstid och lämplighetsprövning.....	91
5.2.4	Konsekvenser av misskötsamhet	96
5.2.5	Krav på alkoholås och verkstäder.....	100
5.2.6	Den lagtekniska utformningen	102
5.2.7	Övriga frågor.....	103

6 Kostnader och övriga konsekvenser 105

6.1	Den enskildes kostnader.....	106
6.2	Transportstyrelsens hanteringskostnad.....	109
6.3	Övriga konsekvenser	111

Körkortspröv i privat regi

7 Förarbehörighet och förarprov 115

7.1	Förarbehörighet	116
7.2	Utbildning i trafikskola	117
7.3	Förarprov.....	118
7.3.1	Körkort.....	118
7.3.2	Förarbevis.....	120
7.3.3	Myndighetsutövning i provförfarandet.....	123
7.3.4	Tillsyn.....	123
7.3.5	Överflyttning av viss verksamhet till Transportstyrelsen.....	124
7.4	Väntetider till förarprov	125
7.4.1	Statistik.....	125
7.4.2	Åtgärder för att minska väntetiderna	127
7.5	Förarprov i Finland och på Irland.....	129

8 Överväganden och förslag..... 131

8.1	Reformbehovet	131
8.1.1	Köproblematiken.....	131
8.1.2	Slutsatser	133

8.2	Förutsättningar för en privatisering.....	134
8.2.1	Aktörer på marknaden.....	134
8.2.2	Rättssäkerhet och tillsyn	139
8.2.3	Rätten att köra omedelbart efter prov	142
8.2.4	Prov på andra språk m.m.	142
8.3	Systemets utformning	142
8.3.1	Hela eller del av verksamheten.....	143
8.3.2	Tillstånd, förordnande och tillsyn.....	144
8.3.3	Registerfrågor.....	146
8.3.4	Avgifter.....	147
8.3.5	Den lagtekniska utformningen	148
8.3.6	Upphandling.....	148
9	Konsekvensbedömning	151
9.1	Ekonomiska konsekvenser	151
— — —		
10	Författningskommentar	155
10.1	Förslag till lag om alkoholås	155
10.2	Förslag till lag om ändring i körkortslagen.....	160
10.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	163
Bilaga		
	Kommittédirektiv	165

Sammanfattning

Uppdraget

2008 års alkoholåsutredning har haft i uppdrag att föreslå ett system där de som dömts för rattfylleri i princip bara kan ta nytt eller få tillbaka körkort på villkor att de enbart använder fordon med alkoholås. Utredningen skulle även se över en begränsning av den enskildes kostnader i ett sådant system.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att utreda möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten för körkort till privata aktörer.

Uppdraget har omfattat att föreslå de författningstexter som övervägandena gett upphov till.

Bakgrund

Alkoholås för rattfyllerister

År 1997 beslutade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av olyckor inom vägtransportssystemet, den s.k. nollvisionen. Rattfylleriet är en stor riskfaktor i trafiken och utgör ett av de största hindren mot att uppnå nollvisionen. Alkoholrelaterade olyckor utgör cirka 20 procent av samtliga dödsolyckor i vägtrafiken.

Effektiva åtgärder mot rattfylleri är nödvändiga för att kunna nå de högt ställda trafikmålen. Alkoholås är ett instrument som mäter alkoholkoncentrationen i utandningsluften. Instrumentet omöjliggör start och körning, om det finns alkohol över en viss inställd nivå i utandningsluften. Alkoholås hindrar således förare från att köra under alkoholpåverkan och förhindrar därigenom rattfylleribrott.

Den vars körkort ska återkallas till följd av rattfylleri på grund av alkoholpåverkan kan enligt en pågående försöksverksamhet få

körkortet villkorligt återkallat. Detta innebär att personen får rätt att fortsätta köra motorfordon på villkor att alkoholås används. Villkorstiden är två år. Förutom att installera alkoholås ska de deltagande regelbundet genomgå läkarkontroller och låta kontrollera alkoholåset. Försöksverksamheten är avgiftsfinansierad. Utvärderingar visar att försöksverksamheten har lett till goda resultat för de deltagande. Återfallen i rattfylleri har minskat under försökstiden liksom antalet polisrapporterade trafikolyckor samt behovet av sjukhusvård och sjukskrivning. Emellertid väljer endast 11 procent att delta i försöksverksamheten. Enligt en utvärdering av denna utförd av Transportøkonomisk institutt i Oslo bör programmet bli enklare, billigare och mer differentierat för att fler ska välja att delta. Kostnaden för att delta i försöksverksamheten uppgår till cirka 60 000 kr.

I betänkandet föreslås ett nytt system med alkoholås för de vilkas körkort ska återkallas till följd av rattfylleri på grund av alkoholpåverkan. Syftet med förslaget är bl.a. att inkludera så många som möjligt i systemet.

Körkortsprov i privat regi

För närvarande ansvarar Vägverket för anordnande av kunskaps- och körprov för körkort. Antalet prov som genomförs har ökat de senaste åren. Vägverket har periodvis haft problem att möta efterfrågan på prov på ett flertal orter, vilket tidvis har lett till långa väntetider. Köproblematiken kan till stor del antas bero på att körkortsaspiranterna är otillräckligt förberedda inför proven. En privatisering av verksamheten löser i sig inte detta problem.

Utredningen har uppfattat sitt uppdrag så att en redovisning ska ske av förutsättningar för och utformning av ett system där körkortsprovverksamheten helt eller delvis lämnas över till privata aktörer, oberoende av köproblematiken och de åtgärder som vidtas för att komma till rätta med denna. I betänkandet görs denna redovisning.

Systemet med alkolås

Allmänt

Utredningens direktiv anger att systemet med alkolås ska gälla för de som dömts för rattfylleri. Ett villkor om alkolås ska således grunda sig på den straffrättsliga bedömningen av trafiknykterhetsbrottet. Ett sådant brott utgör en fara för trafiksäkerheten och indikerar att körkortshavaren inte är lämplig för körkortsinnehav. En villkorstid med alkolås är enligt utredningen att uppfatta som en form av lämplighetsprövning för ett framtida körkortsinnehav utan villkor om alkolås och bör ses som en trafiksäkerhetsmässig åtgärd.

Enligt utredningen ska ett körkortsinnehav villkorat av alkolås aktualiseras när en återkallelse av körkortet ska ske. Om ett körkortsingripande enbart föranleder varning, ska någon ytterligare åtgärd således inte vidtas. Ett körkortsinnehav villkorat av alkolås ska vidare enligt utredningens förslag träda i stället för en körkortsåterkallelse och inte som ett tillägg till denna.

Utredningen har funnit att systemet med alkolås bör vara differentierat på så sätt att mer ingripande regler bör gälla för de som enligt utredningen tillhör en särskild högriskgrupp från trafiksäkerhetssynpunkt. Utredningen har till denna grupp valt att hänföra de som gjort sig skyldiga till grovt rattfylleri, de som återfallit i rattfylleribrott inom de fem senaste åren och de som begått rattfylleri och har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk.

Systemets utformning

Utredningen föreslår att ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska kunna meddelas i stället för interimistisk eller slutlig återkallelse av körkortet. Beslutet ska gälla under en villkorstid om två år för personer som tillhör högriskgruppen och under en villkorstid om ett år för övriga. Om villkorstiden har bestämts till ett år och körkortshavaren under denna tid påvisas ha diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk, ska tiden förlängas till två år.

Under villkorstiden ska körkortshavaren visa att han eller hon uppfyller de krav på lämplighet som gäller för innehav av körkort utan villkor om alkolås. Ett sätt att påvisa sådan lämplighet är att

invändningsfritt köra det fordon som utrustats med alkolås. Därutöver har utredningen ansett att det ska krävas körkortstillstånd för att ett nytt körkort utan villkor om alkolås ska utfärdas. Detta innebär att en lämplighetsprövning ska ske enligt gällande regler i körkortslagstiftningen, vilket även gäller vid ansökan om nytt körkort efter körkortsåterkallelse. En utvidgad lämplighetsprövning gäller om den sökande gjort sig skyldig till grovt rattfylleri, innefattande krav på visst antal läkarkontroller under en observationstid. Utredningen föreslår att den utvidgade lämplighetsprövningen ska omfatta även de som återfallit i rattfylleribrott. De som har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk ska visa att det inte finns hinder för körkortsinnehav enligt föreskrifter meddelade av behörig myndighet, i dag Vägverket. Utredningen har inte funnit skäl att föranstalta om avläggande av förarprov efter villkorstidens utgång, eftersom förarfärdigheterna har kunnat upprätthållas under villkorstiden.

Systemet ska enligt förslaget bygga på en ansökan från den enskilde. Ansökan ska bifallas, om sökanden inte bedöms olämplig för körkortsinnehav villkorat av alkolås på grund av sina personliga eller medicinska förhållanden. I syfte att bedöma lämpligheten hos den sökande föreslår utredningen att ett läkarintyg ska ges in tillsammans med ansökan. Utredningen har inte ansett det nödvändigt att föranstalta om ytterligare läkarkontroller under villkorstiden. Detta utgör en betydande skillnad i förhållande till nuvarande försöksverksamhet.

Om en ansökan inte ges in, ska körkortsingripandet bestå av en återkallelse av körkortet. Spärrtiden ska då bestämmas till längst den villkorstid som skulle ha bestämts vid bifall till en ansökan, dvs. ett eller två år. Detta torde motivera den enskilde att ansöka om körkortsinnehav villkorat av alkolås. Detsamma ska gälla vid avslag på en ansökan.

Om körkortshavaren bryter mot uppställda villkor och därigenom bedöms vara olämplig för körkortsinnehav villkorat av alkolås, ska detta beslut undanröjas och körkortet återkallas. Spärrtiden vid återkallelse ska som längst bestämmas till vad som återstår av villkorstiden.

Samtliga fordonstyper som ingår i de förarbehörigheter för vilka krävs körkort ska enligt utredningens förslag omfattas av systemet med alkolås. Ett villkor om alkolås införs på körkortet som en särskild kod och gäller samtliga de behörigheter körkortshavaren har.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att de alkolås som kommer till användning i alkolåssystemet är tillförlitliga. Utredningen föreslår därför att alkolås ska vara godkända av ett ackrediterat organ samt att de verkstäder som ska utföra installation, kalibrering och kontroll av alkolåsen ska vara ackrediterade.

Kostnader

Utredningen föreslår att den enskilde ska stå för kostnader för alkolås och läkarkontroll själv. Kostnaderna redovisas i avsnitt 6.1. Transportstyrelsen, som inrättas per den 1 januari 2009, kommer enligt regeringsbeslut att överta länsstyrelsernas uppgifter inom körkortsområdet den 1 januari 2010. Denna myndighet kommer i enlighet härmed att vara handläggande myndighet i systemet med alkolås. Den samhällsekonomiska vinsten av ett genomförande av utredningens förslag beräknas vara betydligt högre än den hanteringskostnad som kommer att uppstå hos Transportstyrelsen. Utredningen har därför bedömt att den enskilde inte ska betala någon ansöknings- eller deltagaravgift.

Körkortspröv i privat regi

Förutsättningar

Ett allmänt krav som körkortsaspiranterna har rätt att förvänta sig är att det sker en enhetlig bedömning vid förarproven. Detta för att uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet. Förutom en risk för att bedömningen av aspiranterna kan komma att skilja sig åt mellan olika förarprövare, finns det en risk för att kraven på aspiranterna kan komma att variera mellan olika företag som anordnar denna verksamhet. Att examinera en körkortsaspirant innefattar myndighetsutövning och det bör ställas höga krav på oberoende och kompetens dels hos de enskilda förarprövarna, dels hos de företag som anordnar förarprov. Utredningen har därför ansett att en myndighetsprövning bör ske både av de som ska förrätta förarprov och av de fysiska eller juridiska personer som ska anordna förarprovverksamhet. Utredningen har vidare funnit att tillsynen bör vara omfattande och avse en kontroll av både enskilda förarprövare och av förarprovverksamheten.

Möjliga aktörer på marknaden kan vara befintliga organisationer men också företag som bildas i syfte att anordna förarprov. Exempelvis har Sveriges Trafikskolors Riksförbund visat intresse för att handha sådan verksamhet. Det s.k. tredje körkortsdirektivet, som medlemsstaterna ska börja tillämpa senast den 19 januari 2013, anger bl.a. att en prövare vid körprov inte samtidigt får vara yrkesverksam som trafiklärare vid en trafikskola. Utredningen har funnit att detta inte utesluter en möjlighet att ge tillstånd till trafikskolor att anordna förarprovverksamhet. I stället bör en bedömning ske i varje enskilt fall av företagets lämplighet att anordna denna verksamhet. Det är i detta sammanhang viktigt att uppgifterna som utbildare och förarprövare helt kan separeras.

Systemets utformning

Från och med den 1 januari 2009 kommer enligt regeringsbeslut Transportstyrelsen att ta över merparten av Vägverkets verksamhet avseende normgivning, tillståndsgivning och tillsyn.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ska bemyndigas att besluta vilka förarprov som ska kunna anordnas av privata aktörer. Vägverket föreslås ha ett fortsatt ansvar för att anordna förarprov, åtminstone i ett övergångsskede.

Enligt utredningens förslag får Transportstyrelsen ge tillstånd att anordna förarprov till fysiska och juridiska personer som med hänsyn till de ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva god förarprovverksamhet. Styrelsen ska även förordna förarprövare och utöva tillsyn över dessa och över förarprovverksamheten.

Kostnaderna för förarprovverksamheten föreslås regleras av marknaden.

Genomförande

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2010.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om alkolås

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Ett beslut om rätt att köra motorfordon med alkolås under viss angiven tid (villkorstid) får enligt bestämmelser i denna lag meddelas i stället för ett beslut om återkallelse av ett körkort på grund av rattfylleri till följd av alkoholförtäring. Körkortsinnehavets ska i dessa fall vara villkorat av alkolås.

Lagen är tillämplig för de som har körkort utfärdade i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, som är permanent bosatta i Sverige och vilkas körkort ska återkallas tills vidare eller slutligt med stöd av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen (1998:488) på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott till följd av alkoholförtäring.

Med begreppet permanent bosättning avses detsamma som anges i 1 kap. 3 § körkortslagen (1998:488).

2 §

Rätt att köra motorfordon enligt denna lag beviljas efter ansökan. Rätten att köra är begränsad till att gälla inom svenskt territorium och till ett fordon som är utrustat med alkolås. Begränsningarna ska anges på körkortet.

Med alkolås förstås en sådan anordning i ett fordon som hindrar att fordonet startas och körs av förare som har alkohol i utandningsluften.

3 §

Till ansökan ska fogas

1. ett läkarintyg enligt särskilt formulär,
2. ett avtal om leverans och inmontering av alkolås samt
3. en förklaring i vilken sökanden förklarar sig villig att följa de särskilda villkor som gäller för körkortsinnehav enligt denna lag och enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna.

Ansökan ska ges in till Transportstyrelsen senast inom två veckor från det att sökanden getts tillfälle att yttra sig inför ett slutligt beslut om återkallelse. Om körkortet har återkallats tills vidare enligt 5 kap. 5 § körkortslagen (1998:488) och giltighetstiden har löpt ut, får ansökan inte tas upp till prövning.

4 §

Ansökan får inte bifallas, om sökanden med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden bedöms olämplig för körkortsinnehav villkorat av alkolås. Lämplighet förutsätter att sökanden

1. kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken samt
2. inte har något annat drogmissbruk än alkohol och i övrigt uppfyller de medicinska krav som är nödvändiga med hänsyn till trafiksäkerheten.

5 §

Bifalls en ansökan gäller en villkorstid om ett år, om återkallelse av körkortet ska ske på grund av brott mot 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Om återkallelse ska ske på grund av brott mot 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller om sökanden genom brott mot 4 eller 4 a § samma lag har återfallit i samma brott inom de fem senaste åren, gäller i stället en villkorstid om två år. En tvåårig villkorstid ska även gälla om återkallelse ska ske på grund av brott mot 4 § samma lag och sökanden har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk.

Om villkorstiden har bestämts till ett år och körkortshavaren under denna tid visar sig ha diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk, ska villkorstiden förlängas till två år. Om det finns anledning anta att körkortshavaren har ett sådant beroende eller missbruk, får denne föreläggas att ge in läkarintyg om dessa förhållanden.

Villkorstiden räknas från den dag som anges i beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkohol. Den får inte löpa samtidigt med giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid enligt 5 kap. 5 eller 6 § körkortslagen (1998:488). Om sådan tid beslutas under löpande villkorstid, ska beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkohol upphöra att gälla under giltighetstiden eller spärrtiden och villkorstiden förlängas i motsvarande mån.

6 §

Om ansökan avslås eller om den som avses i 1 § andra stycket inte ansöker om körkortsinnehav villkorat av alkohol, ska körkortsingripandet bestå av en återkallelse av körkortet. Därvid gäller reglerna om giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid enligt 5 kap. 5 eller 6 § körkortslagen (1998:488). Giltighetstiden eller spärrtiden får dock i dessa fall inte understiga den villkorstid som enligt 5 § skulle ha bestämts vid bifall till en ansökan. Den enskilde ska delges en upplysning om detta så snart som möjligt i ärendet om körkortsingripande.

7 §

Den som har ett körkort villkorat av alkohol får under villkorstiden inte köra andra körkortspliktiga fordon än sådana som är utrustade med ett godkänt alkohol och ska följa föreskrifter om installation, användning och kontroller av alkohol samt andra föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag och de krav som i övrigt gäller för innehav av körkort.

8 §

Om körkortshavaren bryter mot vad som sägs i 7 §, ska beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkohol undanröjas, om körkortshavaren på grund av det inträffade bedöms olämplig för sådant innehav enligt 4 §. Om beslutet undanröjs, ska körkortet återkallas. Den giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid som bestäms enligt 5 kap. 5 eller 6 § körkortslagen (1998:488) får i dessa fall inte understiga vad som återstår av villkorstiden.

9 §

Ansökan om utfärdande av körkort utan villkor om alkohol får inte prövas innan villkorstiden har löpt ut. Sådant körkort får utfärdas endast om sökanden har körkortstillstånd.

10 §

Transportstyrelsen fattar beslut och prövar övriga frågor enligt denna lag. Beslut gäller omedelbart, om inte annat anges.

Transportstyrelsens beslut att inte bifalla en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkohol får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut i frågor om villkorstidens längd. Ett beslut om att undanröja ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkohol, får överklagas endast i samband med talan mot det beslut varigenom frågan om körkortsingripande avgörs.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

11 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om godkännande, användning och kontroll av alkohol, körkortshavarens skyldigheter enligt denna lag och de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.
 3. Bestämmelserna i den upphävda lagen ska fortsätta att tillämpas för den som fått ansökan beviljad enligt 6 § den upphävda lagen och för vilken villkorstiden inte löpt ut innan lagen upphör att gälla.

2 Förslag till förordning om alkoholås

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Transportstyrelsen meddelar de föreskrifter som avses i 11 § lagen (0000:000) om alkoholås.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1998:1822) om ikraftträdande av lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, m.m.
 3. Bestämmelserna i den upphävda förordningen ska fortsätta att tillämpas för den som fått ansökan beviljad enligt 6 § den upphävda lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse och för vilken villkorstiden inte löpt ut innan lagen upphör att gälla.

3 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488) dels att 3 kap. 1, 4, 13 och 20 §§, 4 kap. 6–8 §§, 5 kap. 2, 5 och 12 §§ samt 8 kap. 2 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 3 kap. 4 c–g §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss¹ *Föreslagen lydelse*

3 kap.

1 §²

Körkort får utfärdas för den som

1. har körkortstillstånd,
2. är permanent bosatt i Sverige eller har studerat här i minst sex månader,
3. har fyllt
 - a) 15 år för behörigheten AM,
 - b) 16 år för behörigheten A1,
 - c) 18 år för behörigheterna A, B, C och E,
 - d) 21 år för behörigheten D, och
4. har avlagt godkänt förarprov.

Körkort får dock inte utfärdas för den som har ett körkort som är utfärdat i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Har ett körkort blivit ogiltigt av anledning som avses i 12 § eller 13 § första stycket 1 eller sista stycket får ett nytt körkort utfärdas utan att förarprov avlagts, om den sökande efter det att körkortet blivit ogiltigt har meddelats körkortstillstånd för de behörigheter som upphört att gälla. För utfärdande av körkort efter återkallelse gäller bestämmelserna i 5 kap.

Har ett körkort blivit ogiltigt av anledning som avses i 12 § eller 13 § första stycket 1 eller sista stycket får ett nytt körkort utfärdas utan att förarprov avlagts, om den sökande efter det att körkortet blivit ogiltigt har meddelats körkortstillstånd för de behörigheter som upphört att gälla. För utfärdande av körkort efter återkallelse gäller bestämmelserna i 5 kap. För

¹ Lagrådsremiss om säkra förare på mopeder, snöskotrar och terränghjulningar, Dnr N/2005/5123/TR.

² Senaste lydelse 2003:216.

utfärdande av körkort efter att villkorstid med alkohol löpt ut gäller bestämmelserna i lagen (0000:00) om alkohol.

4 §³

Förrarprovet består för behörigheten AM av ett kunskapsprov och för övriga behörigheter av ett kunskapsprov och ett körprov. Förrarprov får inte avläggas om spärstid löper.

Förrarprovet består för behörigheten AM av ett kunskapsprov och för övriga behörigheter av ett kunskapsprov och ett körprov. Förrarprov får inte avläggas om spärstid eller villkorstid med alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol löper.

Kunskapsprov får avläggas endast av den som uppfyller kraven i 1 § första stycket 1 och 3 och som, för behörigheten AM, dessutom uppfyller kravet i 1 § första stycket 2 och har gått igenom utbildning för moped klass 1 enligt lagen (0000:00) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar.

Kunskapsprov behöver dock inte avläggas för behörigheten A av den som redan har ett körkort med behörigheten A1.

Körprov får avläggas endast av den som uppfyller kraven i 1 § första stycket 1–3.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 c §

Transportstyrelsen får ge tillstånd att anordna förrarprov till fysiska och juridiska personer, som med hänsyn till de ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva god förrarprovverksamhet. Tillståndet får omfatta att utfärda bevis om avlagda prov och att ta ut avgift för proven.

³ Senaste lydelse 2003:216.

Transportstyrelsen bestämmer vilka förarprov som kan omfattas av sådant tillstånd.

4 d §

Transportstyrelsen får återkalla ett tillstånd att anordna förarprov, om förutsättningarna enligt 4 c § inte längre finns eller om föreskrifter om anordnande av förarprov som meddelats med stöd av 10 kap. 1 § inte iakttagits. Ett tillstånd får också återkallas på tillståndshavarens begäran.

4 e §

Förarprov ska förrättas av den som Transportstyrelsen förordnat. Förordnande att förrätta körprov får inte ges till eller innehas av någon som är yrkesverksam som utbildare vid en trafikskola. Innan Transportstyrelsen förordnar en person som är verksam inom Försvarsmakten eller gymnasieskola, komvux eller fristående skola med motsvarande utbildning ska styrelsen samråda med Försvarsmakten respektive Statens skolinspektion.

Förarprov får avläggas som delprov. Kraven i 1 § första stycket 2–3 och andra stycket ska då avse det slutliga godkännandet.

4 f §

Om Transportstyrelsen finner att den som förordnats att förrätta förarprov inte längre kan anses vara lämplig som förarprövare

eller om föreskrifter om förrättande av förarprov som meddelats med stöd av 10 kap. 1 § inte iakttagits, får styrelsen återkalla förordnandet. Ett förordnande får också återkallas på den förordnades begäran.

4 g §

Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över enskilda förarprövare och över förarprovverksamheten. Tillsynen ska omfatta att förutsättningarna enligt 4 c-f §§ är uppfyllda och att föreskrifter som meddelats med stöd av 10 kap. 1 § iakttas. Den som anordnar förarprov ska på begäran av Transportstyrelsen lämna tillträde till lokaler samt ge upplysningar och lämna ut handlingar i den utsträckning som behövs för tillsynen.

13 §⁴

Ett körkort gäller inte om

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. det inte har förnyats efter föreläggande, 2. det är återkallat eller omhändertaget enligt 5 kap., 3. det har ersatts med annat körkort, 4. det har bytts ut mot ett utländskt körkort, <i>eller</i> 5. innehavaren dessutom har ett eller flera andra giltiga körkort utfärdade i andra stater inom EES och inte efter uppmaning anger vilket av körkortet som <i>skall</i> behållas eller anger att ett annat än det svenska körkortet <i>skall</i> behållas. | <ol style="list-style-type: none"> 4. det har bytts ut mot ett utländskt körkort, 5. innehavaren dessutom har ett eller flera andra giltiga körkort utfärdade i andra stater inom EES och inte efter uppmaning anger vilket av körkortet som <i>ska</i> behållas eller anger att ett annat än det svenska körkortet <i>ska</i> behållas, |
|---|--|

⁴ Senaste lydelse 1998:488.

eller

6. körkortsinnehavet varit villkorat av alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol och villkorstiden har löpt ut.

Ett körkort *skall* också förklaras ogiltigt om körkorts-havaren begär det. Ogiltigheten får begränsas till att avse viss behörighet.

Ett körkort *ska* också förklaras ogiltigt om körkorts-havaren begär det. Ogiltigheten får begränsas till att avse viss behörighet.

Lydelse enligt lagrådsremiss⁵

Föreslagen lydelse

20 §

Förarprovet består för förarbevis av ett kunskapsprov. Kunskapsprov får avläggas endast av den som uppfyller kraven i 19 § 1 och har gått igenom utbildning för fordonslaget enligt lagen (0000:00) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar.

Kunskapsprov får inte avläggas innan spärrtid eller giltighetstid för återkallelse tills vidare löpt ut om återkallelse skett enligt 5 kap. 3 § 1, 2, 3 eller 4.

Kunskapsprov får inte avläggas innan spärrtid eller giltighetstid för återkallelse tills vidare löpt ut om återkallelse skett enligt 5 kap. 3 § 1, 2, 3 eller 4. *Kunskapsprov får inte heller avläggas innan villkorstid med alkohol löpt ut enligt lagen (0000:00) om alkohol.*

4 kap.

6 §⁶

Uppsikt under övningskörning inom polisväsendet eller Försvarsmakten får utövas endast av den som

1. fyllt 21 år,
2. har behörighet för fordon av det slag körningen avser, och
3. under sammanlagt minst tre av de senaste tio åren har haft sådan behörighet.

⁵ Se not 1.

⁶ Senaste lydelse 2004:1087.

Uppsikt enligt första stycket får dock inte utövas av den vars körkort eller förarbevis under de senaste tre åren har varit återkallat enligt

1. 5 kap. 3 § 1, 5 eller 6, eller

2. 5 kap. 3 § 2–4, om den sammanlagda spärrtid som under de senaste tre åren har bestämts enligt 5 kap. 6 § överstiger tre månader.

Uppsikt enligt första stycket får inte heller utövas av den vars körkortsinnehav under de tre senaste åren varit villkorat av alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol.

Med återkallelse avses i andra stycket även återkallelse tills vidare enligt 5 kap. 5 § och med spärrtid sådan giltighetstid som beslutats enligt den paragrafen.

7 §⁷

Uppsikt under övningskörning som avses i 5 § 4 får utövas endast av den som har godkänts som handledare för den som övningskör. Sådant godkännande får meddelas den som

1. har fyllt 24 år,

2. har körkort för fordon av det slag körningen avser,

3. under sammanlagt minst fem av de senaste tio åren haft ett sådant körkort, och

4. har genomgått introduktionsutbildning tillsammans med den som ska övningsköra, om det är fråga om övningskörning för förarbehörigheten B.

Ett godkännande som handledare får dock inte meddelas den vars körkort under de senaste tre åren har varit återkallat enligt vad som sägs i 6 § andra och tredje styckena.

Ett godkännande som handledare får dock inte meddelas den vars körkort under de senaste tre åren har varit återkallat enligt vad som sägs i 6 § andra och fjärde styckena, eller den vars körkortsinnehav under de tre senaste åren varit villkorat av alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol.

⁷ Senaste lydelse 2004:1087.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 §⁸

Ett godkännande som handledare enligt 7 § upphör att gälla, om handledarens körkort återkallas enligt 5 kap. 3 § eller återkallas tills vidare enligt 5 kap. 5 §.

Ett godkännande som handledare enligt 7 § upphör att gälla, om handledarens körkort återkallas enligt 5 kap. 3 § eller återkallas tills vidare enligt 5 kap. 5 § *samt om handledarens körkortsinnehav villkoras av alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol.*

Länsstyrelsen skall på begäran av handledaren eller den som övningskör upphäva ett godkännande som handledare.

Transportstyrelsen ska på begäran av handledaren eller den som övningskör upphäva ett godkännande som handledare.

*Lydelse enligt lagrådsremiss⁹**Föreslagen lydelse*

5 kap.

2 §¹⁰

Vad som sägs i detta kapitel

1. om körkort gäller också körkortstillstånd, traktorkort och förarbevis, och
2. om körkortshavare gäller också innehavare av förarbevis och innehavare av traktorkort.

Vad som sägs i 12 § gäller dock enbart körkort.

Vissa undantag för förarbevis från vad som sägs i första stycket finns i 2 a §.

I fråga om utfärdande av nytt förarbevis efter återkallelse ska hänvisningen i 14 § första stycket till kraven i 3 kap. 1 § i stället avse 3 kap. 19 §.

⁸ Senaste lydelse 2004:1087.

⁹ Se not 1.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:488.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*5 §¹¹

Ett körkort *skall* återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas villkorligt enligt 12 § på grund av 3 § 1 eller slutligt på någon av de grunder som avses i 3 § 1–7. Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, *skall* beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid enligt 6 §.

Ett körkort *ska* återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att *körkortsinnehavet kommer att villkoras av alkohol* enligt lagen (0000:00) om alkohol eller att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 3 § 1–7. Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, *ska* beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid enligt 6 §.

12 §¹²

En återkallelse enligt 3 § 1 får ske villkorligt om körkorts-havaren efter alkoholförtäring har brutit mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Närmare bestämmelser om förutsättningar m.m. för att meddela villkorlig återkallelse finns i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.

Om den som har körkort har brutit mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott på grund av alkoholförtäring, ska lagen (0000:00) om alkohol tillämpas.

¹¹ Senaste lydelse 1998:488.

¹² Senaste lydelse 1998:488.

Lydelse enligt lagrådsremiss¹³

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §¹⁴

Följande beslut av *Vägverket* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

1. beslut att vägra utfärda körkort enligt 3 kap. 1 § första stycket 2,

2. beslut att inte bevilja tillstånd att bedriva introduktionsutbildning enligt 4 kap. 9 § eller riskutbildning enligt 4 kap. 12 §, *och*

3. beslut att återkalla tillstånd att bedriva introduktionsutbildning enligt 4 kap. 10 § eller riskutbildning enligt 4 kap. 13 §.

Följande beslut av *Transportstyrelsen* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

1. beslut att vägra utfärda körkort enligt 3 kap. 1 § första stycket 2,

2. beslut att inte bevilja tillstånd att bedriva introduktionsutbildning enligt 4 kap. 9 § eller riskutbildning enligt 4 kap. 12 §,

3. beslut att återkalla tillstånd att bedriva introduktionsutbildning enligt 4 kap. 10 § eller riskutbildning enligt 4 kap. 13 §,

4. beslut att inte ge tillstånd att anordna förarprov enligt 3 kap. 4 c §,

5. beslut att återkalla tillstånd att anordna förarprov enligt 3 kap. 4 d §,

6. beslut att inte ge förordnande att förrätta förarprov enligt 3 kap. 4 e §, *och*

7. beslut att återkalla förordnande att förrätta förarprov enligt 3 kap. 4 f §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Vägverkets beslut i ärende om godkännande som handledare får inte överklagas. Detsamma gäller andra beslut än som avses i första stycket i fråga om utfärdande av körkort, traktor-

Transportstyrelsens beslut i ärende om godkännande som handledare får inte överklagas. Detsamma gäller andra beslut än som avses i första stycket i fråga om utfärdande av körkort,

¹³ Se not 1.

¹⁴ Senaste lydelse 2004:1087.

kort eller förarbevis eller om traktorkort eller förarbevis eller förnyelse av körkort eller förar- om förnyelse av körkort eller bevis samt beslut i fråga om förarbevis samt beslut i fråga villkor enligt 7 kap. 3 § andra om villkor enligt 7 kap. 3 § stycket. andra stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

2. Sådana förordnanden att förrätta förarprov som har meddelats enligt äldre bestämmelser gäller fortfarande.

4 Förslag till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortsförordningen (1998:980)

dels att 3 kap. 10 och 13 §§ samt 8 kap. 12 § ska upphävas,

dels att 3 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 3 § samt 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹⁵

En ansökan om körkorts-tillstånd *skall* göras skriftligen på en särskild blankett. Till ansökningen *skall* det fogas en hälsodeklaration, som *skall* vara undertecknad av sökanden på heder och samvete, och ett intyg om synprovning. Om ansökningen avser körkortstillstånd med behörigheten C eller D *skall* i stället ett läkarintyg enligt fastställd blankett fogas till ansökningen. Intygen *skall* vara utfärdade och hälso-deklarationen avgiven inom två månader före ansökningen.

Om sökanden under de senaste fem åren före ansökningen har fällts till ansvar för grovt rattfylleri, *skall* det till ansökningen fogas ett särskilt läkarutlåtande som styrker att sökanden i nykterhetshänseende uppfyller kraven i 3 kap. 2 § körkortslagen (1998:488). Ett

En ansökan om körkorts-tillstånd *ska* göras skriftligen på en särskild blankett. Till ansökningen *ska* det fogas en hälsodeklaration, som *ska* vara undertecknad av sökanden på heder och samvete, och ett intyg om synprovning. Om ansökningen avser körkortstillstånd med behörigheten C eller D *ska* i stället ett läkarintyg enligt fastställd blankett fogas till ansökningen. Intygen *ska* vara utfärdade och hälso-deklarationen avgiven inom två månader före ansökningen.

Om sökanden under de senaste fem åren före ansökningen har fällts till ansvar för grovt rattfylleri, *eller under denna tid har återfallit i rattfylleribrott och det inte har gått mer än fem år mellan de senaste rattfylleribrotten, ska* det till ansökningen fogas ett

¹⁵ Senaste lydelse 2003:522.

sådant utlåtande *skall* vara utfärdat inom två månader före ansökningsdagen.

särskilt läkarutlåtande som styrker att sökanden i nykterhetshänseende uppfyller kraven i 3 kap. 2 § körkortslagen (1998:488). Ett sådant utlåtande *ska* vara utfärdat inom två månader före ansökningsdagen.

Ett körkortstillstånd gäller för samtliga behörigheter för vilka de medicinska kraven för sökt behörighet är uppfyllda. Detta gäller dock inte om körkortets giltighet begränsats enligt 3 kap. 10 § körkortslagen.

2 §¹⁶

En ansökan om körkortstillstånd eller om förhandsbesked får ges in tidigast sex månader, och slutligt prövas tidigast två månader, före det att giltighetstiden för beslut om återkallelse *eller* spärrtid löper ut.

En ansökan om körkortstillstånd eller om förhandsbesked får ges in tidigast sex månader, och slutligt prövas tidigast två månader, före det att giltighetstiden för beslut om återkallelse, spärrtid *eller villkorstid med alkohol* enligt lagen (0000:00) om alkohol löper ut.

4 kap.

3 §¹⁷

Övningskörning *skall* ske under uppsikt av en person som har vana och skicklighet att köra fordon av det slag som övningskörningen avser samt som

1. fyllt 21 år,
2. har körkort för fordon av det slag övningskörningen avser, och
3. under sammanlagt minst tre av de senaste tio åren haft ett körkort med sådan behörighet.

Uppsikt enligt första stycket

Övningskörning *ska* ske under uppsikt av en person som har vana och skicklighet att köra fordon av det slag som övningskörningen avser samt som

1. fyllt 21 år,
2. har körkort för fordon av det slag övningskörningen avser, och
3. under sammanlagt minst tre av de senaste tio åren haft ett körkort med sådan behörighet.

Uppsikt enligt första stycket

¹⁶ Senaste lydelse 1998:980.

¹⁷ Senaste lydelse 2004:1084.

får dock inte utövas av den vars körkort under de tre senaste åren har varit återkallat enligt vad som anges i 4 kap. 6 § andra och tredje styckena körkortslagen (1998:488).

Den som har uppsikt över övningskörningen anses som förare.

får dock inte utövas av den vars körkort under de tre senaste åren har varit återkallat enligt vad som anges i 4 kap. 6 § andra och tredje styckena körkortslagen (1998:488) eller av den vars körkortsinnehav under de tre senaste åren varit villkorat av alkohol enligt lagen (0000:00) om alkohol.

Den som har uppsikt över övningskörningen anses som förare.

8 kap.

5 §¹⁸

Föreskrifter om förarprov får meddelas av Vägverket. Föreskrifter om förordnande att förrätta förarprov får meddelas av Vägverket efter samråd med Statens skolverk och Försvarsmakten.

Föreskrifter om tillstånd att anordna förarprov, förordnande att förrätta förarprov och om anordnande och förrättande av förarprov får meddelas av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen får också meddela föreskrifter om tillsynen över förarprövare och över förarprovverksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

¹⁸ Senaste lydelse 2003:522.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

2008 års alkoholåsutredning har haft i uppdrag att föreslå ett system där de som dömts för rattfylleri i princip bara kan ta nytt eller få tillbaka körkort på villkor att de enbart använder fordon med alkoholås. Utredningen skulle även se över en begränsning av den enskildes kostnader i ett sådant system.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att utreda möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten för körkort till privata aktörer.

Uppdraget har omfattat att föreslå de författningstexter som övervägandena gett upphov till. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 oktober 2008.

Utredningens direktiv bifogas som bilaga (Dir. 2007:157).

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och de experter som förordnats. Utredningen höll sitt första sammanträde den 6 februari 2008. Därefter har fem endagssammanträden och ett tvådagarsammanträde hållits.

Utredningen har besökt Vägverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) och Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF). Utredningen har vidare träffat företrädare för Sveriges Trafikskolors Riksförbund (STR), Motorförarnas Hälnykterhetsförbund (MHF) och Vägtrafikinspektionen.

Utredningen har vidare haft kontakt med företrädare för utländska myndigheter i syfte att inhämta information om hur de

av utredningen behandlade frågorna har reglerats utomlands. Därutöver har utredningen haft kontakt med en representant för körkortsfrågor i Europeiska kommissionen.

1.3 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv anges att utredningen dels ska föreslå ett nytt system med alkolås för personer som dömts för rattfylleri, dels överväga hur försöken med villkorlig körkortsåterkallelse kan förbättras och bli en del av det nya systemet. Utredningen har, i syfte att uppnå enkelhet och förutsebarhet, valt att föreslå ett enda system som ska gälla för samtliga vilkas körkort ska återkallas på grund av rattfylleri till följd av alkoholpåverkan. Regleringen kommer enligt förslaget att gälla de som vid tidpunkten för brottet har ett gällande körkort. Bestämmelserna har gjorts mer ingripande för de som utredningen ansett tillhöra en högriskgrupp från trafiksäkerhetssynpunkt. Denna diskussion återfinns i avsnitt 5.1.4.

Direktiven anger att det, för att få köra motorfordon efter ett rattfylleribrott, i princip ska vara obligatoriskt att använda fordon med alkolås. Utredningen har ansett det vara av vikt att systemet med alkolås bygger på en ansökan från den enskilde individen. Från rättssäkerhetssynpunkt har utredningen inte ansett det vara rimligt att de som inte gör en sådan ansökan aldrig skulle kunna medges rätt att köra motorfordon. Utredningen har därför inte föreslagit ett i denna mening obligatoriskt system. I stället har utredningen valt att föreslå en sådan utformning av systemet som syftar till att göra den enskilde så motiverad som möjligt att ansöka om ett körkortsinnehav villkorat av alkolås. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.2.3 under rubriken lämplighetsprövning.

1.4 Transportstyrelsen

Regeringen beslutade den 19 juli 2007 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation. Den 14 februari 2008 överlämnade utredaren delbetänkandet *Transportinspektionen, En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9) och den 2 maj 2008 överlämnades huvudbetänkandet *Transportinspektionen, Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44). Regeringen beslutade den

29 april 2008 att den nya myndighetens namn ska vara Transportstyrelsen och att myndighetens kärnverksamhet ska bestå av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska enligt beslutet inrättas den 1 januari 2009. Till den nya myndigheten ska enligt regeringens beslut bl.a. merparten av Vägverkets verksamhet avseende normgivning och tillsyn föras. Vidare beslutade regeringen att länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet ska föras över per den 1 januari 2010.¹ Inom Regeringskansliet bereds för närvarande en proposition innehållande nödvändiga lagförslag för att myndigheten ska kunna påbörja sin verksamhet den 1 januari 2009. Propositionen kommer att överlämnas till riksdagen inom kort. Lagförslag i fråga om den verksamhet som enligt regeringsbeslutet ska påbörjas den 1 januari 2010 kommer att överlämnas till riksdagen under år 2009.

2008 års alkoholutredning har i betänkandet utgått från att Transportstyrelsen kommer att handha de uppgifter som framgår av regeringens beslut.

¹ Tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (N 2007:05), Dir. 2008:45.

Alkolås för rattfyllerister

2 Rattfylleri

Utredningen ska föreslå ett system där de som dömts för rattfylleri i princip bara kan ta nytt eller få tillbaka körkort på villkor att de enbart använder fordon med alkolås. Ett sådant system kan antas få stor positiv effekt på trafiksäkerheten. Det finns ett klart samband mellan rattfylleri och förekomsten av trafikolyckor. I detta kapitel kommer en redovisning att göras över alkoholrelaterade olyckor samt över i vilken utsträckning rattfulla förare har ett alkoholberoende. Vidare kommer straffbestämmelserna för rattfylleri att redovisas liksom bestämmelserna för körkortsingripanden till följd av trafiknykterhetsbrott. Slutligen kommer en del av de åtgärder som vidtas för att motverka rattfylleri att beskrivas.

I huvudsak beaktas enbart rattfylleri på grund av alkoholpåverkan i redovisningen.

2.1 Alkoholrelaterade olyckor

År 1997 beslutade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet, den s.k. nollvisionen.¹ Som etappmål angavs att det antal personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 procent till år 2007 från år 1996 års nivå.² I en nationell handlingsplan som riksdagen beslutade om den 21 februari 2001 anges som ett särskilt prioriterat delmål att alkohol inte ska förekomma i trafiken och att insatserna för att reducera de alkoholrelaterade olyckorna i trafiken och minska antalet rattfylleribrott behöver förstärkas.³

Under åren 1997 till 2006 omkom i genomsnitt 508 personer årligen i vägtrafiken. År 2007 uppgick denna siffra till 471 personer.

¹ Prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11.

² Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

³ Prop. 2000/01:20, bet. 2000/01:SoU8, rskr. 2000/01:144.

Etappmålet om en halvering av antalet omkomna från år 1996 till år 2007, innebärande högst 270 dödade, har alltså långt ifrån uppnåtts. Vägverket har i mars 2008 enligt regeringsuppdrag föreslagit nya etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen efter år 2007.⁴

Rattfylleriet är en stor riskfaktor i trafiken och utgör ett av de största hindren mot att uppnå nollvisionen. Det finns omständigheter som talar för att det på senare år skett en ökning av rattfylleriet. Antalet anmälda rattfylleribrott har ökat varje år sedan slutet av 1990-talet. Befolkningens alkoholkonsumtion har också ökat den senaste tioårsperioden.⁵

Alkoholrelaterade olyckor utgör cirka 20 procent av samtliga dödsolyckor i vägtrafiken. Med alkoholrelaterade olyckor avses olyckor där någon inblandad trafikant varit alkoholpåverkad. Andelen omkomna personbilsförare som varit alkoholpåverkade ökade från 21 procent år 1997 till 27 procent år 2003 för att därefter minska till 23 procent år 2006.⁶ Den genomsnittliga blodalkoholkoncentrationen bland dessa var cirka 1,7 promille. De alkoholpåverkade förare som ertappas i polisens rutinkontroller har som regel en blodalkoholkoncentration mellan 0,5 och 1,0 promille.⁷

Det finns inte någon tillförlitlig statistik över antalet alkoholrelaterade personskadeolyckor. Detta beror på att långt ifrån alla som är inblandade i sådana olyckor kontrolleras avseende förekomst av alkohol. Däremot obduceras mer än 90 procent av alla omkomna varvid prov på kroppsvätskorna tas som analyseras av Rättsmedicinalverket.

Enligt en kontroll gjord under perioden juni 2006 till maj 2007 av cirka 25 000 förare i tre län körde cirka 0,24 procent av förarna rattfulla.⁸ I andra undersökningar har uppskattningar gjorts av denna andel till mellan 0,3 och 0,4 procent.⁹ Det är alltså en förhållandevis liten andel förare som kör rattfulla. Ändå är rattfylleri orsak till ett stort antal olyckor. Amerikanska data från nära 200 000 dödsolyckor visar att risken för att dödas som bilförare ökar med 10 procent redan vid 0,1 promille alkohol i

⁴ Vägverket, *Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet, Aktörssamverkan mot nya etappmål år 2020*, 2008, Publ. 2008:31.

⁵ Prop. 2007/08:53, s. 26.

⁶ Vägverket, *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 1997–2007*, 2008, Publ. 2008:5.

⁷ Vägverket, *Vägverkets förslag för ökad trafiknykterhet*, 2007, TR65A 2007:26002, s. 15.

⁸ VTI, *Rattfylleriets omfattning, En metodstudie i Södermanlands, Örebro och Östergötlands län*, rapport 599, 2007.

⁹ Vägverket, *Vägverkets förslag för ökad trafiknykterhet*, 2007, TR65A 2007:26002, s. 15.

blodet för den säkraste åldersgruppen (35–49 år) och med 32 procent för den osäkraste gruppen (16–29 år).¹⁰

2.2 Alkoholberoende bland rattfulla förare

KAPUBRA

Ett forskningsprojekt benämnt KAPUBRA (KArtläggning, Prevention, Uppföljning och Behandling av RAttfyllerister) inleddes år 1995 vid Karolinska Institutet, Beroendecentrum Stockholm, och avslutades i december år 2005. Projektet syftade till att ta reda på den svenske rattfylleristens alkoholvanor, sociala situation, hälsa och personlighet, att följa förloppet efter olika påföljder, inklusive olika behandlingsinsatser samt att pröva ut ett system för identifiering och prevention av alkoholproblem och återfall i rattfylleri.

Under åren 1997–2001 undersöktes inom ramen för detta projekt 2 100 fordonsförare som omhändertagits av polisen för misstanke om rattfylleri.¹¹ Med hjälp av alkoholenkäten AUDIT (Alcohol Use Disorders Identification Test) kunde personer med alkoholproblem identifieras. Enkäten innehåller 10 frågor för att identifiera personer med alkoholproblem i form av skadliga eller riskabla alkoholvanor. Frågorna rör, förutom bruk av alkohol, beroendesymptom och alkoholrelaterade skador såsom blackouts. Svaren på frågorna genererar poäng, från 0 upp till 40. Gränsvärden för positivt utfall är 8 poäng för män och 6 poäng för kvinnor. För svåra alkoholproblem utgör gränsvärdena 16 respektive 14 poäng. I projektet ingick även en kontrollgrupp. Projektet ledde till bl.a. följande resultat.

- 58 procent av de misstänkta manliga och 55 procent av de misstänkta kvinnliga förarna med över 0,2 promille alkohol i blodet hade alkoholproblem. I kontrollgruppen var motsvarande siffror 15 respektive 10 procent.
- Av dessa hade 24 procent av de manliga förarna och 20 procent av de kvinnliga förarna svåra alkoholproblem. I kontrollgruppen var motsvarande siffror 0,6 respektive 0,8 procent.

¹⁰ A.a., s. 15.

¹¹ Bergman, H., Hubicka, B., Laurell, H., *Alcohol problems and blood concentration among Swedish drivers suspected of driving under the influence*, Contemporary Drug Problems, 2005.

- Av de som var misstänkta för grovt rattfylleri (minst 1,0 promille alkohol i blodet) hade 69 procent alkoholproblem, varav 34 procent svåra problem.
- Av rattfyllerimisstänkta förare med promillevärden under den straffbara gränsen om 0,2 promille alkohol i blodet hade 46 procent alkoholproblem.

Dessa resultat ger vid handen att alkoholproblem är förhållandevis vanliga även vid låga promillenivåer. Se vidare för denna diskussion avsnitt 5.1.4.

Försöksverksamheten

I försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse (kapitel 3) fick enligt en utvärdering 47 procent av deltagarna diagnosen alkoholberoende vid det första läkarbesöket. 12 procent diagnostiserades som alkoholmissbrukare.¹²

2.3 Straffbestämmelser

2.3.1 Historik

De första straffbestämmelserna mot rattfylleri infördes år 1923. Den huvudsakliga innebörden var att rattfylleri skulle fungera straffskärpande om det upptäcktes i samband med vissa andra brott, t.ex. hastighetsöverträdelse. Straffbestämmelserna har successivt utvidgats och kravet på nykterhet i trafiken har efter hand skärpts.

Straffbestämmelserna fick i huvudsak sin nuvarande utformning när de s.k. promillegränserna infördes år 1941. Dessa innebär att någon bevisning om att förarens körförmåga varit nedsatt i det enskilda fallet inte behöver föras, utan straffansvaret kan knytas direkt till alkoholkoncentrationen i förarens blod. Samtidigt delades trafiknykterhetsbrotten in i två svårighetsgrader vilka senare fick beteckningen rattfylleri (minst 1,5 promille alkohol i blodet) och rattnykterhet (minst 0,8 men under 1,5 promille

¹² Susanne Nordbakke m.fl., Transportøkonomisk institutt, Oslo, *Forsøk med alkohol i Sverige, Evaluering av forsøksordningen med betinget førerkortinndragning ved promillekjøring*, 2007, rapport 905/2007, s. 24.

alkohol i blodet). År 1957 sänktes den nedre promillegränsen för rattnykterhet från 0,8 till 0,5 promille. I förarbetena uttalades att det med hänsyn till den växande trafiken var allt mer angeläget att inte någon låter sin förarförmåga nedsättas genom alkoholförtäring och att lagen bör ge uttryck för ogillande av varje bruk av alkohol i samband med motortrafik.¹³

År 1989 genomfördes ändringar innebärande bl.a. att det vid sidan av gällande promillegräns för alkoholhalten i blodet infördes straffansvar som grundas på motsvarande alkoholhalt i utandningsluften. Den 1 juli 1990 sänktes gränsen för straffbar alkoholpåverkan från 0,5 till 0,2 promille alkohol i blodet. Samtidigt delades trafiknykterhetsbrotten in i svårighetsgraderna rattfylleri och grovt rattfylleri. I förarbetena uttalades att det måste anses klart fastslaget att prestations- och körförmågan påverkas negativt även vid lägre alkoholhalter än 0,5 promille.¹⁴ Det förekom viss diskussion kring var gränsen för straffbar påverkan skulle sättas. Efter förslag från justitieutskottet sattes den till 0,2 promille. Utskottet uttalade att budskapet om att alkohol och trafik inte hör ihop bör komma till klart uttryck i lagstiftningen.¹⁵

Gränsvärdet för grovt rattfylleri sänktes den 1 februari 1994 från 1,5 till 1,0 promille. En sänkning av gränsvärdet angavs ge uttryck för samhällets krav på nykterhet i trafiken och tydligare markera att samhället ser allvarigt på denna typ av brott.¹⁶ År 1994 höjdes även maximistraffet från ett till två års fängelse för grovt rattfylleri. I förarbetena uttalades att det av tillgängliga olycksriskundersökningar framgår att ju högre alkoholhalten är, desto mer ökar den genomsnittliga olycksrisken. Det konstaterades även att ökningen är progressiv och att riskkurvan stiger brant vid alkoholkoncentrationer över 0,8 promille.

2.3.2 Nuvarande reglering

Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften, döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex

¹³ Prop. 1957:72, s. 34 ff.

¹⁴ Prop. 1989/90:2, s. 29 ff.

¹⁵ Bet. 1989/90:JuU2, rskr. 1989/90:106.

¹⁶ Prop. 1993/94:44, s. 25 ff.

månader. För rattfylleri döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt (4 § första och tredje stycket lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott). Om brottet är att anse som grovt, ska föraren dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, om föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller om framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten (4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott).

Straffbestämmelser vid rattfylleri finns även i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg och i järnvägslagen (2004:519).

Under år 2007 meddelades 21 694 domar, strafförelägganden eller åtalsunderlåtelse för rattfylleri. Av dessa avsåg 10 493 rattfylleri av normalgraden, 5 895 grovt rattfylleri och 5 306 rattfylleri under påverkan av narkotika. Av de personer som år 2002 lagfördes för rattfylleri återföll 11 procent i samma brott inom 1 år och 21 procent inom 3 år.¹⁷

2.4 Körkortsingripanden

Körkortslagen (1998:488), KKL, innehåller bestämmelser om behörighet att köra motorfordon. Enligt 3 kap. 1 § får körkort utfärdas för den som har körkortstillstånd och i övrigt uppfyller fastställda behörighetskrav. Av 2 § samma kapitel framgår att körkortstillstånd får meddelas endast för den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Lämplighet med hänsyn till de personliga förhållandena förutsätter att sökanden inte är opålitlig i nykterhetshänseende och i övrigt kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Lämplighet med hänsyn till de medicinska förhållandena förutsätter att sökanden har tillfredsställande syn och i övrigt uppfyller de medicinska krav som är nödvändiga med hänsyn till trafiksäkerheten.

¹⁷ Statistikuppgifter från Brottsförebyggande rådet.

2.4.1 Återkallelse och varning

Bestämmelser om körkortsingripanden finns i 5 kap. KKL. Ett körkortsingripande sker genom återkallelse av körkortet eller genom varning. Varning kan endast meddelas om det finns grund för återkallelse av körkortet och är alltså inte en självständig form av körkortsingripande. För närvarande är det länsstyrelserna som handlägger ärenden om återkallelse och varning.

I 5 kap. 1 § andra stycket anges en grundläggande princip för körkortsingripanden på grund av brott. Principen innebär att skuldfrågan inte ska prövas i körkortsärendet. Skuldfrågan ska i stället avgöras genom lagakraftvunnen dom, godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande om ordningsbot eller genom beslut om åtalsunderlåtelse.

I 5 kap. 3 § 1–8 görs en uppräkningslista av i vilka fall ett körkort ska återkallas. I stället för att körkortet återkallas kan körkortshavaren i vissa fall varnas. Ett körkort ska bl.a. återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott enligt 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott. Ett körkort ska således återkallas både vid rattfylleri av normalgraden och vid grovt rattfylleri. Återkallelse är obligatorisk vid trafiknykterhetsbrott där alkoholhalten uppgått till lägst 0,5 promille i blodet eller lägst 0,25 milligram per liter i utandningsluften. Vid trafiknykterhetsbrott med lägre alkoholhalt ska varning meddelas om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd (5 kap. 9 §). Sådana skäl kan vara hänförliga till omständigheterna kring förseelsen eller till körkortshavarens person. Enligt rättspraxis meddelas varning som regel endast om alkoholhalten uppgått till högst 0,3 promille i blodet eller högst 0,15 milligram per liter i utandningsluften. Föreligger synnerliga skäl får återkallelse underlåtas även i andra fall, om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten (5 kap. 10 § andra stycket). Underlåtes återkallelse, får varning meddelas i stället.

Under åren 2005–2007 har enligt statistik från Vägverket cirka 7 000 körkort återkallats årligen på grund av trafiknykterhetsbrott och grov vårdslöshet i trafik.

Om körkortet återkallas på grund av trafiknykterhetsbrott, ska en spärrtid bestämmas, dvs. en tid under vilken ett nytt körkort inte får utfärdas (5 kap. 6 §). Spärrtiden ska vara lägst en månad och högst tre år. Spärrtiden för grovt rattfylleri ska bestämmas till

lägst ett år. Den kortaste spärrtiden enligt praxis vid återkallelse på grund av rattfylleri uppgår normalt till två månader.

Den som har fått sitt körkort återkallat måste efter spärrtiden ansöka om ett nytt. Ett nytt körkort får utfärdas endast om sökanden har beviljats körkortstillstånd. Utfärdandet av körkortstillstånd föregås av en prövning av bl.a. sökandens personliga förhållanden. Om sökanden har gjort sig skyldig till grovt rattfylleri, krävs en utvidgad lämplighetsprövning (avsnitt 2.4.3). Ett nytt förarprov ska avläggas om spärrtiden bestämts till mer än ett år (5 kap. 14 §).

2.4.2 Omedelbart omhändertagande och interimistiskt beslut

Ett körkort kan omhändertas omedelbart av polismyndighet eller åklagare. Ett körkort ska omhändertas bl.a. om körkortshavaren har visat tydliga tecken på påverkan av alkohol vid förande av motordrivet fordon liksom om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 5 kap. 3 § 1 KKL. Körkortshavaren mister sin behörighet omedelbart vid omhändertagandet (5 kap. 7 §).

Ett körkort ska återkallas tills vidare (interimistiskt) i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 5 kap. 3 § 1–7 (5 kap. 5 §). Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, ska beslutets giltighetstid begränsas enligt reglerna om spärrtid. Detta innebär att om det inte finns något lagakraftvunnet avgörande i brottmålet vid utgången av den angivna tiden återfår körkortshavaren möjlighet att köra motorfordon lika tidigt som om spärrtid hade gällt och på samma villkor. Om så sker, kan ytterligare körkortsingripande underlåtas (5 kap. 10 § första stycket). I de fall ett interimistiskt beslut om återkallelse har fattats ska länsstyrelsen pröva ärendet slutligt när det finns en lagakraftvunnen brottmålsdom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse. Interimistiska beslut om återkallelse förekommer främst i de fall där polismyndighet eller åklagare har beslutat om omhändertagande av ett körkort. Varning kan inte meddelas interimistiskt.¹⁸

¹⁸ RÅ 1994 not 3.

Interimistiska beslut om återkallelse kan också meddelas om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas villkorligt. Se vidare om villkorlig körkortsåterkallelse i kapitel 3.

2.4.3 Utvidgad lämplighetsprövning

I 3 kap. 1 § andra stycket körkortsförordningen (1998:980), KKF, anges att om sökanden under de senaste fem åren har dömts för grovt rattfylleri ska det till en ansökan om körkortstillstånd fogas ett särskilt läkarutlåtande som styrker att sökanden i nykterhetskänseende uppfyller kraven i 3 kap. 2 § KKL (dvs. att han eller hon inte är opålitlig i nykterhetskänseende). Läkarintyget får inte vara äldre än två månader. Detta kallas för en utvidgad lämplighetsprövning. De närmare bestämmelserna om formerna för och innehållet i den utvidgade lämplighetsprövningen föreskrivs av Vägverket med stöd av 8 kap. 1 § KKF. Sedan den 1 maj 2008 gäller nya föreskrifter i detta hänseende innebärande en mer omfattande prövning än tidigare. Läkarutlåtandet ska enligt föreskrifterna innehålla en bedömning av om ett beroende eller missbruk föreligger. Om beroende eller missbruk inte föreligger, ska utlåtandet innehålla en redogörelse för och en bedömning av sökandens konsumtion av den substans som påvisats vid trafiknykterhetsbrottet. Observationstiden ska vara minst sex månader under vilken tid minst fyra laboratorieundersökningar ska ha utförts. Detta är en förändring mot vad som gällt tidigare då observationstiden endast uppgick till tre månader innefattande krav på två laboratorieundersökningar. När körkortstillstånd meddelats ska villkor om läkarintyg föreskrivas och prövning av frågan om fortsatt innehav göras efter sex månader och därefter efter ytterligare tolv månader. Behovet av villkor om läkarintyg därutöver ska bedömas mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet.¹⁹

¹⁹ Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort m.m., VVFS 2008:158, 13 kap.

2.5 Åtgärder mot rattfylleri

2.5.1 Polisens övervakning m.m.

Forskning visar att polisens kontroller av trafiknykterheten är en mycket viktig förebyggande åtgärd. Den preventiva effekten består inte enbart av den avskräckande effekt som ett straff innebär. Att det finns en stor sannolikhet att ertappas utgör ett verksamt medel att avhålla trafikanterna från att framföra fordon efter att ha druckit alkohol. Kontrollerna bidrar vidare till att upptäcka rattfylleribrott. Brotten kan därmed avbrytas genom att fortsatt färd förhindras och kan också leda till åtgärder som motverkar återfall i rattfylleribrottslighet.²⁰

Polisen är därför en viktig aktör när det gäller att förebygga och beivra rattfylleri. Rikspolisstyrelsen har i en nationell strategi år 2001 uttalat att varje polisiärt påkallat möte med en förare av motordrivet fordon bör inbegripa ett alkoholutandningsprov. Under år 2007 genomförde polisen cirka 2,5 miljoner utandningsprov vilket är mer än dubbelt så många som år 2001.²¹

I detta sammanhang kan även nämnas att riksdagen den 11 juni 2008 har antagit regeringens förslag till utvidgad riskutbildning. Förare som avser att skaffa sig förarbehörighet A, A1 eller B ska därmed ha genomfört en utbildning som syftar till att öka kunskaperna om riskerna i trafiken innan ett förarprov för den aktuella förarbehörigheten får avläggas (avsnitt 7.3.1). Riskutbildningen ska enligt 4 kap. 13 § KKF ge kunskaper om faktorer som i samband med körning påverkar föraren och ökar risken för olyckor, såsom alkohol, andra droger, trötthet och riskfyllda beteenden i övrigt.

2.5.2 Vägverkets åtgärder

Vägverket har vidtagit ett antal olika åtgärder för att motverka rattfylleri. En åtgärd är projektet ”Don´t drink and drive” som startade år 2003 och som syftar till att påverka ungdomar att inte köra bil med alkohol i kroppen, inte åka med en påverkad förare samt att stoppa någon som är på väg att köra med alkohol i

²⁰ Prop. 2007/08:53, s. 26.

²¹ Vägtrafikinspektionen, *Alkoholrattfylleri och etappmålet 2007, 2008*, Publ. 2008-02, s. 14.

kroppen. Projektet ska pågå under fem år och uppges ha fått stort genomslag hos ungdomar.²²

Vägverket har vidare ett samarbete med inom vägtrafikområdet berörda myndigheter och organisationer i syfte att uppnå en säker och alkohol- och drogfri vägtrafik. Samarbetet bedrivs under en arbetsform benämnd "Alkohol-OLA" där OLA står för Objektiva Fakta, Lösningar och Avsikter.

Vidare bedrivs i flera län i landet en samverkan mot alkohol och droger i trafiken som bygger på den s.k. Skelleftemodellen. Modellen bygger på kunskap om att den som ertappas för rattfylleri är mer mottaglig för att ta emot hjälp för sin alkoholproblematik om erbjudandet kommer snabbt efter händelsen. I detta arbete samverkar bl.a. Vägverket, länsstyrelserna, polis, socialtjänst och beroendevård. Som regel erbjuds föraren kontakt med socialtjänst eller beroendevård inom 24 timmar. Visar det sig att personen i fråga har alkohol- eller drogproblem ska han eller hon erbjudas behandling och rehabilitering. Syftet är att minska antalet påverkade förare genom att minska antalet återfall bland rattfyllerister samt att öka möjligheten för de påverkade förare som ertappats att ta itu med sina problem.

2.5.3 Alkolås

Alkolås är ett instrument som mäter alkoholkoncentrationen i förarens utandningsluft. Instrumentet omöjliggör start och körning, om det finns alkohol över en viss inställd nivå i utandningsluften.

Näringsdepartementet har utarbetat en strategipromemoria avseende införande av alkolås och annan teknik som förhindrar påverkade förare i trafiken (promemoria 2007-04-13). Av denna framgår att Sverige bör arbeta för att ett obligatoriskt krav på alkolås eller annan teknik som förhindrar rattfylleri införs i alla nya bussar i yrkesmässig trafik från år 2010 och i nya lastbilar så snart som möjligt, genom ändring av de gemenskapsrättsliga reglerna. Som ett led i detta kan Sverige söka godkännande för ett tillfälligt undantag från dessa regler i syfte att påskynda en gemensam reglering. Vidare är det en målsättning att successivt införa alkolås i statens transporter genom upphandlingskrav vid inköp av fordon eller transporter. Främjandet av en frivillig ökning av användandet i

²² A.a., s. 15.

egna fordon och i upphandlade transporter ska fortsätta, varvid Vägverket ska vara pådrivande och samordnande.

I december 2004 fick några myndigheter genom regeringsbeslut i uppdrag att implementera alkolås eller liknande system som förhindrar rattfylleri. Det gällde Vägverket, Banverket, Skogsstyrelsen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Post- och telestyrelsen, Sveriges Geologiska Undersökning och Väg- och Transportforskningsinstitutet. Alkolås eller liknande system skulle enligt uppdraget införas i myndigheternas egna och leasade fordon allt eftersom nyanskaffning sker. Dessutom borde sådan utrustning installeras på redan införskaffade fordon med målsättningen att samtliga fordon har sådan teknik senast år 2010. För upphandlade transporter borde sådana krav införas från och med år 2006 för lastbilar över 3,5 ton som kontrakterats för över 100 timmar.²³

Enligt uppgift från Vägverket användes vid utgången av juni månad år 2008 cirka 40 000 alkolås i Sverige. Den huvudsakliga användningen är i preventivt syfte. Yrkes- och kollektivtrafikutförare använder allt oftare alkolås som ett kvalitetssäkringsverktyg. Krav på alkolås ställs också ofta i offentliga upphandlingar av transporter. Allt fler kommuner har börjat arbeta med alkolås i egna verksamheter och som krav i upphandlingar.

I kapitel 3 redogörs för försöksverksamheten med villkorlig körkortåterkallelse innefattande krav på alkolås.

²³ Vägverket, *Underlagsmaterial för fortsatt alkolåsarbete*, 2007.

3 Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse

I detta kapitel redogörs för utformningen av försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse samt redogörs för de utvärderingar som har gjorts av denna. Utredningen har i uppdrag att se över hur den enskildes kostnader för deltagande i ett system med alkolås ska kunna begränsas. Kostnaderna för deltagande i försöksverksamheten beskrivs därför i ett särskilt avsnitt tillsammans med de samhällsekonomiska fördelar som kan förväntas uppnås av ett införande av ett system med alkolås. Slutligen kommer förslag lämnade av en tidigare alkolåsutredning att beröras.

3.1 Försöksverksamhetens utformning

Lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse trädde i kraft den 1 februari 1999.¹ Med villkorlig körkortsåterkallelse förstås att rätten att köra ett körkortspliktigt fordon under en villkorstid är begränsad till att gälla enbart om fordonet är utrustat med alkolås samt under förutsättning att föraren undergår vissa läkarkontroller. Om dessa villkor inte uppfylls, kan körkortet komma att återkallas.

Inledningsvis omfattade försöksverksamheten enbart Västerbottens, Stockholms och Östergötlands län och förarbehörigheten B. Från den 1 oktober 2003 gäller försöksverksamheten hela landet samt även förarbehörigheterna BE, C, CE, D och DE (för redogörelse över behörigheterna, se avsnitt 7.1).² Lagen upphör att gälla den 1 februari 2009. Deltagande i

¹ Prop. 1997/98:124, bet. 1997/98:TU11, rskr. 1997/98:260.

² Prop. 2002/03:55, bet. 2002/03:TU4, rskr. 2002/03:161.

försöksverksamheten prövas efter ansökan av körkortshavaren i ett ärende om körkortsingripande.

Lagen gäller körkortshavare vilkas körkort ska återkallas på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, dvs. både rattfylleri av normalgraden och grovt rattfylleri. Lagen gäller enbart vid rattfylleri på grund av alkoholförtäring (1 § andra stycket). Den som gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott på grund av annat drogbruk än alkohol eller som är blandmissbrukare får således inte delta i försöksverksamheten. Detsamma gäller den som med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden bedöms olämplig att delta i försöksverksamheten, liksom om prövotid enligt 3 kap. 18 § körkortslagen (1998:488), KKL, löpte för sökanden vid tiden för överträdelsen (5 §).

Ansökan om att delta i försöksverksamheten prövas av länsstyrelsen i det län där körkortshavaren är folkbokförd. Till ansökan ska fogas ett läkarintyg utvisande att sökanden uppfyller erforderliga medicinska krav, ett avtal om leverans, inmontering och hyra av alkoholås och en förklaring i vilken sökanden förklarar sig villig att följa de särskilda villkor som gäller för fortsatt innehav av förarbehörighet (4 §).

Ett beslut om att bifalla en ansökan om deltagande gäller omedelbart, om inte annat förordnas (9 §). Länsstyrelsens beslut att vägra villkorlig återkallelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om att undanröja villkorlig återkallelse får överklagas endast i samband med talan mot det beslut varigenom frågan om körkortsingripande avgörs. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (10 §).

Enligt lagens 11 § meddelar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av lagen. Av 2 § förordningen (1998:1822) om ikraftträdande av lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, m.m. följer att Vägverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna lag.

3.1.1 Villkor och villkorstid

Villkorstiden är två år och räknas från den dag då beslut om villkorlig återkallelse meddelas (6 §). Under denna tid är rätten att köra ett körkortspliktigt fordon begränsad till att gälla i Sverige och särskilda villkor för fordon och förare gäller. Vid val av villkorstidens längd har hänsyn tagits till under hur lång tid försöksanvändning av alkolås behöver fortgå för att insamlade uppgifter ska utgöra erforderligt utvärderingsunderlag. Vidare har den spärstid under vilken ett slutligt återkallat körkort inte kan återfås beaktats samt har en jämförelse gjorts med tiden för den s.k. utvidgade lämplighetsprövningen (avsnitt 2.4.3).³

Under villkorstiden får körkortshavaren inte köra något annat körkortspliktigt fordon än ett som utrustats med alkolås. Vidare ska han eller hon iakttä meddelade föreskrifter om installation, användning och kontroller av alkolås. Körkortshavaren ska även genom läkarintyg regelbundet styrka nyktert levnadssätt samt iakttä föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och de krav som i övrigt gäller för ett fortsatt körkortsinnehav (6 §). Av 7 § framgår att den som ansöker om eller fått villkorlig återkallelse är skyldig att genomgå erforderliga läkarundersökningar, blodprovstagningar eller andra liknande undersökningar.

Enligt Vägverkets föreskrifter ska alkolåset kontrolleras varannan månad vid särskilt anvisade serviceverkstäder.⁴ Vid den kontrollen töms alkolåsets minne där startförsök med eller utan alkohol i utandningsluften registreras. Detta ska översändas till länsstyrelsen.

Vägverkets föreskrifter anger vidare att körkortshavaren ska genomgå en läkarundersökning var tredje månad med början inom fyra veckor efter beslutet om villkorlig återkallelse. Vid varje läkarbesök ska deltagarna avlägga ett blodprov som visar förekomsten av fem biologiska alkoholmarkörer. Om minst en av dessa är högre än normalnivån, kan det vara en indikation på skadligt alkoholmissbruk. Från och med den läkarundersökning som sker efter tolv månader och under resterande villkorstid ska körkortshavaren verifiera nykterhet, dvs. de testade alkoholmarkörerna får inte visa förhöjda värden till följd av alkoholkonsumtion. Samtliga

³ Prop. 1997/98:124, s. 60 f.

⁴ Vägverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna (VVFS 2003:67) om utvidgad försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, VVFS 2007:1, 11 §.

läkarundersökningar ska genomföras av läkare som länsstyrelsen har anvisat.⁵

När villkorstiden löpt ut och körkortshavaren har uppfyllt de villkor och krav som ställts, upphör den villkorliga återkallelsen. Ett nytt körkort med de behörigheter som fanns på det återkallade körkortet ska då utfärdas genom Vägverkets försorg utan att något nytt förarprov behöver göras. Något särskilt beslut av länsstyrelsen om detta erfordras inte.

Körkortshavaren får under villkorstiden inte göra sig skyldig till nya förseelser eller brottsliga gärningar som kan föranleda körkortsingripande. Fler än ett enstaka startförsök som visar alkohol i utandningsluften eller om körkortshavaren försökt manipulera alkolåset bedöms som brott mot det avtal som försökspersonen förbundit sig att följa och ska medföra att personen utesluts från försöksverksamheten. Villkorligheten ska alltså uppfattas som en varning till körkortshavaren. Om körkortshavaren bryter mot villkoren, ska den villkorliga återkallelsen undanröjas och frågan om körkortsingripande tas upp till förnyad prövning (8 § andra stycket). Till grund för denna prövning ska läggas dels det brott som föranledde den villkorliga återkallelsen, dels de omständigheter som medförde att denna upphävdes. Den tid som körkortet varit villkorligt återkallat ska inte automatiskt räknas av från den spärrtid som då beslutas. Härigenom understryks den villkorliga återkallelsens karaktär av varning och prövning för körkortshavaren. Möjligheterna att bestämma kortare spärrtid om synnerliga skäl föreligger enligt 5 kap. 10 § andra stycket KKL kvarstår dock. Sådana skäl kan tänkas föreligga om en kortare tid av villkorstiden kvarstår och föraren gör sig skyldig till en hastighetsöverträdelse som normalt leder till varning.⁶

3.1.2 Krav på alkolåsen

Med alkolås förstås enligt lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse en sådan anordning i ett fordon som hindrar att fordonet startas och körs av förare som har alkohol i utandningsluften (2 § andra stycket). Alkolås är ett instrument som mäter alkoholkoncentrationen i förarens utandningsluft. Instrumentet omöjliggör start och körning, om det finns alkohol

⁵ VVFS 2007:1, 4–7 §§.

⁶ Prop. 1997/98:124, s. 62.

över en viss inställd nivå i utandningsluften. De flesta alkolås består av en handenhet och en centralenhet. Föraren blåser i handenheten som mäter förarens alkoholkoncentration. För att mäta alkoholhalten i utandningsluften krävs en viss volym av luften från lungorna. Om föraren har en högre alkoholkoncentration i utandningsluften än vad som är tillåtet, sänder handenheten en signal till centralenheten att inte ge klartecken till start. Det vanligaste är att centralenheten bryter strömmen till startmotorn, men även strömmen till bränslepumpen eller tändningen kan brytas. Till mätdelen är en mikrodator kopplad som i sitt minne lagrar uppgifter om startförsök, eventuell alkoholförekomst och eventuella försök att manipulera systemet.

För att förhindra att föraren konsumerar alkohol sedan motorn startats och för att förhindra att någon annan blåser i instrumentet så att föraren själv kan köra bilen, kan alkolåset efter slumpmässiga tidsintervall kräva nya prov av utandningsluft under färden. För att inte äventyra trafiksäkerheten får då föraren någon minut till sitt förfogande för att lämna ett nytt prov.

Alkolåset kan utformas med olika system som förhindrar manipulation såsom att föraren använder pump, ballong eller dylikt för att kringgå instrumentets kontroll av föraren. Systemen kan mäta utblåsningsluftens temperatur, flöde, tryck och luftfuktighet, tvinga föraren att blåsa på ett mycket väl definierat sätt vad avser tryck och volym eller tvinga honom eller henne att producera ett väl definierat ljud samtidigt som han eller hon blåser. Detta gör det svårt att starta och köra bilen genom att låta någon annan än föraren blåsa i alkolåset. Det är också viktigt att tillse att alkolåset integreras säkert till bilens funktioner för att förhindra att alkolåsfunktionen förbikopplas.

Vägverket har utfärdat föreskrifter om vilka krav ett alkolås ska uppfylla för att anses som godkänt enligt lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Beträffande alkolås som används i detta program är det särskilt viktigt att alkoholhalten mäts med känd mätnoggrannhet, att alkolåsen så långt möjligt är alkoholspecifika och inte reagerar på andra ämnen samt att manipulation, genom att föraren använder pump, ballong eller dylikt för att kringgå instrumentets kontroll av föraren eller genom att föraren låter någon annan blåsa, försvåras.

Enligt föreskrifterna ska ett alkolås uppfylla vissa tekniska specifikationer.⁷ Vidare ska alkolåset omöjliggöra start och körning om lämnat prov på utandningsluft har en alkoholkoncentration om minst 0,10 milligram per liter utandningsluft. Luftvolymen i ett godkänt utandningsprov ska vara minst 1,2 liter.

3.2 Utvärdering av försöksverksamheten

När lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse kom till uttalades att syftet med försöksverksamheten var att kunna visa hur körkortshavarna förhåller sig till alkolåset och vilken effekt, från bl.a. nykterhets- och rehabiliterings-synpunkt, möjligheten att få köra bil som utrustats med alkolås har på olika kategorier av förare. Det angavs att möjligheten att behålla körkortet, om än villkorligt, torde vara ett starkt incitament för ett nyktert levnadssätt. Användningen av alkolås bedömdes kunna ha en betydande potential för minskning av antalet återfall i trafiknykterhetsbrott och därmed också för en förbättring av trafiksäkerheten. En utvärdering av sådana effekter ansågs behövas innan alkolås kommer till användning i större skala.⁸

3.2.1 Vägverkets utvärderingar

Vägverket har i ett flertal rapporter utvärderat försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse med avseende på trafiksäkerheten. För att jämföra resultaten har två kontrollgrupper använts. Den ena har bestått av rattfyllerister som valt att inte delta i försöksverksamheten och som alltså i stället fått sitt körkort återkallat. Den andra har omfattat rattfyllerister som hade velat delta i verksamheten men som inte bodde i län där försöksverksamheten genomfördes. Antagningen till denna grupp upphörde år 2003 när försöksverksamheten utvidgades till att omfatta hela landet. Fakta om bl.a. polisrapporterade olyckor med personskador som följd och återfall i rattfylleribrott har inhämtats dels för en period under fem år före det aktuella rattfylleribrottet, dels under

⁷ VVFS 2007:1, 1 §. Enligt denna föreskrift ska ett alkolås uppfylla kraven antingen i Europastandarden EN 50436-1:2005 som tagits fram av European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC) eller i den testspecifikation som tagits fram av "Province of Alberta Solicitor General", med projektnummer 355A02-01.

⁸ Prop. 1997/98:124, s. 56 f.

pågående försöksverksamhet samt för tiden efter avslutat deltagande.

Den årliga olycksfrekvensen för trafikolycka med personskada som följd fem år före rattfylleribrottet var cirka fem gånger högre för en person som senare deltog i försöksverksamheten (2,2 procent) jämfört med genomsnittsbilisten (0,46 procent). Under försöksverksamheten sjönk frekvensen till 0,3 procent. Detta kan jämföras med kontrollgruppernas olycksfrekvens som uppgick till 0,5 respektive 0,6 procent, trots att körkortet varit återkallat. För de personer som fullgjorde försöksverksamheten var olycksfrekvensen för tiden därefter jämförbar med densamma för genomsnittsbilisten. Bland kontrollgrupperna var den årliga olycksfrekvensen efter återfående av körkortet 0,6 respektive 0,9 procent.

Vidare har påvisbara effekter i fråga om ett minskat antal trafiknykterhetsbrott kunnat konstateras. Den årliga frekvensen av trafiknykterhetsbrott uppgick till 6,1 procent för deltagande i försöksverksamheten fem år före rattfylleribrottet. Under pågående försöksverksamhet begicks endast enstaka rattfylleribrott. Detta kan jämföras med personerna i kontrollgrupperna vars körkort varit återkallade. Den årliga frekvensen av rattfylleribrott för dessa var något högre under återkallelsetiden jämfört med de fem år som föregick det aktuella brottet. För de personer som fullgjorde försöksverksamheten minskade antalet rattfylleribrott med cirka 60 procent (från 6,1 till 2,4 procent).

Effekten på ett alkoholmissbruk vid deltagande i försöksverksamheten har utvärderats såväl genom enkätsvar som genom blodprovstagning. En minskning av nivåerna av de biologiska alkoholmarkörerna har kunnat påvisas under försökstiden. En kvarstående positiv effekt i detta hänseende har kunnat konstateras även efter försökstiden för de som fullgjort programmet.⁹

⁹ Bjerre, B., *Primary and secondary prevention of drink driving by the use of alcohol device and program: Swedish experiences*, 2005, *Accident Analysis & Prevention* 37 (2005), s. 1145–1152 och Bjerre, B., Thorsson, U., *Is an alcohol ignition interlock programme a useful tool for changing the alcohol and driving habits of drink-drivers?*, 2007, *Accident Analysis and Prevention* 40 (2008), s. 267–273.

3.2.2 Transportøkonomisk institutts utvärdering

Vägverket fick i uppdrag av regeringen att beställa en oberoende utvärdering av försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse. Verket beställde utvärderingen hos Transportøkonomisk institutt i Oslo.¹⁰ Både resultaten av försöken och de samhällsekonomiska effekterna av dessa har utvärderats. Vidare har de faktorer som påverkar den enskilde att delta eller inte i försöksverksamheten undersökts samt har de svårigheter som många har med att genomföra programmet belysts.

Det primära syftet med utvärderingen var att få kunskap om alkoholens effekter på trafikolyckor, förekomst av promillekörning och alkoholvanor. En utvärdering av hur en permanent ordning skulle kunna utformas har också gjorts. Två kontrollgrupper har använts för att kunna värdera vad som skiljer deltagarna från de som inte deltar och för att kunna värdera effekterna av deltagande i programmet.

Per den 1 april 2007 har totalt 2 017 personer deltagit i den frivilliga försöksverksamheten. Det stora flertalet av de som döms för rattfylleri deltar emellertid inte. Endast cirka 11 procent har valt att delta. Utvärderingen visar att detta huvudsakligen beror på två orsaker; kostnaderna som är knutna till deltagande i försöksverksamheten och tiden för körkortets återkallelse. De som deltar har i genomsnitt högre inkomst än de som inte deltar. Många har i enkätsvar uppgett att de hade deltagit, om deltagandet hade varit billigare eller helt kostnadsfritt. Vidare är tiden för återkallelse av körkortet klart längre för de som deltar. Förmodligen kan det ha betydelse att något nytt förarprov inte behöver erläggas om körkortet återkallas under högst 12 månader. Att delta i programmet innebär också en risk för att den villkorliga återkallelsen upphävs. Om så sker, ska en spärntid beslutas från vilken den tid som körkortet har varit villkorligt återkallat normalt inte avräknas.

Omkring hälften av de som deltar klarar inte att genomföra det tvååriga programmet. De flesta blir uteslutna under det andra året. De vanligaste orsakerna till upphävandet av den villkorliga återkallelsen är upprepade startförsök under alkoholpåverkan och/eller att nykterhet inte har kunna påvisas under det andra året. För de

¹⁰ Susanne Nordbakke m.fl., Transportøkonomisk institutt, Oslo, *Forsøk med alkohol i Sverige, Evaluering av forsøksordningen med betinget førerkortinndragning ved promillekjøring*, 2007, rapport 905/2007.

som vid det inledande läkarbesöket fick diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk var sannolikheten större för att programmet inte fullföljdes.

Effekten sett till trafiksäkerheten har varit god. Under programmets gång har det skett en minskning i skadlig alkoholförbrukning för de deltagande. En minskning av antalet sjukhusvistelser och av sjukfrånvarodagar har också kunnat konstateras. Bland de som klarar att fullfölja programmet har en mer långvarig positiv effekt på alkoholvanorna kunnat påvisas. Det finns också skäl att tro att deltagande i programmet medför en viss inlärningseffekt, dvs. kunskap om oförenligheten av alkohol och bilkörning. I kombination med minskad skadlig alkoholkonsumtion medför detta en reduktion av rattfylleriet. En påvisbar effekt på antalet trafikolyckor med personsador har också kunnat konstateras. En klar samhällsekonomisk lönsamhet, grundad på den minskning av antalet dödade och skadade i trafiken som ett system med alkoholås förväntas medföra, har beräknats uppkomma även om samhället helt skulle bekosta ett sådant.

I rapporten föreslås ett permanent införande av försöksverksamheten på grund av de lovande resultaten. Det föreslås att deltagande i programmet görs billigare eller helt kostnadsfritt, med motiveringen att detta skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt. En begränsning av kostnaderna skulle enligt förslaget eventuellt kunna gälla enbart för dem med låg inkomst. Det uttalas emellertid även att det kan vara motiverande för den enskilde att fullgöra programmet, om en viss kostnad har erlagts.

Vidare föreslås att programmet görs enklare och att en mer differentierad ordning införs för dem som deltar utifrån den tid för återkallelse av körkortet som annars skulle ha bestämts, alkoholdiagnos och alkoholhalt vid brottet. Det bör enligt förslaget också undersökas om en straffreduktion kan ges vid deltagande eller fullgörande av programmet, liksom om de som misslyckas i programmet kan följas upp i stället för att uteslutas. En förlängning av programmet föreslås kunna bli aktuellt för dessa.

3.2.3 JO-beslut

Justitieombudsmannen (JO) har i samband med en inspektion av Länsstyrelsen i Blekinge län yttrat sig över det förhållandet att länsstyrelsen som regel prövar frågan om villkorlig körkortsåterkallelse redan när ett beslut om interimistisk körkortsåterkallelse har fattats. Vägverket yttrade sig i ärendet och uppgav att samtliga länsstyrelser tillämpar bestämmelserna på detta sätt. JO konstaterade att en sådan ordning framstår som naturlig men att det kan ifrågasättas om det finns tillräckligt författningsstöd för ett sådant beslutsförfarande. Detta mot bakgrund bl.a. av att det i 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse anges att lagen är tillämplig för sådana fall då körkortet *ska* återkallas samt att bestämmelsen hänvisar till 5 kap. 3 § 1 KKL som avser återkallelse på grund av ett begånget trafiknykterhetsbrott. Enligt JO:s bedömning medför även formuleringen i 5 kap. 12 § KKL som anger att en villkorlig återkallelse får ske, om körkortshavaren *har* brutit mot 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott att det är tveksamt huruvida beslut om villkorlig körkortsåterkallelse får fattas innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande om trafiknykterhetsbrott. JO riktade dock inte någon kritik mot länsstyrelsen för det sätt på vilket den tillämpat bestämmelserna. JO:s beslut har översänts till Näringsdepartementet med hemställan om översyn av lagstiftningen.¹¹

3.3 Den enskildes kostnader och den samhällsekonomiska vinsten

3.3.1 Den enskildes kostnader

Det är den enskilde själv som står för de kostnader som uppkommer i samband med försöksverksamheten. Enligt 3 § första stycket förordningen om ikraftträdande av lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, m.m. ska länsstyrelsen ta ut en ansökningsavgift om 1 000 kr av den som ansöker om att få delta i försöksverksamheten. Det anges även att ytterligare avgifter ska tas ut av den som deltar i verksamheten under villkorstiden. Sådana avgifter kan föreskrivas av Vägverket (5 §). Enligt Vägverkets föreskrifter ska en avgift om 5 300 kr tas

¹¹ JO:s diariennr 4381-2006, beslut den 17 oktober 2007.

ut för länsstyrelsens handläggning, varav hälften ska erläggas inom två månader och hälften inom 14 månader, räknat från beslutet om villkorlig körkortsåterkallelse.¹² Härtill kommer kostnader för installation, hyra, demontering och servicegenomgångar av alkolås om totalt cirka 30 000 kr samt kostnader för erforderliga medicinska kontroller om cirka 22 500 kr. Totalt uppgår således kostnaderna för deltagande i försöksverksamheten till cirka 60 000 kr.¹³

3.3.2 Den samhällsekonomiska vinsten

VTI:s studie

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har på uppdrag av Trafikförsäkringsföreningen undersökt vilken trafiksäkerhetspotential som ligger i att införa krav på alkolås för de som dömts för rattfylleri.¹⁴ Den samhällsekonomiska vinsten, beräknad utifrån en reduktion av antal personskadeolyckor, under de första 10 åren efter ett sådant införande har uppskattats till drygt 1,7 miljarder kr.

I rapporten uppges att ungefär 800 av de bilförare som årligen är inblandade i personskadeolyckor på väg misstänks vara påverkade av alkohol eller droger. Enbart de förare som har giltigt eller indraget körkort skulle enligt VTI beröras av krav på alkolås. Medelantalet av dessa förare har uppskattats till 626 stycken per år, varav 572 stycken har giltigt körkort vid olyckstillfället och 54 stycken indraget körkort. Av dessa har 17 procent fällt för rattfylleri under något av de 10 närmaste kalenderåren före olyckan. En föreskrift om alkolås för de som dömts för rattfylleri har med detta som utgångspunkt beräknats leda till att antalet polisrapporterade personskadeolyckor under de 10 första åren minskar med 762 stycken.

I flertalet av olyckorna har just påverkan av alkohol eller droger bidragit till att olyckan inträffat. Enligt utförda studier är risken att skadas i vägtrafikolyckor 9 gånger högre för förare med en alkoholhalt mellan 0,5 och 1,0 promille i blodet jämfört med förare där halten är mindre än 0,5 promille. Motsvarande risk, vid en promillehalt mellan 1,0 och 1,5, är 25 gånger högre och den är hela

¹² VVFS 2007:1, 14 §.

¹³ Vägverket, *Vägverkets förslag för ökad trafiknykterhet*, TR65A 2007:26002, s. 34.

¹⁴ VTI, Mats Wiklund, *Trafiksäkerhetseffekter av alkolås, En registerstudie*, 2006, VTI rapport 552.

65 gånger högre då promillehalten överstiger 1,5 promille. Med detta som utgångspunkt har slutsatsen dragits att ungefär 14 av 15 olyckor där alkoholpåverkade förare är inblandade beror på förarens alkoholpåverkan.

Avdrag har i enlighet härmed gjorts för de olyckor där alkohol inte kan sägas vara orsak till olyckan (1/15). Vidare har avdrag gjorts för att en alkoholpåverkad förare lyckas starta en bil med alkolås (5 procent) och för att en del förare kommer att försöka köra bil ändå, genom att manipulera alkolåset eller få tillgång till en bil utan alkolås (15 procent). Under de första 10 åren beräknas efter dessa avdrag antalet polisrapporterade olyckor minska med 571 stycken.

Den samhällsekonomiska förlusten för en polisrapporterad personskadeolycka har i rapporten angetts till 3,9 miljoner kr. Utgångspunkt har härvid tagits i Vägverkets angivna kalkylvärden för olycksvärdering. Dessa består av två komponenter, dels de materiella kostnaderna såsom egendomsskador, administrationskostnader, sjukvård och nettoproduktionsbortfall, dels en riskvärdering bestående av förlorad konsumtion och humanvärde. Riskvärderingen speglar individens betalningsvilja för att minska sin egen risk. Kalkylvärdena uppgick år 2005 till 18 383 000 kr för dödsfall (varav 17 079 000 kr avser riskvärdering och 1 304 000 kr materiella kostnader), till 3 280 000 kr för svårt skadad (varav 2 628 000 kr avser riskvärdering och 652 000 kr materiella kostnader) och till 184 000 kr för lindrigt skadad (varav 119 000 kr avser riskvärdering och 65 000 kr materiella kostnader).

Med utgångspunkt i antal minskade trafikolyckor och kalkylvärdena för därmed minskade samhällsekonomiska förluster per olycka skulle det ackumulerade samhällsekonomiska värdet 10 år efter införandet av krav på alkolås enligt rapporten uppgå till 1,7 miljarder kr.

Det bör här nämnas att VTI i sina beräkningar utgått från Vägverkets år 1999 angivna underlag för samhällsekonomiska kalkylvärden. År 2006 har Vägverket emellertid höjt dessa till de belopp som nämns ovan. Det samhällsekonomiska värdet torde därmed vara något högre än det av VTI angivna.¹⁵

¹⁵ Vägverket, *Vägverkets samhällsekonomiska kalkylvärden*, 2006, Publ. 2006:127.

Vägverkets beräkningar

VTI:s studie omfattar den samhällsekonomiska vinsten av att antalet trafikolyckor beräknas minska vid införande av ett system med alkolås. Därutöver kan den samhällsekonomiska vinsten bestå av kostnadsbesparingar i form av ett minskat antal sjukhusvistelser och sjukfrånvarodagar.

Vägverket har gjort en jämförelse av kostnaderna för sjukhusvistelser och sjukfrånvaro för de som deltar i försöksverksamheten och för de som inte gör det utan i stället har fått sitt körkort återkallat.¹⁶ Bland de som deltagit i försöksverksamheten var det påtagligt färre som behövde sjukhusvård i förhållande till vad som gällde för perioden före brottet och i förhållande till kontrollgruppen. Detta gällde både i fråga om vård hänförlig till alkoholmissbruket liksom annan vård. Samma förhållande rådde vid en jämförelse av sjukfrånvaron. Bland de som fullföljde programmet kvarstod de positiva hälsoeffekterna även för tiden därefter.

Baserat på antal dagar på sjukhus och antal sjukfrånvarodagar har samhällets kostnader kunnat beräknas. Under pågående försöksverksamhet var kostnaderna 25 procent lägre för deltagarna jämfört med kontrollgruppen. Detta motsvarar en kostnadsbesparing om 9 610 kr årligen per deltagare. För de som fullföljde programmet var kostnaderna 37 procent lägre under pågående försöksverksamhet och 20 procent lägre för tiden därefter. Detta motsvarar en kostnadsminskning om 13 000 kr respektive 6 000 kr per år.

3.4 Den tidigare alkolåsutredningens förslag

Den 7 oktober 2004 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att överväga möjligheterna att införa ett krav på alkolås eller andra tekniska system som förhindrar rattfylleri i alla nya bilar som är registrerade i Sverige (Dir. 2004:135). Utredaren skulle även lämna förslag till vilka steg som kan tas för att öka acceptansen för och användningen av alkolås eller andra tekniska system som förhindrar rattfylleri. I juni 2006 lämnade utredningen slutbetänkandet *Öppna möjligheter med*

¹⁶ Bjerre, B., Kostela J., Selén, J., *Positive health-care effects of an alcohol ignition interlock programme among driving while impaired (DWI) offenders*, 2007, *Addiction* 102, s. 1771–1781.

alkolås (SOU 2006:72). Utredningen föreslog bl.a. att försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse skulle förlängas i fem år till den 1 februari 2014 och vara öppen även för dem som är alkoholberoende, alkoholmissbrukare eller opålitliga i nykterhetskänseende. Deltagande i programmet skulle även fortsättningsvis bekostas av den enskilde. Utredningen föreslog även att det skulle vara obligatoriskt med *alkolås* för alla som gjort sig skyldiga till rattfylleri och som inte deltar i försöksverksamheten. Enligt förslaget skulle körkortshavaren efter beslutad spärrtid ansöka om körkortstillstånd med föreskrift om *alkolås* under en särskild villkorstid. Denna särskilda villkorstid skulle enligt förslaget bestämmas till lägst två år vid grovt rattfylleri och ett år i övriga fall. Tiden skulle högst kunna bestämmas till fem år. Utredningens övriga förslag innebar bl.a. att varning som alternativ till återkallelse vid rattfylleri på grund av alkoholpåverkan slopas och att spärrtiden förlängs till lägst två år vid grovt rattfylleri och till lägst ett år vid rattfylleri av normalgraden.

Utredningens förslag remitterades. Flera remissinstanser påtalade att möjligheten att inneha körkort efter rattfylleri inte får bli en ekonomisk fråga då det skulle innebära en olikhet inför lagen samt att det inte var motiverat med högre krav på den som fått körkortet återkallat på grund av alkoholförtäring än på den som fått körkortet återkallat på grund av användande av andra droger. Några domstolar ifrågasatte om de samlade rättsverkningarna av förslagen utgör en proportionerlig reaktion från samhällets sida i förhållande till gärningens straffvärde.

Utredningens förslag har inte föranlett lagstiftning.

4 Internationell utblick

I detta kapitel återfinns en kortfattad internationell utblick över alkoholprogram för rattfyllerister. I USA och Kanada har sådana program använts sedan 1980- respektive 1990-talet. I Europa däremot har alkohol i detta syfte, förutom småskaliga pilotprogram, inte kommit att användas i någon större omfattning. Ett undantag utgörs av den svenska försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse som har pågått sedan år 1999 och som sedan år 2003 omfattar hela landet. Även i Finland finns en liknande lagstiftning.

I det inledande avsnittet i kapitlet redogörs kortfattat för alkoholprogrammen i USA och Kanada. Därefter kommenteras pågående eller kommande alkoholprogram i några europeiska länder samt redogörs för ett europeiskt försöksprojekt med alkohol.

4.1 USA och Kanada

I USA togs alkohol först i bruk i delstaten Kalifornien år 1986. Nu används det i 43 delstater. För närvarande är cirka 140 000 alkohol i bruk. Frivilliga program omfattar cirka 10–20 procent av de förare som uppfyller kriterierna för deltagande. Deltagaren betalar de kostnader som föranleds av användningen. I några delstater är alkohol obligatoriskt för personer som gjort sig skyldiga till rattfylleri vid upprepade tillfällen. Som regel gäller långa spärrtider innan alkohol användningen kan påbörjas. I allmänhet är denna inte förenad med läkarkontroller.

I Kanada introducerades alkoholprogram först som ett pilotprogram i provinsen Alberta år 1989. År 1999 ändrades lagstiftningen för att möjliggöra en reduktion av den tid som körkortet är återkallat, om föraren förpliktar sig att enbart köra fordon med alkohol. Innan användningen av alkohol kan påbörjas

gäller dock spärrtid under viss tid. I dag har de flesta provinser i Kanada alkolåsprogram. Deltagande sker huvudsakligen på frivillig basis och är relativt lågt, omkring 10 till 20 procent. På grund av det låga deltagandet övervägs det på flera håll obligatoriska föreskrifter om alkolås, i varje fall för återfallsrattfyllerister och förare som anses utgöra hög risk.¹

4.2 Europa

4.2.1 Ett europeiskt försöksprojekt

Det finns för närvarande inte någon gemenskapslagstiftning om alkolås. I syfte att undersöka möjligheten av en introduktion av alkolås i större skala, beslutade Europeiska kommissionen år 2004 att stödja ett europeiskt försöksprojekt med alkolås. Initiativtagare till projektet var Belgien. Försöksverksamheten pågick parallellt i fyra europeiska länder från slutet av år 2004 till början av år 2006. Förutom Belgien deltog Spanien, Tyskland och Norge. Syftet med projektet var att bedöma den praktiska, psykologiska, sociala och beteendemässiga påverkan som alkolås har på förarna. Detta undersöktes genom intervjuer med förarna och deras omgivning samt genom data från alkolåsen. I studien undersöktes enbart förarnas och deras omgivnings erfarenheter av alkolås. Studien syftade inte till att bedöma alkolåsens preventiva effekt.

I studien deltog mindre grupper av norska och spanska bussförare, tyska lastbilsförare samt belgiska förare som dömts för rattfylleri eller var alkoholberoende. Dessa körde med alkolås under ett års tid. Dessförinnan, under programmet och efter programmets avslutande blev både förarna och deras sociala omgivning intervjuade om sina erfarenheter av programmet. Användandet av alkolåsen uppfattades vara relativt enkelt och ansågs inte avbryta förarens arbete. I den belgiska gruppen deltog 40 förare. 15 av dessa uppvisade 10 eller fler startförsök med alkohol under perioden.

Studien utvisade att det både för yrkesmässig och privat trafik skulle vara praktiskt genomförbart att implementera alkolås, under

¹ D.J. Beirness, *Interlock Programs in Canada*, 2005, Alcohol Ignition Interlock Devices Volume II: Research, Policy, and Program Status 2005, ICADTS, s. 105 ff.

förutsättning att genomförandet, användandet av alkolåset och övervakningsprocessen förbereds noggrant.²

4.2.2 Finland

Alkohol har del i omkring var fjärde dödsolycka i Finland och i ungefär var sjätte olycka där någon skadas. År 2006 dog 88 människor i rattfylleriolyckor, av vilka 63 var berusade förare.

I Finland har sedan år 2005 en försöksverksamhet med alkolås liknande den svenska pågått. Erfarenheterna från verksamheten har enligt uppgift från kommunikationsministeriet varit goda. De förare som deltagit i försöket har i huvudsak ansett att det varit lyckat. Det gäller i synnerhet de som har behov av bil i sitt arbete. Många ansåg dock att försöket var för dyrt. De totala kostnaderna uppgår till 2 000–3 000 EUR. Några hade också haft problem med att använda alkolåset.

Försöksverksamheten har permanentats från och med den 1 juli 2008. Reglerna innebär att den som gjort sig skyldig till rattfylleri får behålla sin kör rätt på villkor att vederbörande låter installera ett alkolås i sin bil och för binder sig att använda det under en övervakningstid. Sådan alkolåsövervakad kör rätt kan begäras av en person som är misstänkt för rattfylleri och som inte har meddelats körförbud av annan orsak. Övervakad kör rätt ska begäras hos polisen eller, i samband med behandlingen av rattfyllerimålet, hos domstolen. Övervakningstiden ska bestämmas till mellan ett och tre år. Vid bedömningen av vilken tid som ska bestämmas torde alkoholhalten vid tiden för brottet ha stor betydelse. Beslutet om alkolåsövervakad kör rätt träder i stället för ett körförbud. Den övervakade själv ska svara för kostnaderna. Det är dock möjligt att få kommunalt stöd, om tillgången till bil är en förutsättning för att kunna arbeta. Den deltagande ska innan övervakningstiden med alkolås börjar gälla, besöka läkare eller annan yrkesutbildad person inom hälso- eller sjukvården och diskutera användningen av berusningsmedel och dess inverkan på hälsan samt de möjligheter som finns att få vård för missbruk av berusningsmedel. I övrigt ska det inte ske några medicinska kontroller under programmet.³

En grupp bestående av fyra ministrar (trafikministern, justitieministern, inrikesministern och omsorgsministern) föreslog

² Silverans, P., m.fl., *Alcolock implementation in the European Union*, 2006.

³ Lag om alkolåsövervakad kör rätt, 26.6.2008/439.

under hösten 2007 ett åtgärds paket för att öka trafiksäkerheten. De föreslagna åtgärderna bestod, förutom av att permanenta den pågående försöksverksamheten, av att alkohol skulle komma att vara en förutsättning för körkort för en förare som upprepade gånger gjort sig skyldig till rattfylleri. Kommunikationsministeriet har inlett beredningen av en sådan lag. Den beräknas kunna träda i kraft i början av år 2009. Minimitid för villkoret om alkohol som en förutsättning för körkort kommer troligen att vara tre år. För att villkoret ska upphöra kommer att krävas läkarintyg. Återfallsrattfyllerister ska redan i dag genomgå ett alkoholprogram. Till villkoret om alkohol kommer därför inte ett sådant program att vara knutet. Den enskilde kommer troligen att få stå för kostnaderna själv.

4.2.3 Nederländerna

I Nederländerna omkom 791 personer i vägtrafiken under år 2007. Cirka 25 procent av olyckorna bedöms vara alkoholrelaterade.

Det finns planer på att inom loppet av ett par år införa ett alkoholprogram för personer som dömts för rattfylleri. Programmet kommer att vara tvingande i den bemärkelsen att om deltagande inte sker, eller om programmet inte fullföljs, får körning av motorfordon inte ske under en period om fem år. Det ska gälla för både förstagångsrattfyllerister och för de som återfaller i rattfylleribrott. Om fråga är om återfall i brott eller om en övningskörare gjort sig skyldig till rattfylleri, ska reglerna gälla vid en lägre alkoholhalt. Programmet kommer att pågå under två år. Under denna tid ska den enskilde delta i bl.a. enskilda samtal och gruppsamtal i syfte att motverka alkoholmissbruk. Detta stöd kommer till stor del att utformas efter den enskildes behov. Den enskilde kommer att få stå för kostnaderna för deltagande.

4.2.4 Frankrike

Under år 2007 omkom 4 615 personer i trafiken i Frankrike, varav 1 241 personer i alkoholrelaterade olyckor. Alkohol i trafiken bedöms vara den främsta orsaken till dödsolyckor.

Regeringen uttalade i februari 2008 en målsättning om att antalet döda på vägarna ska understiga 3 000 personer från i dag

fram till år 2012. En av åtgärderna som regeringen föreslog var att en förare som återfallit i rattfylleri skulle, som villkor för körrätt, under en viss period tvingas köra med alkolås.

I Frankrike har vidare en försöksverksamhet med alkolåsprogram för förstagångsrattfyllerister pågått i bl.a. området Haute-Savoie sedan år 2004. Det har rört sig om ett 6-månaders program som har varit ett frivilligt alternativ till en straffrättslig sanktion. Den deltagande har fått stå för kostnaderna själv. Programmet har från våren 2008 utvidgats att omfatta även andra regioner.

4.2.5 Norge

I Norge utgör alkohol- eller drogrelaterade olyckor cirka 25 procent av samtliga dödsolyckor.

Under hösten 2007 har Vegdirektoratet på uppdrag av Samferdselsdepartementet bildat en arbetsgrupp som ska bedöma om alkolås kan vara ett möjligt alternativ till återkallelse av körkort för de som dömts för rattfylleri. Detta skulle eventuellt kunna ske i kombination med ett alkoholprogram. Det föreligger emellertid i nuläget inte några konkreta planer på ett genomförande av detta.

5 Överväganden och förslag

5.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen ska föreslå hur ett system med alkolås som villkor för körkort för personer som gjort sig skyldiga till rattfylleri på grund av alkoholpåverkan, bör vara utformat. Bakgrunden till utredningens uppdrag är att alkolås har visat sig ha positiva effekter sett från trafiksäkerhetssynpunkt, men även från rehabiliteringssynpunkt för den enskilde individen. Ett effektivt alkolås hindrar en berusad person, inte från att köra bil, men åtminstone från att köra den bil som utrustats med alkolås. Även om alkolås bara är en del av lösningen på problemet alkohol i trafiken, är det ett bra verktyg för att minska rattfylleriet och därmed öka trafiksäkerheten.

Av naturliga skäl kommer alkolås som villkor för körkort endast att vara aktuellt vid rattfylleri på grund av alkoholpåverkan. Det innebär att regelverket för körkortsingripande vid rattfylleri på grund av användande av andra droger och vid andra trafikbrott kommer att vara oförändrat. Enligt utredningens uppfattning bör de körkortsingripanden som sker till följd av trafikbrott vara någorlunda likartade, sett till konsekvenserna för den enskilde individen. Det kan exempelvis inte sägas vara motiverat med ett mer långtgående ingripande mot den som gjort sig skyldig till rattfylleri på grund av alkoholpåverkan än mot den som begått samma brott men har använt andra droger.

De trafiksäkerhetsmässiga fördelarna av alkolås ökar med antalet användare. Det är därför viktigt att så många som möjligt kan inkluderas i ett system med alkolås. Om reglerna är för stränga, kan det leda till att fler väljer att köra utan körkort.

En annan utgångspunkt vid utformandet av ett system med alkolås är att reglerna bör vara enkla att tillämpa och tillämpningen vara förutsebar för den enskilde individen.

Utredningen har i denna fråga inhämtat synpunkter från bl.a. företrädare för Vägverket, Motorförarnas Helykterhetsförbund (MHF) och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC).

Inledningsvis bör nämnas att 2007 års körkortsutredning genom tilläggsdirektiv den 26 juni 2008 har fått i uppdrag att behandla frågan om alkolås för de som har alkoholproblem men inte har begått ett trafiknykterhetsbrott och att samordna denna fråga med föreliggande förslag om alkolås för de som gjort sig skyldiga till rattfylleri (Dir. 2008:76). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2008.

5.1.1 Alkolås som trafiksäkerhetsåtgärd

Ett körkortsingripande utgörs av återkallelse av körkortet eller av varning. Ett ingripande kan ske i en rad olika situationer. Grunderna för ingripande hänför sig till de krav på kompetens som ställs på den som vill få körkort. Ett körkortsingripande sker när körkortshavaren brister i denna kompetens. Kompetensbristen kan vara hänförlig till körkortshavarens personliga eller medicinska förhållanden.

Ett beslut om körkortsingripande ansågs ursprungligen motiverat enbart av trafiksäkerhetshänsyn. Ett ingripande till följd av trafikbrott är enligt detta betraktelsesätt inte till någon del att se som en bestraffning. Brottet anses utgöra grund för en prognos om ett framtida trafikfarligt beteende, som återkallelsen eller varningen ska förhindra.

Återkallelse av körkort som en reaktion på en överträdelse anses inte som ett straff i vår nationella lagstiftning. Europadomstolen har dock i ett avgörande funnit att en körkortsåterkallelse i Sverige på grund av en brottslig gärning är att anse som ett straff i den mening som avses i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, där principen att ingen ska bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak är stadgad. I avgörandet anförde domstolen att en körkortsåterkallelse sker som en direkt och förutsebar konsekvens av en fällande dom för viss typ av trafikbrott och grundar sig på samma gärning. Vidare yttrade domstolen att återkallelsen har ett bestraffande syfte. Domstolen ansåg dock inte att förfarandet stod i strid med artikel 4.1.¹

¹ *Christoffer Nilsson mot Sverige*, avgörande den 13 december 2005, jfr RÅ 2000 ref. 65.

Syftet med körkortsingripanden behandlades i förarbetena till 1998 års körkortslag. Regeringen anförde då bl.a. följande. Ett av problemen med det nuvarande systemet är att det inte ger ett klart uttryck för vad som är syftet med körkortsingripande. Att trafiksäkerhetens krav är det centrala kan det inte råda någon tvekan om. Trots detta kan det dock ifrågasättas om de personliga och medicinska förhållanden samt de olämpliga trafikbeteenden som i dag utgör grund för körkortsingripande, helt avspeglar hur allvarliga förseelserna är från trafiksäkerhetssynpunkt. Vidare medför utformningen och tillämpningen av reglerna om körkortsingripande, framför allt vad gäller återkallelse av körkort, att ingripandet i betydande grad får karaktären av en straffpåföljd, vilket av enskilda körkortshavare kan uppfattas som ett ytterligare straff vid sidan av själva brottmålsförfarandet.²

Regeringen beslutade den 5 mars 1998 att låta tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda systemet för körkortsingripande. Utredaren överlämnade i april 2000 betänkandet *Körkortsingripanden* (SOU 2000:26). I betänkandet beskrivs bl.a. för- och nackdelar med en överflyttning av handläggningen av körkortsingripanden till straffprocessen. Betänkandet har inte lett till lagändring, bl.a. mot bakgrund av att den svenska ordningen för körkortsåterkallelse på grund av brott befunnits förenlig med artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.³

Även om återkallelse av körkort på grund av en brottslig gärning, med spärrtid som följd, är att anse som straff i Europakonventionens mening är det centrala syftet med ingripandet dock trafiksäkerhetens krav.

Alkolås som villkor för körkort för den som gjort sig skyldig till rattfylleri kommer visserligen också att basera sig på ett trafikbrott och som framgår av det följande anser utredningen att brottets svårhetsgrad bör inverka på hur ingripande villkoret blir. Enligt utredningen bör dock någon spärrtid inte meddelas i förening med villkoret om alkolås (avsnitt 5.1.3). I stället kommer körkortshavaren ges möjlighet att fortsätta köra körkortspliktiga fordon.

Det är naturligtvis vanskligt att bedöma om Europadomstolen skulle komma att anse att villkor om alkolås, grundat på en brottslig gärning, utgör ett straff. Enligt utredningens uppfattning bör ett sådant villkor dock ses som en rent trafiksäkerhetsmässig

² Prop. 1997/98:124, s. 42 f.

³ *Vissa ändrade regler för körkort och alkolås* (Ds 2002:17), s. 19 ff.

åtgärd. Ett trafiknykterhetsbrott utgör en fara för trafiksäkerheten och indikerar att körkortshavaren inte är lämplig för körkorts-innehav. En villkorstid med alkohol är enligt utredningen att uppfatta som en form av lämplighetsprövning för ett framtida körkortsinnehav utan villkor om alkohol.

5.1.2 Alkohol i förhållande till varning

Enligt utredningens direktiv ska systemet med alkohol ”i princip” innefatta samtliga som dömts för rattfylleri. Fråga uppstår om regleringen även ska omfatta personer som i dag får en varning i stället för att få sitt körkort återkallat.

Varning ska meddelas om körkortshavaren gjort sig skyldig till rattfylleri och alkoholkoncentrationen under eller efter färden inte uppgått till 0,5 promille i blodet eller 0,25 milligram per liter i utandningsluften och om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Vidare kan varning meddelas i stället för en återkallelse även i andra fall, om det föreligger synnerliga skäl och om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten (avsnitt 2.4.1). Det görs en individuell bedömning i varje enskilt fall om varning bedöms vara en tillräcklig åtgärd. Om en ny trafikförseelse sker i nära tidsmässigt samband med en tidigare varning, återkallas normalt körkortet.

Gränsen för straffbar alkoholpåverkan sänktes år 1990 från 0,5 promille i blodet till 0,2 promille med motsvarande sänkning för alkoholhalten i utandningsluften, dvs. från 0,25 till 0,10 milligram per liter utandningsluft. Departementschefen gjorde i samband härmed vissa uttalanden om hur pass stränga reglerna borde vara inom det nykriminaliserade området. Hon anförde då bl.a. att inom detta område bör större möjligheter öppnas för att meddela varning i stället för att återkalla körkortet, särskilt vad gäller lägre halter av alkoholkoncentration i blodet eller utandningsluften, förutsatt att föraren inte genom andra överträdelser av trafikföreskrifter eller på annat sätt visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter vad som krävs i trafiken. Av väsentlig betydelse uppgavs också vara under vilka omständigheter som överträdelsen skett och med vilket slags fordon.⁴

Enligt praxis meddelas varning som regel endast vid alkohol-koncentrationer om 0,3 promille eller lägre i blodet eller om

⁴ Prop. 1989/90:2, s. 44 f.

0,15 milligram eller lägre per liter utandningsluft. Detta bekräftas av statistik som utredningen har inhämtat från Länsstyrelsen i Stockholms län. Denna länsstyrelse meddelade 434 stycken varningsbeslut på grund av trafiknykterhetsbrott till följd av alkoholpåverkan under år 2007. I inget fall var alkoholkoncentrationen högre än de gränser som angetts ovan.

Vägverket har föreslagit att det inte längre ska vara möjligt att meddela varning vid rattfylleri. Verket menar nämligen att alkoholproblem är vanliga även hos de rattfyllerister som har en låg alkoholhalt vid brottet och att en högre preventiv effekt skulle uppnås, om återkallelse var obligatoriskt vid rattfylleri. Vägverket menar att det inte finns något vetenskapligt belägg för att personer med lägre promilletal vid trafiknykterhetsbrott ska bli föremål för andra åtgärder än personer med högre promilletal. I linje med denna uppfattning förordar Vägverket krav på alkohol för alla som döms för rattfylleri.⁵

Utredningen återkommer i avsnitt 5.1.4 till Vägverkets förslag. Utredningen vill dock redan här som sin uppfattning förklara att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå att varningssystemet vid rattfylleri slopas. Varning bör finnas kvar som alternativ till körkortsåterkallelse för de fall där alkoholhalten har varit låg och överträdelsen inte kan sägas ha medfört några konkreta trafikrisker. Något ytterligare körkortsingripande kan för dessa fall inte anses motiverat. Körkortsinnehav villkorat av alkohol bör därför endast aktualiseras när en återkallelse av körkortet ska ske. Om varning bedöms vara tillräckligt, ska någon ytterligare åtgärd således inte vidtas.

5.1.3 Alkohol i förhållande till spärttid

Enligt uppgifter från Vägverket leder de spärttider som bestäms vid körkortsåterkallelse efter rattfylleribrott till att de som döms för detta brott lär sig att de utan större risk kan köra utan körkort. Statistik från Statistiska Centralbyrån utvisar att av de som under åren 2001–2006 lagfördes för olovlig körning lagfördes samtidigt cirka 35 procent för rattfylleri. Det kan antas att en majoritet av dessa inte har haft något körkort vid tiden för rattfylleribrottet. Vidare har enligt Vägverket endast hälften av de som dömts för grovt rattfylleri återfått körkortet tre år efter brottet. Många

⁵ Vägverket, *Vägverkets förslag för ökad trafiknykterhet*, 2007, TR65A 2007:26002, s. 29.

fortsätter alltså att köra utan körkort, eftersom upptäcktsrisken är förhållandevis liten.

Den tidigare alkoholåsutredningen föreslog att spärrtiderna vid körkortsåterkallelse efter rattfylleribrott skulle förlängas och att alkoholå som villkor för körkortsinnehav skulle föreskrivas först efter att spärrtiden hade löpt ut (avsnitt 3.4).

Mot bakgrund av Vägverkets uppgifter om spärrtidernas negativa effekt och med hänsyn till att ett regelverk om alkoholå inte bör slå för hårt mot den enskilde, bör enligt utredningens mening systemet med spärrtider inte gälla för den som omfattas av villkoret om alkoholå. Ett körkortsinnehav villkorat av alkoholå ska därmed träda i stället för en körkortsåterkallelse förenad med spärrtid. En ansökan om utfärdande av nytt körkort utan villkor om alkoholå bör i de fallen inte få prövas innan villkorstiden har löpt ut.

Spärrtidernas längd enligt praxis kan tjäna som jämförelse när villkorstiden i systemet med alkoholå ska bestämmas (avsnitt 5.2.3). Detta i syfte att uppnå en reglering som är jämförbar med den som gäller vid andra typer av trafikbrott. När en sådan jämförelse görs, måste emellertid hänsyn tas till den stora fördel det innebär för körkortshavaren att med ett alkoholå kunna fortsätta köra motorfordon efter brottet. Många är beroende av en bil för såväl sitt arbete som för sitt privatliv. Det gör att en förlust av körkortet kan medföra ett flertal negativa konsekvenser i form av förlorat arbete, familjeproblem m.m. och även verka försvårande för en framgångsrik rehabilitering.

5.1.4 Differentiering

I nuvarande försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse kan körkortshavaren välja mellan att delta i alkoholåprogrammet eller att få sitt körkort återkallat med spärrtid som följd. Vid deltagande i alkoholåprogrammet gäller dock samma villkor för alla.

Utredningens direktiv klargör att alkoholå som villkor för körkort inte ska vara frivilligt utan ”i princip” obligatoriskt. Den tidigare alkoholåsutredningen föreslog dels att försöksverksamheten skulle förlängas, dels att alkoholå skulle vara obligatoriskt för alla som gjort sig skyldiga till rattfylleri men som inte deltar i försöksverksamheten. Utredningen anser att ett sådant etablerande av två likartade parallella system, det ena frivilligt och det andra obligatoriskt, inte skulle uppfylla det krav på enkelhet och

förutsebarhet som bör gälla för nya regelsystem. Utgångspunkten är därför att det nya systemet med alkolås ska tillämpas för samtliga vilkas körkort ska återkallas på grund av rattfylleri till följd av alkoholpåverkan. En annan sak är att reglerna i systemet kan göras mer eller mindre ingripande med hänsyn till bl.a. brottets svårhetsgrad. Detta gäller i dag vid återkallelse av körkort till följd av rattfylleri. Spärrtiden ska i dessa fall bestämmas till lägst en månad och högst tre år. Vid grovt rattfylleri ska den emellertid bestämmas till lägst ett år. Frågan om en liknande differentiering bör göras i systemet med alkolås diskuteras nedan.

Vägverkets förslag

Vägverket lämnade i november 2007 ett förslag till alkolåsprogram.⁶ För den som har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott på grund av alkoholförtäring ska enligt förslaget körkort med villkor om alkolåsprogram vara obligatoriskt till dess att personen under ett år har lyckats verifiera nykterhet. Detta ska gälla oavsett promillehalt och oavsett om brottet bedömts som rattfylleri eller grovt rattfylleri. Spärrtiden vid återkallelse av körkort till följd av detta brott slopas.

Enligt Vägverkets uppfattning ska någon differentiering således inte göras utifrån brottets svårhetsgrad. I stället görs en differentiering med hänsyn till personens alkoholproblem. Om denne inte lyckas verifiera nykterhet under programmet, förlängs villkorstiden.

Alkolåsprogrammet ska enligt förslaget ersätta den utvidgade lämplighetsprövning som sker enligt 3 kap. 1 § körkorts-förordningen (1998:980), KKF (avsnitt 2.4.3). I alkolåsprogrammet ska den som gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott genomgå en särskild läkarundersökning som underlag för bedömningen av lämpligheten att ha körkort utan villkor om alkolås. Kravet på en sådan lämplighetsprövning ska dock gälla endast den som har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott under de fem senaste åren. Den särskilda lämplighetsprövningen omfattar en observationstid om minst ett år. Det är enligt verkets mening nödvändigt med återkommande läkarkontakter och provtagning under denna tid för att med tillräcklig grad av säkerhet kunna avgöra om ett missbruk eller ett beroende föreligger. Läkarintyg ska ges in var tredje månad

⁶ Vägverket, *Vägverkets förslag för ökad trafiknykterhet*, 2007, TR65A 2007:26002.

utvisande normala prover och det får inte heller registreras någon alkohol i alkolåsets minne under denna period. Om detta inte uppfylls, förlängs tiden med alkolås till dess att ett invändningsfritt år kan redovisas. Alkolåset ska kontrolleras var tredje månad. Vid kontrollerna ska alkolåsets minne tömmas och uppgifterna skickas till den myndighet som har meddelat beslutet. Om ansökan om utträde ur programmet inte görs, fortsätter villkoret om alkolås att gälla obegränsat i tid. Någon tidsgräns för deltagande i alkolåsprogrammet för de personer som inte klarar kraven för utträde finns därför inte. Den som ansöker om alkolåsprogram inom ett år från brottet ska inte behöva avlägga förarprov för att återfå körkortet.

Vägverket bygger, som tidigare nämnts, sitt förslag på att det inte finns något vetenskapligt belegg för att personer med lägre promilletal vid trafiknykterhetsbrott bör bli föremål för andra åtgärder än personer med högre promilletal. Verket hänvisar till de studier som genomförts inom ramen för projektet KAPUBRA (avsnitt 2.2) samt vissa andra undersökningar som enligt verket visar att de som kör rattfulla har mer eller mindre allvarliga alkoholproblem och att de i hög grad återfaller i nya rattfylleribrott. Verket menar också att de förare som misstänks ha alkoholproblem oftast upptäcks tidigt på dagen. Troligast är då att den konstaterade alkoholförekomsten är en rest av en stor konsumtion föregående kväll. Eftersom den genomsnittliga förbränningen av alkohol motsvarar 0,15 promille per timme kan beräknas att en person som ertappas med 0,3 promille kl. 10.00 måste ha haft en blodalkoholkoncentration i närheten av 2 promille, vilket i sig tyder på alkoholproblem.

Enligt verket är vidare sambandet mellan ett rattfylleribrott och alkoholproblem hos föraren starkare i Sverige jämfört med andra länder. Verket har till utredningen anfört följande till stöd för detta resonemang. I Sverige finns en utbredd uppfattning att alkohol och bilkörning är oförenligt, vilket innebär att om en person ändå kör rattfull indikerar detta alkoholproblem. Den låga gränsen för rattfylleri innebär att de allra flesta väljer att helt avstå från alkoholintag i samband med bilkörning. Av en trafiksäkerhetsenkät från år 2007 framgår att under de senaste 12 månaderna hade endast 5,2 procent kört bil efter att ha druckit mer än en lättöl, vilket exempelvis kan jämföras med motsvarande siffra i USA som uppgår till 20 procent.

Vägverket menar visserligen att inte alla som döms för rattfylleri har alkoholproblem, men anser att ett ingripande program ändå bör gälla för samtliga i syfte att identifiera de som har sådana problem.

Utredningens synpunkter

Utredningens direktiv anger att systemet med alkolås ska gälla för personer som dömts för rattfylleri. Ett villkor om alkolås ska således grunda sig på den straffrättsliga bedömningen av trafiknykterhetsbrottet. Ett sådant brott utgör en fara för trafiksäkerheten och indikerar att körkortshavaren inte är lämplig för körkortsinnehav. En villkorstid med alkolås är enligt utredningen att uppfatta som en form av lämplighetsprövning för ett kommande körkortsinnehav utan villkor om alkolås.

Fråga uppstår om det i vissa fall finns skäl att, från trafiksäkerhetsmässiga aspekter, tillämpa mer ingripande regler för körkortshavaren under villkorstiden. Det skulle i så fall innebära att en mer omfattande lämplighetsprövning sker i dessa fall. Om en sådan differentiering ska göras, bör den ske utifrån en bedömning av det trafikfarliga i körkortshavarens beteende. Inledningsvis tar utredningen ställning till om det finns skäl att, som föreslagits av Vägverket, tillämpa samma regler för alla som döms för rattfylleri, utifrån resonemanget att samtliga dessa i princip har mer eller mindre allvarliga alkoholproblem.

Det är sedan länge känt att en stor andel av de som döms för trafiknykterhetsbrott är alkoholberoende eller i vart fall har mycket avancerade alkoholvanor. Resultaten inom ramen för projektet KAPUBRA utvisar att ungefär hälften av de personer som var misstänkta för trafiknykterhetsbrott hade alkoholproblem i form av skadliga eller riskabla alkoholvanor som de också kunde antas vara i behov av behandling eller vård för. Bland de som var misstänkta för grovt rattfylleri hade cirka 70 procent sådana problem. I Vägverkets utvärderingar av försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse har cirka 59 procent kunnat konstateras vara alkoholberoende eller ha ett alkoholmissbruk.

Ytterligare belegg för sambandet mellan trafiknykterhetsbrott och alkoholproblem finns att hämta i andra, internationella,

undersökningar.⁷ En tillämpning av resultaten av dessa undersökningar på svenska förhållanden måste dock göras med viss försiktighet, bl.a. med hänsyn till att de straffbara gränserna för rattfylleri i andra länder oftast ligger betydligt högre än i Sverige.

Att det bland de som påträffas med låg promillehalt på förmiddagen finns personer som har druckit alkohol i stor omfattning föregående kväll, vilket i sig kan tyda på alkoholproblem, är förmodligen ett riktigt antagande. Polisen utför dock inte alkoholutandningskontroller enbart på förmiddagarna. Enligt statistik från Rikspolisstyrelsen som utredningen inhämtat, utvisande antalet sådana kontroller under åren 2006 och 2007, förekommer dessa fördelade under samtliga veckodagar och under dygnets alla timmar, med en viss tonvikt på tidpunkten 09–12. Antalet positiva prov i förhållande till antalet tagna prov är dock inte högre under denna tidpunkt. Att tidpunkterna för kontrollerna varierar framgår också av statistiken från Länsstyrelsen i Stockholms län.

Vägverket anser att sambandet mellan ett rattfylleribrott och alkoholproblem hos föraren är starkare i Sverige jämfört med andra länder. I vilken utsträckning som denna iakttagelse har fog för sig är enligt utredningen svårt att bedöma och den bör därför inte påverka utformningen av regleringen.

Utredningen delar Vägverkets uppfattning att inträffandet av ett trafiknykterhetsbrott kan betyda att vederbörande har alkoholproblem. Sett mot bakgrund av den forskning som finns på området gäller det emellertid inte alla som döms för detta brott.⁸ Ett system med alkoholås bör därför inte basera sig på ett sådant generellt och kategoriskt antagande att alla som döms för rattfylleri har alkoholproblem. Inte heller bör det utformas så att det träffar alla rattfylleridömda utan urskillning i syfte att identifiera de som har alkoholproblem. I stället vill utredningen anlägga ett mer nyanserat betraktelsesätt.

Utredningen har som tidigare framgått ansett att varnings-systemet vid rattfylleribrott ska vara kvar och att systemet med alkoholås inte ska gälla i de fall den rattfulle får en varning i stället för

⁷ Se bl.a. Small, John, *DWI Intervention: Reaching the Problem Drinker*, Drinking and Driving, 1982, s. 21–23, Miller, Brenda A., Windle, Michael, *Alcoholism, Problem Drinking and Driving While Impaired*, The Guilford Press, 1990, Lapham, Sandra C, m.fl., *Accuracy of alcohol diagnosis among DWI offenders referred for screening*, Drug and Alcohol Dependence 76, 2004, s. 135–141.

⁸ Se not 7, projektet KAPUBRA och Vägverkets utvärderingar av försöksverksamheten (avsnitt 2.2).

en körkortsåterkallelse. När det gäller de som får sitt körkort återkallat anser utredningen att en differentiering bör ske enligt följande.

Vissa kategorier av de som döms för rattfylleri bör hänföras till en särskild högriskgrupp, sett från trafiksäkerhetssynpunkt. Villkorstiden med alkoholås bör enligt utredningens uppfattning vara mer ingripande för denna grupp i förhållande till övriga.

Körkortshavare som döms för trafiknykterhetsbrott där själva brottet har utgjort en stor risk från trafiksäkerhetssynpunkt bör utgöra en första sådan kategori. Brottets svårhetsgrad bör vara utgångspunkt vid denna bedömning. En skiljelinje kan lämpligen dras mellan rattfylleri av normalgraden och grovt rattfylleri. En sådan åtskillnad görs i dagens system med körkortsåterkallelse där spärrtiden vid grovt rattfylleri ska bestämmas till lägst ett år. Beträffande förare som har gjort sig skyldiga till grovt rattfylleri grundat på en alkoholhalt som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, utgör alkoholhalten ett starkt indicium på allvarligt alkoholberoende. En så hög alkoholhalt i samband med bilkörning visar att föraren har utvecklat en betydande tolerans för alkoholens effekter. När en lågkonsument kommer upp i motsvarande alkoholhalt är denne på grund av tydliga symtom på kraftig berusning normalt inte i stånd att framföra fordon. Även om högkonsumenten klarar av handhavandet av fordonet bättre vid samma alkoholhalt är han eller hon i mer komplicerade situationer där det ställs krav på omdöme och uppfattnings- och koordinationsförmåga en lika stor riskfaktor som lågkonsumenten. Det är klarlagt att olycksrisken ökar i förhållande till nivån på alkoholhalten. Olycksrisken är också stor vid rattfylleri som bedöms som grovt grundat på att framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten (4 a § 3 lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott). Sammantaget anser utredningen att de som gjort sig skyldiga till grovt rattfylleri är att hänföra till högriskgruppen.

De som gjort sig skyldiga till rattfylleri av normalgraden utgör också en risk i trafiken, om än inte i lika hög utsträckning. Trafikfarligheten är sett till den lägre graden av alkoholhalt mindre än vad som gäller beträffande grovt rattfylleri. Det kan dock finnas skäl att för vissa kategorier i denna grupp tillämpa mer ingripande bestämmelser. Enligt utredningens mening bör en sådan kategori utgöras av personer som återfallit i rattfylleribrott. Återfallet utgör ett starkt indicium på alkoholberoende eller alkoholmissbruk och

den som återfaller i sådant brott utgör därmed en mycket stor riskfaktor i trafiken. Utredningen anser att de som återfallit i rattfylleribrott inom de fem senaste åren bör omfattas av högriskgruppen.

Det kan även genom andra omständigheter framkomma att de som döms för rattfylleri har alkoholproblem i form av ett beroende eller ett missbruk. Även dessa är, av samma skäl som beträffande de som återfallit i rattfylleribrott, att hänföra till högriskgruppen. Med beroende eller missbruk bör avses det som framgår av Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort m.m. (VVFS 2008:158, 12 kap.). Enligt dessa anses en person vara beroende av alkohol om diagnosen beroende har ställts utifrån vedertagen medicinsk praxis eller om det utifrån tillgänglig information kan bedömas att kriterierna för sådan diagnos är uppfyllda. Med diagnosen missbruk avses enligt föreskrifterna ett substansbruk som uppfyller kriterierna för diagnosen missbruk av psykoaktiv substans eller är ett substansbruk som inte är tillfälligt och som från medicinsk synpunkt är skadligt. Omständigheter som talar för ett sådant beroende eller missbruk kan vara situationer där det har riktats nykterhetsanmärkningar mot en körkortshavare, t.ex. att han eller hon inom loppet av ett par år upprepade gånger omhändertagits för berusning enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Diagnosen beroende eller missbruk kan ha ställts i det läkarintyg som ska ges in vid prövningen av ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkohol (avsnitt 5.2.2).

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i det nya systemet med alkohol bör göras en differentiering av villkoren på så sätt att högre krav ställs på de som är att hänföra till högriskgruppen. Ett system baserat på att villkoren bestäms i förhållande till klart urskiljbara kategorier är enkelt att tillämpa och förutsebart för den enskilde individen.

En differentiering av denna karaktär ligger vidare i linje med Transportøkonomisk institutts förslag om att systemet med alkohol bör göras differentierat med hänsyn till brottets svårhetsgrad och/eller alkoholdiagnos. En differentiering i systemet överensstämmer även med de resonemang som förs i andra europeiska länder som planerar att införa alkoholprogram (kapitel 4).

Utredningen återkommer till frågan om differentiering i avsnitt 5.2.3.

5.1.5 Körkort

Förslag: Körkort utfärdas i systemet med alkolås.

Gemenskapsrätten ger inte möjlighet att föreskriva alkolås som villkor för förarbehörighet utan detta måste anges som en nationell kod på körkortet. Eftersom nationella koder inte är harmoniserade, kan sådana koder inte tolkas i andra medlemsstater.

I samband med ändringen av lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse år 2003 föreslog Vägverket att den som fått villkorlig körkortsåterkallelse inte skulle ha något körkort under villkorstiden. I stället skulle behörighet ges genom beslut av länsstyrelsen vilket tillsammans med giltig legitimationshandling skulle medtas vid färd. Detta för att undanröja risk för obehörigt nyttjande av körkortet utomlands. Regeringen anförde då att försökspersonen genom ett särskilt avtal förbinder sig att endast köra i Sverige och att den villkorliga återkallelsen undanröjs om avtalet inte följs, vilket borde vara tillräckligt för att avhålla försökspersonerna att köra utomlands. Vidare uttalade regeringen att det saknades utredning om förekomst av sådan misskötsamhet och att polisens kontrollmöjligheter underlättas väsentligt om försökspersonen ges rätt att inneha körkort under villkorstiden.⁹

I försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse utfärdas således körkort. Fråga uppstår om denna ordning ska bibehållas eller om det finns skäl att, på sätt som förespråkats av Vägverket, medge körning utan körkort.

Det kan konstateras att körkortet som kontrollhandling av förarens behörighet inte har någon avgörande betydelse. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen kontrollerar polisen som regel förarens behörighet mot vägtrafikregistret i samband med kontroll av nykterhet eller annan kontroll. Detta görs även om föraren har ett körkort med sig. Redan i dag medges dessutom körning utan körkort i en del situationer (2 kap. 11 § första och andra stycket, 2 kap. 14 § och 5 kap. 7 § sista stycket körkortslagen [1998:488], KKL). Gemensamt för dessa är att de ger rätt att köra utan körkort inom ett begränsat område och/eller under en begränsad och förhållandevis kort tid.

I regelsystemet med alkolås kommer fråga inte vara om sådan begränsad körning som kan jämföras med ovan nämnda

⁹ Prop. 2002/03:55, s. 47.

situationer där körning medges utan körkort. Det s.k. tredje körkortsdirektivet¹⁰, som medlemsstaterna ska börja tillämpa senast den 19 januari 2013, måste anses förutsätta att förarbehörighet ska ges genom körkort för körning inom EU. Detta i syfte att uppnå enhetlighet. I direktivet anges bl.a. att gemensamma körkortsbestämmelser är en grundläggande förutsättning för den gemensamma transportpolitiken och bidrar till att förbättra trafiksäkerheten. Även om ett körkort med villkor om alkoholås för närvarande endast kommer att gälla för körning i Sverige på grund av att villkoret måste anges som en nationell kod, anser utredningen att det saknas stöd för att medge behörighet på annat sätt än genom körkort. En gemenskapskod för villkor om alkoholås kan komma att skapas i framtiden. Om så blir fallet, kan körning med villkor om alkoholås medges inom hela EU utan att några ytterligare ändringar behöver göras i regelsystemet.

En särskild fråga är om utfärdande av körkort i regelsystemet med alkoholås kan komma i konflikt med direktivets regler i detta avseende. Enligt artikel 7, p. 1a) får körkort endast utfärdas till sökande som har godkänts i ett körprov och ett kunskapsprov samt uppfyller de medicinska krav som fastställts i bilagorna II och III. Förnyelse av körkort vid den administrativa giltighetstidens utgång ska förutsätta fortsatt uppfyllande av de krav som anges i fråga om fysisk och psykisk lämplighet (p. 3a)). I bilaga III anges att körkort inte får utfärdas eller förnyas för sökande eller förare som är beroende av alkohol eller inte är i stånd att avstå från att föra fordon i alkoholpåverkat tillstånd samt att för sökande eller förare som tidigare varit beroende av alkohol får körkort utfärdas eller förnyas efter en intygad avhållsamhetsperiod, om detta stöds av ett läkarutlåtande och på villkor att regelbundna hälsokontroller genomförs (p. 14).

Enligt utredningens uppfattning måste direktivets bestämmelser om utfärdande av körkort anses gälla det grundläggande beslutet om körkort. De är därför inte tillämpliga för det körkort som utfärdas under villkorstiden med alkoholås. Direktivet innehåller inte några bestämmelser om körkortsingripanden, vilka således regleras på nationell nivå. Det kan dock hävdas att en körkortsinnehavare alltid ska vara fysisk och psykisk lämplig för körkortsinnehav. I fråga om denna prövning kan konstateras att installationen av alkoholåset i sig garanterar att föraren inte för fordonet i alkohol-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, EUT L 403, 30.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126.

påverkat tillstånd. Innan ett nytt körkort utan villkor om alkohol utfärdas, ska vidare en lämplighetsprövning ske vilket uppfyller direktivets krav i detta hänseende (avsnitt 5.2.3).

Det nu gällande körkortsdirektivet innehåller samma bestämmelser om lämplighet i alkoholhänseende.¹¹ Det förfarande som tillämpas i dagens försöksverksamhet där körkort utfärdas har inte ifrågasatts av Europeiska kommissionen, varken före eller efter försöksverksamheten trädde i kraft. Sammantaget anser utredningen att utfärdande av körkort i regelsystemet med alkohol inte står i strid med varken nu gällande körkortsdirektiv eller med det tredje körkortsdirektivet. Utredningen har kommunicerat denna uppfattning med en representant för Europeiska kommissionen i körkortsfrågor. Denne har inte haft någon invändning häremot.

5.2 Systemets utformning

När ett trafiknykterhetsbrott har inträffat ska behörig myndighet, i dag länsstyrelsen, besluta om körkortsingripande. Utredningen föreslår att ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkohol ska kunna fattas i stället för ett beslut om körkortsåterkallelse, vid rattfylleri på grund av alkoholpåverkan. Beslutet ska gälla under en villkorstid. Villkorstidens längd bör göras beroende av vilken riskgrupp körkortshavaren tillhör. Under villkorstiden ska denne visa att han eller hon uppfyller de krav på lämplighet som gäller för innehav av körkort utan villkor om alkohol. Ett sätt att påvisa sådan lämplighet är att invändningsfritt köra det fordon som utrustats med alkohol. Därutöver anser utredningen att det ska krävas körkortstillstånd för att ett nytt körkort utan villkor om alkohol ska utfärdas. Innan ett körkortstillstånd kan meddelas, ska en lämplighetsprövning ske enligt gällande regler i körkortslagstiftningen. Vid grovt rattfylleri gäller därvid en utvidgad lämplighetsprövning. Denna bör enligt utredningen även omfatta de som återfallit i rattfylleri. De som har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk bör visa att det inte finns hinder för körkortsinnehav enligt föreskrifter meddelade av behörig myndighet, i dag Vägverket.

Utredningens överväganden utvecklas nedan.

¹¹ Rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort, EGT L 237, 24.8.1991, s. 1 (Celex 31991L0439).

5.2.1 Vilka fordon och förarbehörigheter ska omfattas?

Förslag: Samtliga fordonstyper som ingår i de förarbehörigheter för vilka krävs körkort ska omfattas av regelsystemet. Någon begränsning till ett specifikt fordon görs inte utan behörighet gäller för fordon som utrustats med ett godkänt alkolås.

Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse omfattade ursprungligen enbart personbilar. I samband med att försöksverksamheten förlängdes år 2003 utökades tillämpningsområdet till att omfatta samtliga fordonstyper som ingår i förarbehörigheterna B, BE, C, CE, D och DE. Däremot ansågs det inte lämpligt att låta motorcyklar omfattas.

Utredningen anser att villkor om alkolås ska gälla samtliga fordonstyper som ingår i de förarbehörigheter för vilka krävs körkort. Det har tidigare rent tekniskt varit svårt att installera alkolås på motorcyklar. Utredningen har emellertid från MHF inhämtat uppgifter om att det nu finns alkolås avsedda för motorcyklar tillgängliga på marknaden som, i vart fall med några mindre justeringar, kan användas i ett regelsystem med alkolås för den som gjort sig skyldig till rattfylleri. De utgörs av trådlösa enheter som kan förvaras i ytterkläderna. Prispå bilden ligger enligt MHF på ungefär samma nivå som beträffande andra alkolås. Detsamma gäller för mopeder klass I. Regeringen har i en lagrådsremiss innehållande förslag till nya regler om behörighet för att få köra mopeder, snöskotrar och terränghjulingar föreslagit att det ska krävas körkort med förarbehörigheten AM eller ett körkort med annan behörighet för att få köra mopeder klass I. Förslaget väntas leda till lagstiftning, med stegvist ikraftträdande med början den 1 april 2009.¹² Utredningen menar att motorcyklar och mopeder klass I inte bör undantas från regelverket med alkolås. Ett villkor om alkolås kommer därför att införas på körkortet som en särskild kod och gälla samtliga de behörigheter som körkortshavaren har.

Yrkesmässig trafik får endast bedrivas av den som har trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490), YTL. Tillstånd får endast ges till sådana fysiska eller juridiska personer som bedöms vara lämpliga att driva verksamheten. Vad gäller en personbil eller en lätt lastbil som förs i linjetrafik eller taxitrafik krävs utöver trafiktillstånd även att föraren innehar taxiförarlegitimation. Denna

¹² Dnr N/2005/5123/TR.

ges efter prövning av yrkeskunnande och laglydnad. Trafiktillstånd och taxiförläggning kan återkallas enligt reglerna i 5 kap. YTL. Ett trafiktillstånd ska återkallas, om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen har förekommit allvarliga missförhållanden eller om annars förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger. En taxiförläggning ska återkallas om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden har visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i linjetrafik eller taxitrafik. I förarbetena till YTL uttalas bl.a. att överträdelse av trafikregler oftast medför att förarens körkort sätts i fråga och att det i allmänhet är tillräckligt att körkortet återkallas.¹³

Det kan dock uppkomma situationer när återkallelse av såväl trafiktillstånd, taxiförläggning som körkort aktualiseras. Det bör emellertid inte komma i fråga att ge avkall på YTL:s lämplighetskrav för trafiktillstånd. Utredningen anser inte heller att det föreligger skäl att föreslå ändring av kraven för innehav av taxiförläggning. Detta mot bakgrund av att trafiknykterhetsbrott normalt ska beaktas endast i samband med prövning av körkortsinnehavet och att det alltid görs en individuell bedömning av lämpligheten för innehav av legitimation.

Möjlighet att köra med alkolås bör liksom i den pågående försöksverksamheten inte begränsas till ett specifikt fordon utan till sådana fordon som utrustats med ett godkänt alkolås. Detta ökar möjligheterna för den enskilde att köra motorfordon, då godkänd alkolåsutrustning kan monteras på annat fordon än det som ägs av den enskilde. Det öppnar även upp för hyrningsmöjligheter.

5.2.2 Förfarandet

Förslag: Beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås, att gälla inom Sverige, meddelas i stället för beslut om återkallelse av körkort på grund av trafiknykterhetsbrott till följd av alkoholförtäring. Beslut meddelas efter ansökan. Ansökan ska ges in inom viss tid. Den ska bifallas om sökanden inte bedöms olämplig för sådant körkortsinnehav på grund av sina personliga eller medicinska förhållanden. Beslutet kan meddelas i stället för

¹³ Prop. 1997/98:63, s. 91.

interimistisk eller slutlig återkallelse av körkortet. Beslutet ska fattas av Transportstyrelsen och gälla omedelbart, om inte annat anges. Ett avslagsbeslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Alkolås ska hindra en förare som är påverkad av alkohol från att starta sitt fordon. Den som begått trafiknykterhetsbrott på grund av annat drogbruk än alkohol kan därför inte medges rätt att köra med alkolås. Detta gäller även enligt lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.

Det bör krävas en ansökan från den enskilde för att ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska kunna meddelas. Denna behörighet är förknippad med en hel del åtaganden så som att hyra eller köpa ett alkolås, få det installerat och att regelbundet kontrollera utrustningen m.m. Till detta kommer kostnaderna för dessa åtaganden (kapitel 6). Ett körkortsinnehav villkorat av alkolås kan också antas leda till ett bättre resultat från rehabiliteringssynpunkt för den enskilde, om det bygger på ett initiativ från dennes sida. Till ansökan bör fogas avtal om leverans och inmontering av alkolås samt en förklaring om att sökanden är villig att följa de särskilda villkor som gäller. Detta i syfte att så långt möjligt försäkra att sökanden fullföljer sina åtaganden.

En ansökan bör inte bifallas, om det kan påvisas att sökanden missbrukar andra droger än alkohol. Ett läkarintyg bör därför också ges in tillsammans med ansökan för att en sådan bedömning ska kunna ske. Vid läkarundersökningen bör det göras en urintoxikologisk provtagning av droger. Värdet av en sådan provtagning är visserligen begränsat med hänsyn till de korta halveringstider som flertalet narkotiskt verkande substanser har. En mer omfattande kontroll, bestående av exempelvis flera provtagningar eller införande av håranalys som kan förmodas ge ett bättre resultat än urintoxikologiska tester, är emellertid enligt utredningens uppfattning inte motiverad när andra droger än alkohol inte påvisats vid trafiknykterhetsbrottet.

Genom det ingivna läkarintyget kan även annan medicinsk kontroll ske samt göras en bedömning av sökandens bruk av alkohol. Som utredningen tidigare redovisat bör villkorstiden med alkolås vara längre om sökanden har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk. Det är visserligen inte alltid det går att ställa

en sådan diagnos vid ett första läkarbesök. I de fall personen är känd av läkare sedan tidigare ökar emellertid dessa möjligheter.

Utredningens direktiv anger att villkor om alkolås ska gälla dem som dömts för rattfylleri. Detta torde, förutom en lagkraftvunnen dom, anses innefatta ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot och ett beslut om åtalsunderlåtelse (jfr 5 kap. 1 § andra stycket KKL). I dessa fall fattas i dag ett slutligt beslut om återkallelse av körkortet. Ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska då fattas i stället för ett sådant återkallelsebeslut. Utredningen anser därutöver att ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska kunna fattas även i stället för ett interimistiskt beslut om återkallelse. Detta mot bakgrund av att beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkolås enligt utredningens förslag ska ersätta de spärrtider som meddelas vid återkallelse (avsnitt 5.1.3) och bör fattas så tidigt som möjligt efter brottet. Mot bakgrund av Justitieombudsmannens ifrågasättande av det lagenliga i länsstyrelsernas tillämpning av lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse (avsnitt 3.2.3) bör möjligheten att ersätta redan ett interimistiskt beslut om återkallelse komma till klart uttryck i författningstexten. Om körkortet har omhändertagits efter rattfylleribrottet, ska länsstyrelsen pröva frågan om interimistisk återkallelse utan dröjsmål (7 kap. 5 § KKL). Om myndigheten därför redan har fattat ett interimistiskt återkallelsebeslut vid tiden för ansökans ingivande, bör detta beslut ersättas med beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkolås.

Utredningen har upplysts om att sökanden informeras om möjligheten att delta i dagens försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse i samband med att denne ges tillfälle att yttra sig inför ett beslut om återkallelse. Detta förfarande kan tillämpas även i det nya systemet med alkolås. Ansökningstiden är i dag inte reglerad vilket innebär att möjligheten att ansöka om deltagande står öppen fram till att ett slutligt beslut om återkallelse ska fattas. Utredningen anser att ansökningstiden i det nya systemet bör regleras i syfte att uppnå förutsebarhet. Beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska träda i stället för ett beslut om återkallelse. Vid ett rattfylleribrott sker som regel en interimistisk återkallelse av körkortet. Den som på detta sätt fått sitt körkort återkallat torde ge in en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkolås så snart som möjligt för att få tillbaka sin förarbehörighet. Det är därför viktigt att den enskilde får information om

möjligheten att ansöka så tidigt som möjligt efter körkortets omhändertagande. Det kan dock finnas skäl för den enskilde att avvakta med att ge in en ansökan. Han eller hon kan exempelvis vilja invänta ett lagakraftvunnet avgörande av skuldfrågan. Det bör därför enligt utredningens mening finnas möjlighet att ge in en ansökan fram till att ett slutligt beslut om återkallelse ska fattas. Ansökningstiden kan lämpligen bestämmas till senast inom två veckor från det att sökanden getts tillfälle att yttra sig inför ett sådant beslut. Om körkortet har varit återkallat interimistiskt och giltighetstiden har löpt ut, bör en ansökan dock inte kunna prövas. Skälet till det är att den enskilde i detta fall som regel har fått tillbaka sitt körkort. Det framstår då inte som befogat att besluta om körkortsinnehav villkorat av alkohol.

Ansökan bör inte bifallas om sökanden bedöms vara olämplig för körkortsinnehav villkorat av alkohol med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden (jfr 3 kap. 2 § KKL). Lämplighet med hänsyn till de personliga förhållandena bör förutsätta att sökanden kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Det kan exempelvis förhålla sig så att sökanden på grund av omfattande tidigare trafikbrottslighet inte bedöms bära anförtros körkortsinnehav villkorat av alkohol. Med lämplighet med hänsyn till de medicinska förhållandena bör avses att sökanden uppfyller de medicinska krav som är nödvändiga med hänsyn till trafiksäkerheten, med undantag för bruk av alkohol. Annat drogmissbruk än alkoholmissbruk samt blandmissbruk bör föranleda att ansökan avslås.

Det är förhållandevis vanligt att körkortshavaren har begått andra trafikbrott samtidigt med rattfylleribrottet, exempelvis en hastighetsöverträdelse eller körning mot rött ljus. I försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse leder detta som regel till att sökandens ansökan inte beviljas. De begångna trafikbrotten kan naturligtvis föranleda att sökanden inte bedöms lämplig för körkortsinnehav villkorat av alkohol. Då bör ansökan avslås. Om fråga däremot är om mindre allvarliga förseelser som i sig inte medför olämplighet, bör ansökan kunna beviljas. På så sätt uppnås syftet att inkludera så många som möjligt i alkoholssystemet. Behörighet att köra bör dock i dessa fall gälla först efter att spärrtid för övriga trafikbrott har löpt ut.

För ett körkort som utfärdats efter godkänt förarprov gäller en provotid av två år från dagen för provet (3 kap. 18 § KKL). I

nuvarande försöksverksamhet får beslut om villkorlig körkortsåterkallelse inte beviljas, om brottet begåtts under löpande prövotid. Utredningen anser att det nya regelsystemet bör kunna omfatta även personer som begår rattfylleri under prövotid. Däremot bör reglerna gälla endast de som vid tiden för brottet har ett gällande körkort. Det kan enligt utredningens uppfattning inte anses lämpligt att låta de som begår rattfylleri innan de har uppnått förarbärorighet, omfattas av regelsystemet med alkoholås.

Beslut om körkortsinnehav villkorat av alkoholås och tillhörande frågor bör prövas av Transportstyrelsen, som från och med den 1 januari 2010 enligt regeringsbeslut kommer att handha körkortsärenden. Beslut bör gälla omedelbart, om inte annat anges. Om ansökan inte bifalls, bör överklagande kunna ske till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

5.2.3 Villkorstid och lämplighetsprövning

Förslag: Bifalls en ansökan gäller en villkorstid om ett år, om återkallelse av körkortet ska ske på grund av rattfylleri av normalgraden. Om återkallelse ska ske på grund av grovt rattfylleri eller om sökanden genom brottet återfallit i rattfylleri inom de fem senaste åren, gäller i stället en villkorstid om två år. En tvåårig villkorstid ska även gälla, om återkallelse ska ske på grund av rattfylleri av normalgraden och sökanden har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk.

Ansökan om utfärdande av nytt körkort utan villkor om alkoholås får inte prövas innan villkorstiden har löpt ut. Nytt körkort får utfärdas endast om sökanden har körkortstillstånd, innebärande att en lämplighetsprövning ska ske. Den utvidgade lämplighetsprövningen ska omfatta även personer som återfallit i rattfylleribrott.

Om en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkoholås inte ges in eller avslås, ska körkortsingripandet bestå av en återkallelse av körkortet. Den tid inom vilken nytt körkort inte får utfärdas (spärrtid) ska i dessa fall bestämmas till lägst den villkorstid som skulle ha bestämts vid bifall till en ansökan.

Villkorstid

Vid bestämmande av villkorstidens längd bör en jämförelse i första hand göras med dagens regelsystem, vad avser både nuvarande försöksverksamhet och de spärrtider som bestäms vid återkallelse av körkort. I försöksverksamheten gäller en villkorstid om två år. Transportøkonomisk institutts utvärdering utvisar att de som får en kort spärrtid har valt att inte delta i verksamheten på grund av den i förhållande till spärrtidens längd långa villkorstiden. Spärrtiden för personer vilkas körkort återkallas till följd av rattfylleri av normalgraden bestäms enligt praxis till mellan två månader och ett år, med tyngdpunkten i den övre delen av skalan, vilket framgår av statistik från Vägverkets trafikregister. Utredningen anser att villkorstiden för dessa personer bör vara kortare än den som gäller i försöksverksamheten.

Enligt utredningens uppfattning bör villkorstiden med alkohol i dessa fall bestämmas till ett år. Utredningen anser att det inte finns skäl att differentiera villkorstiden inom denna kategori. En villkorstid om ett år kan synas vara en lång tid för den som annars skulle fått en spärrtid om två till fyra månader. Här måste dock beaktas den stora fördel det innebär att ha möjlighet att fortsätta köra motorfordon under villkorstiden.

Villkorstiden för de personer som omfattas av den s.k. högriskgruppen, dvs. personer vilkas körkort ska återkallas på grund av grovt rattfylleri, de som återfallit i rattfylleribrott och de som har begått rattfylleri och har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk, bör vara längre. En jämförelse kan göras med den spärrtid som beslutas vid grovt rattfylleri. Enligt praxis bestäms denna normalt till mellan ett och två år. Statistik från Vägverkets trafikregister utvisar att det är mycket ovanligt att en längre spärrtid än två år beslutas. En tvåårig villkorstid överensstämmer med villkorstiden i nuvarande försöksverksamhet. Den lämplighetsprövning som sker i dag efter grovt rattfylleri uppgår även den till cirka två år, inklusive observationstid för tiden efter utfärdat körkortstillstånd. En liknande prövning sker av personer som har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk. Mot denna bakgrund anser utredningen att villkorstiden i dessa fall bör bestämmas till två år.

Vid en bedömning av villkorstidernas proportionalitet, kan en jämförelse också göras med den spärrtid som enligt praxis bestäms

vid rattfylleri på grund av drogpåverkan och vid opålitlighet i nykterhetskänslighet. Denna uppgår som regel till ett år.

Ett körkort med villkor om alkohol bör inte vara giltigt efter att villkorstiden löpt ut. Detta för att undvika obehörigt utnyttjande av körkortet, om ett nytt körkort inte utfärdas efter villkorstidens utgång eller om någon ansökan därom inte ges in. Det tredje körkortsdirektivet medger kortare giltighetstid för körkort än 10 år, om det anses nödvändigt att tillämpa särskilda åtgärder, exempelvis begränsningar för den som begär trafiköverträdelser (artikel 7, p. 3). Detta föranleder ett tillägg i 3 kap. 13 § KKL. Ett ogiltigt körkort ska enligt 7 kap. 9 § KKL överlämnas till länsstyrelsen.

Lämplighetsprövning

När ett körkort har återkallats ska en ansökan om utfärdande av nytt körkort göras. Ansökan får inte prövas innan giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid löpt ut (5 kap. 13 § KKL). Efter återkallelse får som regel nytt körkort utfärdas endast om sökanden har körkortstillstånd, har avlagt godkänt förarprov och även i övrigt uppfyller kraven i 3 kap. 1 § KKL (5 kap. 14 § första stycket). Om spärrtiden efter återkallelse på grund av rattfylleri bestämts till högst ett år, krävs inte något nytt förarprov.

På motsvarande sätt bör gälla att en ansökan om utfärdande av nytt körkort utan villkor om alkohol inte bör kunna prövas innan villkorstiden har löpt ut. Krav på körkortstillstånd bör därvid gälla, innebärande bl.a. att en lämplighetsprövning ska ske. Emellertid anser inte utredningen att det ska krävas något nytt förarprov, eftersom behörighet att köra har gällt under villkorstiden. Förarfärdigheterna har således kunnat upprätthållas. Detta bör också gälla de som begått rattfylleri under prövotiden. Dessa ska alltid avlägga förarprov efter återkallelse av körkortet (5 kap. 15 § första stycket KKL). För att ge dessa ofta unga människor incitament att ansöka om körkortsinnehav villkorat av alkohol, bör det inte krävas att de avlägger nytt förarprov för att få körkort utan villkor om alkohol.

Enligt 3 kap. 2 § KKL får körkortstillstånd endast meddelas för den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Den som söker körkortstillstånd är skyldig att genomgå

läkarundersökning, blodprovstagning eller annan liknande undersökning som behövs för prövningen (3 kap. 3 §). Om det vid prövningen finns hinder mot att meddela körkortstillstånd på grund av sökandens personliga förhållanden, ska en spärrtid bestämmas före vars utgång körkort inte får utfärdas (3 kap. 9 §). Spärrtiden ska vara lägst en månad och högst tre år.

En utvidgad lämplighetsprövning gäller enligt 3 kap. 1 § KKF, om sökanden under de senaste fem åren före ansökningen har fällts till ansvar för grovt rattfylleri. Det läkarutlåtande som i dessa fall krävs får ges in tidigast sex månader före det att giltighetstiden för spärrtid löpt ut. Enligt nya föreskrifter från Vägverket om innehållet i detta läkarutlåtande, ska det under en observationstid om minst sex månader ske laboratorieundersökningar vid minst fyra tillfällen. Efter att körkortstillstånd meddelats ska prövning av fortsatt innehav ske efter sex månader och därefter efter ytterligare tolv månader. Den totala bedömningstiden uppgår således till cirka två år. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 maj 2008.¹⁴

Enligt utredningens uppfattning bör den lämplighetsprövning som sker beträffande de som dömts för grovt rattfylleri omfatta även de som återfallit i rattfylleribrott. Detta föranleder en ändring i 3 kap. 1 § andra stycket KKF. Innehållet i den utvidgade lämplighetsprövningen stämmer väl överens med Vägverkets förslag om läkarkontroller i förslaget till alkoholprogram. En ansökan om körkortstillstånd kan göras under löpande villkorstid. Samma tidsfrister bör gälla som när spärrtid löper efter återkallelse, dvs. ansökan får ges in tidigast sex månader och slutligt prövas tidigast två månader före det att villkorstiden löpt ut (3 kap. 2 § KKF). Eftersom minst fyra laboratorieundersökningar ska göras under en tid av minst sex månader, kan undersökningarna påbörjas när ungefär ett år löpt av villkorstiden.

Den utvidgade lämplighetsprövningen gäller i dag inte de som dömts för rattfylleri av normalgraden. Utredningen menar emellertid att den lämplighetsprövning som i dag sker av dessa i samband med en ansökan om körkortstillstånd är tillräcklig och bör gälla även i alkoholssystemet. Enligt 3 kap. 8 § KKF får länsstyrelsen vid handläggningen av en ansökan om körkortstillstånd begära in yttrande av polismyndighet, Kriminalvården, socialnämnd eller annan myndighet som bedöms kunna lämna upplysningar av betydelse för ärendet. Enligt 10 kap. 3 § KKL får

¹⁴ Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort m.m., VVFS 2008:158.

vidare den enskilde föreläggas att ge in läkarintyg. Kompletterande utredning aktualiseras som regel om det finns en misstanke om en missbruksproblematik. Utredningen anser att det med denna möjlighet till kompletterande utredning, innefattande inhämtande av läkarintyg, kan göras en tillräckligt omfattande lämplighetsprövning. Här kan även beaktas att användandet av alkohol utgör en form av lämplighetsprövning.

De som har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk ska uppfylla Vägverkets föreskrifter om krav på varaktig nykterhet. Enligt dessa föreskrifter utgör beroende och missbruk av alkohol hinder för körkortsinnehav till dess att varaktig nykterhet kan verifieras och prognosen för fortsatt nykterhet är god. Med varaktighet avses minst sex månaders och upp till två års verifierad nykterhet vid svårt beroende. Med verifiering avses att nykterheten kan visas genom kontinuerlig läkarkontakt eller annan rehabilitering, frekventa laboratorieprover under hela observationstiden, upprepade laboratorieprover som belyser förekomsten av annat substansbruk och ett läkarintyg som redovisar och bedömer nämnda förhållanden. Fortsatt innehav av körkort kan medges även om kraven på varaktighet och verifiering inte är uppfyllda. I sådant fall krävs dock att omständigheterna i övrigt med styrka talar för en god prognos.¹⁵

Systemet med alkohol kommer enligt utredningens förslag att bygga på att den enskilde ansöker om körkortsinnehav villkorat av alkohol. Fråga uppstår vad som ska gälla för den som inte ger in en sådan ansökan. Ett beslut om återkallelse av körkortet ska då fattas. Om ett interimistiskt återkallelsebeslut redan har fattats, ska detta bestå. Utredningens direktiv klargör att systemet med alkohol i princip ska vara obligatoriskt för de som dömts för rattfylleri. Det skulle emellertid enligt utredningens mening inte vara rimligt från rättssäkerhetssynpunkt att föranstalta att den som inte ansöker om körkortsinnehav villkorat av alkohol aldrig skulle kunna få tillbaka sitt körkort. Denne bör kunna visa sig lämplig för nytt körkortsinnehav på annat sätt. För att ändå uppnå syftet att inkludera så många som möjligt i systemet, bör reglerna utformas på så sätt att den enskilde motiveras att ansöka om alkohol. Enligt utredningen bör därför den spärrtid som bestäms vid återkallelse av körkortet i de fall någon ansökan om alkohol inte ges in, vara längre än den spärrtid som bestäms i andra fall av körkortsåterkallelse. Den bör

¹⁵ Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort m.m., VVFS 2008:158, 12 kap. 7–14 §§.

dock inte vara oproportionerligt lång. Utredningen anser att den lämpligen kan bestämmas till lägst den villkorstid som skulle ha bestämts om en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkohol hade bifallits, dvs. ett eller två år. Att den i vissa fall bör vara längre är beroende av om det föreligger andra omständigheter som ska beaktas i detta hänseende, exempelvis andra trafikbrott. Genom att låta samma tidsrymd gälla innan körkort kan återfås utan villkor om alkohol, oberoende av om körning sker med alkohol eller inte, uppnås enkelhet och förutsebarhet i systemet. Den enskilde bör delges en upplysning om detta så snart som möjligt i ärendet om körkortsingripande, i syfte att motivera vederbörande att ansöka om körkortsinnehav villkorat av alkohol.

I detta sammanhang bör även beaktas andra faktorer som torde motivera att en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkohol ges in. En sådan faktor utgör det förhållandet att körkortshavaren ges möjlighet att fortsätta köra motorfordon under villkorstiden, vilket utgör en betydande förmån. Utredningen föreslår också att ett nytt förarprov inte ska behöva avläggas vid ansökan om nytt körkort efter villkorstiden med alkohol.

Spärrtiden vid återkallelse av körkort grundat på avslag av en ansökan, bör enligt utredningens mening vara densamma som när en ansökan inte ges in.

5.2.4 Konsekvenser av misskötsamhet

Förslag: Om körkortshavaren bryter mot uppställda villkor och därigenom bedöms vara olämplig för körkortsinnehav villkorat av alkohol, ska detta beslut undanröjas och körkortet återkallas. Spärrtiden vid återkallelse ska som lägst bestämmas till vad som återstår av villkorstiden.

Föranleder inte beteendet att körkortshavaren bedöms olämplig, ska beslutet i stället upphöra att gälla under den spärrtid som bestäms och villkorstiden förlängas i motsvarande mån.

Villkorstiden ska förlängas från ett till två år, om körkortshavaren påvisas ha diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk under denna tid. Beslut om villkorstidens längd ska kunna överklagas.

I den pågående försöksverksamheten leder redan enstaka fall av misskötsamhet till att vederbörande utesluts ur programmet. Exempelvis bedöms mer än ett enstaka startförsök som visar alkohol i utandningsluften som brott mot det avtal som försökspersonen förbundit sig att följa och leder som regel till att beslutet om villkorlig körkortsåterkallelse undanröjs. Den utvärdering som Transportøkonomisk institutt gjort visar att omkring hälften av de som deltar i försöksverksamheten utesluts under andra året och att de vanligaste orsakerna härtill är upprepade startförsök under alkoholpåverkan och att nykterhet inte har kunnat påvisas. I rapporten föreslås att de som misslyckas i programmet ska följas upp i stället för att uteslutas. En förlängning av programmet föreslås kunna bli aktuell i dessa fall.

Liksom i gällande system för körkortsingripanden bör en bedömning göras i varje enskilt fall vid eventuell misskötsamhet.

Utredningen anser att startförsök under alkoholpåverkan som regel inte bör leda till att beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkoholås undanröjs. Alkoholåset tjänar ju just som skydd för att körning under alkoholpåverkan undviks och har då fyllt detta syfte. Som tidigare nämnts utgör själva användningen av alkoholås-instrumentet en form av lämplighetsprövning. Bedömningen av startförsök under alkoholpåverkan bör därför ske i ett senare skede, i samband med lämplighetsprövningen vid ansökan om nytt körkort.

Enligt MHF kan de alkoholås som i dag finns på marknaden ibland ge positivt utslag för alkohol även om användaren inte har en straffbar mängd alkohol i utandningsluften. MHF har ett eget laboratorium och utför, på uppdrag av ett flertal olika alkoholåslieferantörer, ett stort antal tester av alkoholåsens funktion. Ett alkoholås kan ibland enligt MHF ge positivt utslag för alkohol beroende på att användaren har alkohol i munnen på grund av något denne ätit eller beroende på störande ämnen i kupéluften. Vidare kan kroppen, bl.a. på grund av sjukdom, producera egna alkoholliknande ämnen. MHF har också hävdade att det händer att alkoholåset reagerar på omgivande elektromagnetisk strålning. Enligt MHF ger dock alkoholåsen i de allra flesta fall korrekta utslag.

I dagens försöksverksamhet med den villkorliga körkortsåterkallelsen ska den deltagande iaktta meddelade föreskrifter om installation, användning och kontroller av alkoholås. Enligt Vägverkets föreskrifter innebär detta bl.a. att körkortshavaren ska

följa meddelade instruktioner för start och körning. Om körkortshavaren bryter mot dessa, ska den villkorliga återkallelsen undanröjas. I den viljeförklaring körkortshavaren ska underteckna i samband med att ansökan ges in, förpliktar sig denne att bl.a. hantera alkolåsutrustningen på ett riktigt sätt, att skölja munnen med rent vatten före varje blåsning och att vädra fordonet före nästa blåsning om stark lukt av spolarvätska trängt in i kupén.¹⁶ Undanröjande av ett beslut om villkorlig körkortsåterkallelse som grundar sig på misslyckade startförsök görs i praxis av det skälet att körkortshavaren inte följt de villkor som gäller. Det behöver alltså inte klarläggas att körkortshavaren rent faktiskt har varit alkolöspåverkad. I ett fall uttalade länsrätten att det i hög grad var sannolikt att de misslyckade startförsöken berodde på intag av hostmedicin respektive en chokladpralin. Beslutet om villkorlig körkortsåterkallelse undanröjdes dock eftersom den deltagande inte sköljt munnen med rent vatten före blåsningstillfällena.¹⁷

Som tidigare nämnts bör startförsök under alkolöspåverkan som regel inte leda till att beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkolås undanröjs. Betydelsen av misslyckade startförsök är därför inte lika stor som i den pågående försöksverksamheten. En bedömning av eventuella misslyckade startförsök ska dock göras i samband med lämplighetsprövningen vid ansökan om nytt körkort utan villkor om alkolås. Utredningen anser i detta sammanhang att misslyckade startförsök bör leda till rättsverkningar för den enskilde enbart om denne har försökt att starta fordonet med en straffbar mängd alkohol i utandningsluften. Om alkolåset således ger positivt utslag för alkohol av annan orsak, ska detta inte föranleda några negativa konsekvenser för den enskilde. En annan sak är att den enskilde bör upplysas om vilka faktorer som påverkar alkolåsets mätfunktion för att undvika att sådana situationer uppstår. I bevishänseende torde böra gälla att det positiva utslaget utgör en presumtion för att den som blåst har en straffbar mängd alkohol i utandningsluften. En sådan presumtion kan dock motbevisas av den enskilde. Sådan motbevisning kan utgöras av det förhållandet att bilen har kunnat startas efter den sedvanliga låsningen som normalt varar några minuter. Detta tyder på att fråga varit om antingen kvarvarande alkohol i munnen eller i kupélufte. Hävdar den enskilde att alkolåset gett utslag på grund av att

¹⁶ Vägverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna (VVFS 2003:67) om utvidgad försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, VVFS 2007:1, Bilaga 3, p. 7–8.

¹⁷ Se bl.a. RÅ 2004 ref 56 och Regeringsrättens mål nr 6599-2005.

kroppen beroende av sjukdom producerat egna alkoholliknande ämnen, kan ett förebringande av läkarintyg utgöra sådan bevisning. På samma sätt blir det en bevisfråga om körkortshavaren påstår att någon annan har försökt att starta fordonet under alkoholpåverkan. Den som har ett körkort villkorat av alkohol bör upplysas om att han eller hon är ansvarig för de blåsningar som registreras i alkoholåsets minne. En registrering av ett misslyckat startförsök bör därför utgöra en presumtion för att det är körkortshavaren som har utfört försöket.

Om körkortshavaren vid fler än enstaka tillfällen försökt att starta fordonet under alkoholpåverkan, kan detta vidare tyda på att denne har alkoholproblem i form av ett beroende eller ett missbruk. Även andra omständigheter kan föranleda ett sådant antagande, exempelvis om körkortshavaren blivit omhändertagen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Han eller hon kan således vara att hänföra till högriskgruppen från trafiksäkerhetssynpunkt. För de som fått en villkorstid om ett år bör därför en förlängning av villkorstiden i dessa fall ske till två år. Om det finns anledning anta att körkortshavaren har ett beroende eller ett missbruk, får denne föreläggas att ge in läkarintyg om dessa förhållanden.

Ytterligare förlängningar av villkorstiden bör enligt utredningens uppfattning inte komma i fråga. Beslut om villkorstidens längd bör kunna överklagas.

Ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkohol bör undanröjas, om körkortshavaren bryter mot uppställda villkor och därigenom bedöms olämplig för sådant innehav med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden. Detta överensstämmer med vad som gäller när en ansökan prövas och utgör, i förhållande till vad som gäller i försöksverksamheten, ytterligare ett led i bedömningen av om undanröjande ska ske. Undanröjande bör som regel ske om körkortshavaren begått ett nytt rattfylleribrott med annat fordon, andra allvarigare trafikförseelser eller om användningen av alkoholåset vid flera tillfällen missköts, exempelvis genom underlåtenhet att låta kontrollera alkoholåset trots föreläggande därom. Om beslutet undanröjs, bör frågan om körkortsingripande tas upp till förnyad prövning enligt gällande regler i 5 kap. KKL och körkortet återkallas. Längden på den spärrtid som då ska bestämmas bör bli föremål för bedömning i varje enskilt fall i enlighet med 5 kap. 5 eller 6 § KKL och är beroende av både det tidigare trafiknykterhetsbrottet och av

orsaken till det undanröjda beslutet. Spärrtiden bör dock enligt utredningens mening bestämmas till lägst vad som återstår av villkorstiden. Detta för att uppnå överensstämmelse med vad som gäller i fråga om spärrtidens längd i de fall en ansökan avslås eller inte ges in. Det bör inte vara mer fördelaktigt för den enskilde om beslutet undanröjs.

Ett undanröjande framstår inte som motiverat, om det inträffade inte är av särskilt allvarlig karaktär. Det kan exempelvis röra sig om en mindre allvarlig hastighetsöverträdelse. Beslutet bör i dessa fall upphöra att gälla under den spärrtid som bestäms. Villkorstiden bör förlängas i motsvarande mån. Längre spärrtider än ett år bör som regel föranleda beslut om undanröjande.

5.2.5 Krav på alkolås och verkstäder

Förslag: Alkolås ska vara godkända av ett ackrediterat organ för att användas i alkolåssystemet. De verkstäder som ska utföra installation, kalibrering och kontroll av alkolåsen ska vara ackrediterade.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att de alkolås som kommer till användning i alkolåssystemet är tillförlitliga. Det är därför viktigt att alkoholhalten mäts med känd mätnoggrannhet, att alkolåsen är alkoholspecifika och i största möjliga mån inte reagerar på andra ämnen i kroppen och inte störs av elektromagnetisk strålning samt att manipulation så långt möjligt försvåras, bl.a. så att låset känner av att det är en människa som blåser. Det är vidare mycket viktigt att inmontering av alkolåset sker korrekt för att försvåra försök att kringgå låsets funktioner. Alkolåset måste dessutom kontrolleras och kalibreras regelbundet så att det fungerar på rätt sätt. Vid kontrollerna ska alkolåsets minne tömmas och skickas till den prövande myndigheten, i dag länsstyrelsen.

I nuvarande försöksverksamhet med den villkorliga körkortsåterkallelsen har Vägverket utfärdat föreskrifter om vilka krav alkolåsen ska uppfylla. Verket hänvisar i detta avseende bl.a. till en europeisk standard, framtagen av ett europeiskt standardiseringsorgan för tekniska lösningar, CENELEC. Enligt uppgifter från representanter för Vägverket och MHF, föreligger det dock en

brist i nuvarande system genom att alkolåsen inte är föremål för en tredjepartsgranskning. Visserligen kontrollerar och godkänner Vägverket i dag de testprotokoll av låsen som leverantören ger in. Dessa protokoll är dock inte föremål för en oberoende granskning. Vägverket och MHF har också uppgett att det föreligger brister hos en del av de verkstäder som kalibrerar och kontrollerar alkolåsen, bl.a. bestående av dålig kalibreringsutrustning, varför verkstäderna bör granskas och certifieras av en oberoende part.

SWEDAC

Utredningen har besökt Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC. SWEDAC är en statlig myndighet vars huvuduppgift är att verka som nationellt ackrediteringsorgan. Ackrediteringsverksamheten, som innebär en prövning av kompetens och oberoende, omfattar verksamheter som utför analys, provning, kalibrering, certifiering, kontroll och besiktning inom olika sektorer. Ackrediteringen omfattar en bedömning på plats av tekniska experter, en årlig tillsyn av verksamheten och en fullständig omprövning vart fjärde år. En ackreditering kan återkallas. SWEDAC arbetar enligt kraven i den internationella standarden ISO/IEC 17011. Myndighetens ackrediteringsverksamhet finansieras genom avgifter.

SWEDAC har uppgett att myndigheten kan vara behjälplig med att ackreditera certifieringsorgan som i sin tur kan godkänna de alkolås som ska användas i alkolåssystemet. Myndigheten ackrediterar i dag certifieringsorgan för godkännande av exempelvis färdskrivare och taxametrar. Produkten genomgår då en produktcertifiering. Om produkten ändras, ska en ny certifiering göras. SWEDAC har också möjlighet att ackreditera verkstäder som ska installera och kontrollera alkolåsen. Myndigheten ackrediterar i dag bilverkstäder som ska utföra viss besiktning av bilar. Det finns cirka 1 000 sådana ackrediterade verkstäder.

Den myndighet som utövar tillsyn på området styr ackrediteringen inom ramen för sina föreskrifter. Som angetts inledningsvis är det från rättssäkerhetssynpunkt av yttersta vikt att garantier i största möjligaste mån kan skapas för alkolåsens funktion och tillförlitlighet. I syfte att uppnå detta, föreslår utredningen att behörig myndighet bemyndigas att meddela föreskrifter avseende krav på alkolås och verkstäder. I dessa

föreskrifter bör anges att alkolåsen ska vara godkända av ett ackrediterat organ samt att installation, kalibrering och kontroll av alkolåsen ska ske hos ackrediterade verkstäder.

Även om ett alkolås således är provat och godkänt av ett ackrediterat organ och kalibrerat vid en ackrediterad verkstad, kan det i ett fåtal fall hända att det ger ett felaktigt positivt utslag för alkohol. Ett misslyckat startförsök som grundar sig på att alkolåset gett utslag för annat än att användaren haft en straffbar mängd alkohol i utandningsluften, bör inte leda till några rättsverkningar för den enskilde (avsnitt 5.2.4).

5.2.6 Den lagtekniska utformningen

Förslag: Bestämmelserna om alkolås införs i en egen lag med tillhörande förordning. Dessa benämns lagen respektive förordningen om alkolås.

Reglerna om alkolås har ett naturligt samband med reglerna om körkortsingripanden i 5 kap. KKL. Att införa dem i detta kapitel skulle därför möjligen låta sig göras. Reglerna kommer dock att gälla specifikt i stället för återkallelse vid rattfylleri till följd av alkoholförtäring. Vidare kommer bestämmelserna tillämpas enbart vid gällande körkortsinnehav och ska alltså inte omfatta körkortstillstånd och traktorkort (5 kap. 2 § KKL). Enligt regeringens förslag i en lagrådsremiss innehållande förslag till nya regler om behörighet för att få köra mopeder, snöskotrar och terränghjulingar kommer även bestämmelser om förarbevis att omfattas av reglerna i 5 kap. KKL.¹⁸ Dessa ska inte omfattas av bestämmelserna om alkolås. Sammantaget anser utredningen att bestämmelserna med hänsyn till sin speciella karaktär bör placeras i en egen lag. Denna bör införas i anslutning till 5 kap. KKL och benämnas lagen om alkolås. Till denna bör höra en förordning.

Ikraftträdandebestämmelserna för lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse anger att lagen upphör att gälla den 1 februari 2009 och att för den som fått ansökan beviljad och då villkorstiden inte löpt ut innan lagen upphör att gälla, ska bestämmelserna fortsätta att tillämpas. Inom Regeringskansliet bereds ett förslag till förlängning av försöksverksamheten med

¹⁸ Se not 12.

villkorlig körkortsåterkallelse i avvaktan på att ett nytt system kan träda i kraft.

Länsstyrelsernas verksamhet i körkortsärenden ska enligt regeringsbeslut övertas av Transportstyrelsen från och med den 1 januari 2010. Utredningen föreslår att reglerna om alkolås ska träda i kraft per detta datum. I utredningens författningsförslag anges därför Transportstyrelsen som behörig myndighet. I samband med ikraftträdandet ska lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse upphöra att gälla.

5.2.7 Övriga frågor

Förslag: De undantag som gäller vid utövande av uppsikt under övningskörning för den som har eller har haft sitt körkort återkallat ska införas för den som har eller har haft körkortsinnehav villkorat av alkolås.

Förarprov ska inte kunna avläggas under villkorstiden.

Uppsikt under övningskörning får utövas endast av den som har godkänts som handledare för den som övningskör. Särskilda regler gäller för övningskörning i trafikskola och inom polisväsendet eller Försvarmakten. Ett godkännande som handledare får meddelas den som bl.a. under sammanlagt minst fem av de senaste tio åren har haft körkort för fordon av det slag körningen avser. Godkännande får inte meddelas den vars körkort under de senaste tre åren har varit återkallat. Vidare upphör ett godkännande som handledare om handledarens körkort återkallas (4 kap. 7–8 §§ KKL). Liknande bestämmelser finns för den som ska utöva uppsikt under övningskörning inom polisväsendet eller Försvarmakten enligt 4 kap. 6 § KKL.

Utredningen anser att den som har ett körkort villkorat av alkolås är lika olämplig att utöva uppsikt under övningskörning som den som har sitt körkort återkallat. De undantag som gäller i dessa fall för den som har eller har haft sitt körkort återkallat, bör därför införas för den som har eller har haft körkortsinnehav villkorat av alkolås.

När spärrtid löper efter återkallelse får förarprov inte avläggas (3 kap. 4 § KKL). Detsamma föreslås gälla beträffande kunskapsprov för förarbevis, om återkallelse skett till följd av bl.a. ett trafik-

nykterhetsbrott (3 kap. 20 § KKL i föreslagen lydelse enligt den i avsnitt 5.2.6 omnämnda lagrådsremissen). Motsvarande undantag bör införas att gälla under villkorstiden med alkohol. Under denna tid bör det således inte vara möjligt att avlägga förarprov.

6 Kostnader och övriga konsekvenser

Utredningen har att undersöka hur den enskildes kostnader i systemet med alkolås ska kunna begränsas. Därutöver ska en redovisning ske av övriga konsekvenser av utredningens förslag enligt bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommunerna, landsting eller företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering. Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges (15 a §).

I detta kapitel redogörs inledningsvis för utredningens överväganden avseende den enskildes kostnader. Därefter sker en redovisning av övriga konsekvenser av utredningens förslag.

6.1 Den enskildes kostnader

Bedömning: Den enskilde bör själv stå för de kostnader för läkarkontroll och alkolås som uppkommer i alkolåssystemet.

Inledningsvis redovisas de kostnader som är förenade med deltagande i försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse. De består av ansöknings- och deltagaravgift till länsstyrelsen om 6 300 kr. Härtill kommer kostnader för installation, hyra, demontering och servicegenomgångar av alkolås om totalt cirka 30 000 kr. Kostnader för erforderliga medicinska kontroller tillkommer med cirka 22 500 kr. Totalt uppgår kostnaderna för deltagande i försöksverksamheten till cirka 60 000 kr (avsnitt 3.3.1).

Läkarkontroller

Enligt utredningens förslag ska en läkarkontroll ske i samband med att en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkolås ges in. Kostnaden för en sådan kontroll varierar inom landet, men kan uppskattas till omkring 2 500 kr. Utredningen har därutöver inte uppställt krav på särskilda läkarkontroller under villkorstiden. Detta medför en begränsning av den enskildes kostnader i förhållande till den pågående försöksverksamheten, i vilken åtta läkarkontroller ska göras. Utredningens förslag innebär att den enskilde måste ha ett körkortstillstånd för att ett nytt körkort utan villkor om alkolås ska utfärdas efter villkorstidens utgång. Detta betyder att en lämplighetsprövning ska ske enligt gällande regler i körkortslagstiftningen. För den som haft en villkorstid om ett år kommer lämplighetsprövningen som regel inte att innefatta läkarkontroller. För den som haft en tvåårig villkorstid grundat på ett grovt rattfylleribrott eller på återfall i rattfylleribrottslighet, ska en utvidgad lämplighetsprövning ske, innefattande krav på minst fyra läkarkontroller enligt vad som redovisats i avsnitt 5.2.3. Om en tvåårig villkorstid har bestämts grundat på en diagnos om alkoholberoende eller alkoholmissbruk, ska den enskilde genomgå läkarkontroller enligt gällande föreskrifter och enligt vad som bedöms erforderligt i det enskilda fallet.

I nu gällande regelsystem erfordras körkortstillstånd för att ett nytt körkort ska utfärdas efter en körkortsåterkallelse. Ovan

redovisade regler om lämplighetsprövning gäller alltså även i detta förfarande. Utredningens förslag om krav på körkortstillstånd vid ansökan om nytt körkort efter villkorstiden, innebär därför inte några tillkommande kostnader i detta hänseende för den enskilde.

Alkolås och förarprov

Vad gäller kostnaden för alkolås bör beaktas den starka pågående tekniska utvecklingen, vilket enligt den information utredningen inhämtat torde leda till väsentligt billigare alkolås inom loppet av några år. Kostnaden för att köpa ett alkolås ligger i dag på omkring 10 000–15 000 kr. I detta sammanhang kan nämnas att Volvo nyligen börjat sälja egna alkolås vilka för närvarande kostar 8 000 kr inklusive installation. Dessa lås är dock enbart avsedda för nytillverkade Volvobilar. Som ytterligare exempel på en förmodad kostnadsminskning för alkolås kan nämnas att Autoliv i samarbete med andra aktörer har tagit fram en prototyp på alkolås. Enligt uppgift kommer detta alkolås att vara klart för försäljning från år 2011. Låset bygger på en s.k. IR-teknik, vilken även används i polisens bevisinstrument för kontroll av förare och är självkalibrerande. Det kan eftermonteras. Enligt uppgift kommer dessa lås på grund av planerad stor produktion att kunna anskaffas till en avsevärt lägre kostnad än de lås som i dag finns på marknaden. Vidare har MHF uppgett att flera leverantörer ligger i startgroparna för att komma in på marknaden för alkolås.

Utredningen anser att det bör möjliggöras för den enskilde att köpa sitt alkolås i stället för att hyra det. Detta torde skapa mindre administration och leda till en reducerad kostnad. Samtidigt uppnås den fördelen att den enskilde kan behålla låset även efter villkorstidens slut.

Förutom kostnaden för själva låset, tillkommer kostnader för installation och demontering om cirka 2 500 kr. Vidare tillkommer kostnader för de kontroller av alkolåset som ska ske, innefattande översändande av alkolåsets minne till behörig myndighet och kalibrering. I dagens försöksverksamhet ska körkortshavaren låta kontrollera alkolåset vid serviceverkstad varannan månad under villkorstiden, varvid bl.a. innehållet i alkolåsets minne ska översändas till länsstyrelsen. Eftersom startförsök under alkoholpåverkan enligt utredningens förslag som regel inte ska leda till att beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkolås ska

undandröjas, torde en begränsning av antalet kontroller av alkoholåset kunna ske. Det torde räcka med att de sker var fjärde eller var sjätte månad. Detta bör regleras i Transportstyrelsens föreskrifter. Kostnaden för varje kontroll kan uppskattas till cirka 700 kr. Med utgångspunkt i att kontroll ska ske var sjätte månad kommer dessa kostnader uppgå till cirka 1 400 kr för de med en ettårig villkorstid och till cirka 2 800 kr för de med en tvåårig villkorstid.

Utredningens förslag innebär att något nytt förarprov inte behöver avläggas vid ansökan om nytt körkort efter villkorstidens utgång. Någon kostnad för den enskilde uppstår därför inte i detta avseende. I nu gällande regelsystem ska nytt förarprov avläggas vid ansökan om nytt körkort efter en körkortsåterkallelse, om spärrtiden bestämts till mer än ett år.

Totalkostnader under villkorstiden

I uppställningen nedan har kostnaden för alkoholås angetts till cirka 10 000 kr. Som nämnts tidigare kommer denna kostnad sannolikt att minska inom loppet av några år.

I tabellen under den tvååriga villkorstiden har kostnader för läkarkontroller i samband med den utvidgade lämplighetsprövningen tagits med. Det bör observeras att reglerna om lämplighetsprövning även gäller vid ansökan om nytt körkort efter körkortsåterkallelse. Utredningens förslag innebär därför inte några tillkommande kostnader i detta hänseende för den enskilde.

Tabell 6.1 Ettårig villkorstid

Alkoholås	10 000 kr
Installation och demontering	2 500 kr
Servicegenomgångar	1 400 kr
Inledande läkarkontroll	2 500 kr
<i>Summa</i>	<i>16 400 kr</i>

Tabell 6.2 Tvåårig villkorstid

Alkoholås	10 000 kr
Installation och demontering	2 500 kr
Servicegenomgångar	2 800 kr
Inledande läkarkontroll	2 500 kr
Läkarkontroller vid utvidgad lämplighetsprövning	10 000 kr
<i>Summa</i>	<i>27 800 kr</i>

Utredningens överväganden

Utredningen har övervägt en finansiering med allmänna medel av de kostnader som uppstår för den enskilde. Vid denna bedömning ska beaktas att kostnaden för alkoholås sannolikt kommer att minska inom en snar framtid. Av betydelse är även att det inte tillkommer några kostnader för läkarkontroller i alkoholåssystemet jämfört med vad som gäller vid en körkortsåterkallelse, förutom en kostnad för en inledande kontroll. Det uppkommer inte heller några kostnader för förarprov. Kostnaderna kan därför enligt utredningens mening inte ses som så betydande att de skulle vara oskäligen eller skapa en betydande ojämlikhet ekonomiskt sett. Det kan vidare antas att motivationen hos den enskilde att fullgöra sina åtaganden ökar, om han eller hon får stå för kostnaderna själv. Kostnaden för att delta i systemet måste även ställas mot de totala kostnaderna för bilkörning. Användningen av alkoholås förutsätter vidare att nyttjandet av alkohol kan hållas under viss kontroll, vilket medför att alkoholkostnaderna sjunker. Hänsyn måste också tas till att den enskilde ges möjlighet att fortsätta köra motorfordon under villkorstiden, vilket utgör en betydande förmån, även från en ekonomisk synvinkel. Sammantaget anser utredningen att den enskilde bör stå för nu nämnda kostnader själv.

6.2 Transportstyrelsens hanteringskostnad

Bedömning: Någon ansöknings- eller deltagaravgift bör inte tas ut av den enskilde för Transportstyrelsens hanteringskostnad. Denna kostnad bör vara anslagsfinansierad.

En annan fråga är om det i systemet med alkoholås ska tas ut en ansöknings- och/eller deltagaravgift. Sådana avgifter har tagits ut för att finansiera den pågående försöksverksamheten. Det finns dock enligt utredningens mening skäl att ifrågasätta lämpligheten av ett bibehållande av denna ordning när ett permanent system ska införas. Någon avgift från den enskilde tas inte ut i ett ärende om körkortsingripande som resulterar i en återkallelse av körkortet. Den enskilde bör enligt utredningen så långt möjligt inte försättas i en sämre situation när en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkoholås ges in. En motsatt ordning skulle förmodligen verka avhållande för den enskilde att göra en sådan ansökan.

Transportstyrelsen kommer enligt regeringsbeslut att ta över länsstyrelsernas uppgifter inom körkortsområdet per den 1 januari 2010 och kommer i enlighet härmed att vara handläggande myndighet i systemet med alkolås. Beslut om körkortsinnehav villkorat av alkolås kommer att fattas i stället för beslut om körkortsåterkallelse, vilket i princip torde innebära samma arbetsbelastning för myndigheten. Visst merarbete uppstår vid handläggning av ärenden om alkolås i form av bl.a. den kontroll av alkolåsens minne som ska göras under villkorstiden. Någon avgörande betydelse för myndighetens arbetsmängd förmodas detta dock inte innebära. Vid en jämförelse med nu pågående försöksverksamhet kommer den administrativa hanteringen inte att vara lika omfattande i det nya systemet till följd av att den enskilde inte ska genomgå några särskilda läkarkontroller under villkorstiden. Detta resulterar i en lägre hanteringskostnad.

Cirka 7 000 körkort återkallas årligen till följd av trafiknykterhetsbrott och grov vårdslöshet i trafik. Det finns inte någon statistik som utvisar hur stor andel av dessa som återkallas på grund av rattfylleri till följd av alkoholförtäring. Cirka 25 procent av de som döms för trafiknykterhetsbrott har emellertid varit påverkade av droger (avsnitt 2.3.2). Utredningen antar därför att cirka 75 procent av återkallelserna, dvs. 5 250 körkort, avser återkallelse på grund av rattfylleri under alkoholpåverkan. I detta sammanhang har bortsetts från de körkort som återkallas på grund av grov vårdslöshet i trafik. Utredningen antar vidare att något fler än hälften av de vilkas körkort återkallas till följd av alkoholrattfylleri kommer att ansöka om körkortsinnehav villkorat av alkolås, dvs. cirka 3 000 personer. Vid antagande om en hanteringskostnad om cirka 5 000 kr per ansökan kommer förfarandet att kosta Transportstyrelsen cirka 15 miljoner kr årligen. Det kan förmodas att denna summa successivt kommer att minska i takt med en förmodad reducering av antalet rattfylleribrott som en följd av införandet av systemet med alkolås.

Hänsyn bör i detta sammanhang tas till den samhälls-ekonomiska vinst som beräknas uppstå vid ett införande av ett system med alkolås. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har undersökt vilken trafiksäkerhetspotential som ligger i att införa krav på alkolås för de som dömts för rattfylleri (avsnitt 3.3.2). Den samhälls-ekonomiska vinsten, beräknad utifrån en reducering av antal personskadeolyckor, under de första 10 åren efter ett sådant införande har uppskattats till drygt 1,7 miljarder kr.

Därutöver uppstår en förmodad samhällsekonomisk vinst genom kostnadsbesparingar i form av minskat antal sjukhusvistelser och sjukfrånvarodagar (avsnitt 3.3.2). Under pågående försöksverksamhet har dessa kostnader varit 25 procent lägre för deltagarna jämfört med kontrollgruppen. Detta motsvarar en kostnadsbesparing om 9 610 kr årligen per deltagare. Det minskade antalet sjukfrånvarodagar, vilket utgjorde större delen av kostnadsbesparingen, innebär en vinst för staten.

Den samhällsekonomiska vinsten av ett införande av ett system med alkolås är alltså betydligt högre än den hanteringskostnad som uppstår för Transportstyrelsen. Enbart den förmodade minskningen av sjukförsäkringsavgifterna torde medföra att staten inte gör någon förlust på uteblivna avgifter. Utredningen anser med hänsyn härtill att någon ansöknings- eller deltagaravgift inte bör tas ut av den enskilde för Transportstyrelsens hanteringskostnad. Denna kostnad föreslås således vara anslagsfinansierad.

6.3 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas innebära att användandet av alkolås kommer att öka, vilket medför positiva ekonomiska effekter för de företag som tillverkar och försäljer alkolås, liksom för de verkstäder som kommer att genomföra installation och kontroll av alkolåsen.

Genom användning av alkolås förväntas antalet rattfylleribrott minska och trafiksäkerheten öka. I avsnitt 3.2.1 har en redogörelse gjorts över de positiva effekter användandet av alkolås har medfört för de deltagande i försöksverksamheten med villkorlig körkort återkallelse i dessa avseenden. Förutom en minskning av olycksfrekvensen och ett minskat antal trafiknykterhetsbrott har deltagandet lett till en minskning av alkoholmissbruket. Dessa positiva effekter förväntas uppstå i än större utsträckning vid införandet av det nu föreslagna systemet.

Att medges rätt att köra med alkolås kan också bidra till att förebygga social isolering. Särskilt på landsbygden är bil ett viktigt medel för att upprätthålla kontakter. Tillgång till bil kan också vara en förutsättning för att få behålla ett arbete.

Användningen av alkolås innebär vidare en viss kontroll över nyttjandet av alkohol och är därför ett hjälpmedel för att minska alkoholmissbruket.

Körkortsprov i privat regi

7 Förarbehörighet och förarprov

För närvarande ansvarar Vägverket för anordnande av kunskapsprov och körprov för körkort. Vägverket har periodvis haft problem att möta efterfrågan på anordnande av prov. I budgetpropositionen för år 2008 anges att regeringen har för avsikt att se över möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten till privata intressenter.¹ Utredningen har fått detta uppdrag. Möjligheterna att lämna över provverksamheten till privata aktörer ska ses mot bakgrund av syftet att verksamheten ska vara effektiv och flexibel.

Uppdraget omfattar möjligheterna att lämna över provverksamheten för körkort. Det omfattar således inte anordnandet av prov för traktorkort, förarbevis eller taxiförarlegitimation. I detta kapitel ges ändå en redovisning över samtliga gällande förarbehörigheter, bl.a. mot bakgrund av att Vägverket i dag har möjlighet att lämna över provverksamheten för förarbevis till privata aktörer.

Körkortsutbildningen i trafikskola kommer att kort beröras. Vidare kommer förarprovverksamheten för körkort och förarbevis att redovisas, liksom statistik över väntetider till förarproven och de åtgärder som hittills har vidtagits i syfte att minska väntetiderna.

I de flesta länder är förarprovverksamheten regerings- eller myndighetsorganiserad. I Finland och på Irland är dock provverksamheten genom upphandlingsförfarande överlämnad till fristående företag. En kort beskrivning av dessa system kommer därför att göras.

¹ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 22, s. 35.

7.1 Förarbehörighet

2 kap. körkortslagen (1998:488), KKL, innehåller bestämmelser om förarbehörighet. Detta begrepp omfattar samtliga i dag gällande behörigheter, dvs. utöver körkort också traktorkort, förarbevis och särskilt förarbevis. Bestämmelser om körkort och traktorkort finns i KKL och i körkortsförordningen (1998:980), KKF. Bestämmelser om förarbevis finns i lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter. Särskilt förarbevis kan utfärdas under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Detta särskilda bevis kommenteras inte närmare i redovisningen. Vidare finns bestämmelser om taxiförarlegitimation i yrkestrafiklagen (1998:490). Någon redovisning av dessa görs inte heller. I fråga om övriga behörigheter gäller följande.

Personbil, lastbil, buss, motorcykel, terrängvagn och motorredskap klass I får köras endast av den som har ett gällande körkort för fordonet. Om ett släpfordon har kopplats till en bil, ska föraren ha körkortsbehörighet även för släpfordonet (2 kap. 1 § första stycket KKL). Traktor med gummihjul och motorredskap klass II får köras på väg endast av den som har ett gällande körkort eller traktorkort, om inte körningen på väg avser en kortare sträcka för färd till eller från en arbetsplats eller mellan en gårds ägor eller för liknande ändamål (2 kap. 2 §). Terrängskoter får köras endast av den som har förarbevis för terrängskoter (2 kap. 3 § första stycket). Alla körkort ger behörighet att köra en moped klass I. Ett förarbevis för moped klass I och ett traktorkort ger också den rätten. Moped klass II får köras av den som har fyllt 15 år (2 kap. 4 §). Enligt regeringens förslag i en lagrådsremiss om säkra förare på mopeder, snöskotrar och terränghjulingar ska moped klass I få köras av den som har fyllt 15 år och har ett körkort med den nya behörigheten AM eller ett körkort med annan behörighet. Förslaget väntas leda till lagstiftning med stegvist ikraftträdande med början den 1 april 2009.²

De gällande svenska körkortsbehörigheterna och vilka fordon de ger rätt att köra framgår av tabellen nedan. Det bör här nämnas att Sverige till följd av bestämmelserna i det s.k. tredje körkortsdirektivet³, som medlemsstaterna ska börja tillämpa senast

² Dnr N/2005/5123/TR.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, EUT L 403, 30.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126.

den 19 januari 2013, kommer att behöva lägga till ett antal behörigheter. En utredning har tillsatts att analysera hur detta direktiv ska genomföras i svensk rätt (Dir. 2006:119, 2007:128 och 2008:76). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2008.

Beteckning	Behörighet
A	Motorcykel
A1	Lätt motorcykel
B	Personbil med en totalvikt av högst 3,5 ton och lätt lastbil samt ett till sådan bil kopplat lätt släpfordon
B	Terrängvagn
B	Motorredskap klass I
C	Tung lastbil och personbil med en totalvikt över 3,5 ton samt ett till sådan bil kopplat lätt släpfordon
D	Buss och ett till buss kopplat lätt släpfordon
E	Släpfordon oavsett vikt och antal

Behörigheten B ger rätt att köra tre- och fyrhjuliga motorcyklar. Körkort med behörigheten CE eller DE ger även behörigheten BE. Körkort med behörigheten CE ger även behörigheten DE, om körkortshavaren har behörigheten D (2 kap. 7–9 §§ KKL).

7.2 Utbildning i trafikskola

Utbildning i trafikskola regleras genom lagen (1998:493) om trafikskolor, TskL, och förordningen (1998:978) om trafikskolor, TskF. Med trafikskola menas yrkesmässig utbildning av förare av fordon som kräver särskild behörighet. Det finns trafikskolor som efter tillstånd av Vägverket utbildar även för förarbevis för moped klass I och terrängskoter. Den utbildning som sker för de fordonen regleras av den särskilda lagen om sådana förarbevis (avsnitt 7.3.2).

Trafikskola får drivas endast efter tillstånd av Vägverket (2 § TskL). Vägverket får ge tillstånd till fysiska eller juridiska personer som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva trafikskola på sådant sätt att kravet på god förarutbildning blir tillgodosett. En trafikskola ska ha en godkänd trafikskolechef och en eller flera godkända utbildningsledare. Om det behövs, ska det därutöver finnas en eller flera trafiklärare. Frågor om

godkännande av trafikskolechef, utbildningsledare eller trafiklärare prövas av Vägverket. Av 5 § framgår att Vägverket under vissa förutsättningar kan återkalla ett tillstånd att driva trafikskola. Detsamma gäller befattningshavarnas godkännanden (6 §). Möjlighet att meddela varning finns också, för det fall det kan antas att felet eller bristen kommer att rättas till även utan återkallelse (7 §).

Varningsbeslutet får inte överklagas. Övriga beslut av Vägverket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd gäller vid överklagande till kammarrätten (8 §).

Av TskF framgår bl.a. följande. Vägverket utövar tillsyn över trafikskolor (1 §). Det finns krav på utbildning och lämplighet hos dem som ska tjänstgöra i en trafikskola (3 och 5 §§). Undervisningen ska bedrivas enligt kursplaner som Vägverket fastställer (7 §). Om en polismyndighet finner att ett tillstånd för en trafikskola eller ett godkännande för en befattningshavare bör återkallas, ska det anmälas till Vägverket (9 §). Ytterligare föreskrifter om trafikskolor, om utbildning vid sådana och om kompetenskrav enligt 3 § får meddelas av Vägverket (12 §).

Vägverket har utfärdat föreskrifter om trafikskolor (VVFS 2006:65), som bl.a. behandlar hur tillsynen över trafikskolorna ska bedrivas. Tillsynen ska ge trafikskolan råd och stöd så att samhällets krav på god förarutbildning tillgodoses. Den ska också säkerställa att trafikskolechef, utbildningsledare och trafiklärare vid trafikskolan fullgör sina föreskrivna åligganden, samt att förarutbildningen i övrigt bedrivs enligt gällande föreskrifter och enligt trafikskolans undervisningsplan.

7.3 Förarprov

7.3.1 Körkort

Körkort får utfärdas för den som har körkortstillstånd, är permanent bosatt i Sverige eller har studerat här i minst sex månader, uppfyller vissa ålderskrav och har avlagt godkänt förarprov (3 kap. 1 § första stycket KKL). Vägverket är central körkortsmyndighet och beslutar om utfärdande av körkort (7 kap. 3 § första stycket). Enligt 4 § 3 förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket ansvarar verket för frågor om körkort, förarutbildning och förarprov.

Förarprov för körkort består av ett kunskapsprov och ett körprov (3 kap. 4 § KKL). Sökanden ska godkännas i förarprovet, om det visar att sökanden har de kunskaper och den förmåga samt uppvisar det beteende som från trafiksäkerhetssynpunkt bör krävas av förare av körkortspliktiga fordon (3 kap. 5 §). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i körkortslagen (10 kap. 1 § första stycket). I KKF anges fler krav på vad förarprov ska innehålla (3 kap. 12 §). Ytterligare preciseringar finns i Vägverkets föreskrifter, som har utfärdats med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 5 § KKF. I Vägverkets föreskrifter om förarprov, behörighet B (VVFS 2007:271) regleras innehållet i både kunskapsprovet och körprovet. Föreskrifterna behandlar provets innehåll i form av fordonskännedom, manövrering, körning i trafik, körning under särskilda förhållanden som mörker samt vad bedömningen i grova drag ska omfatta. I Vägverkets föreskrifter om förarprov, gemensamma bestämmelser (VVFS 2008:175) finns allmänna bestämmelser om förarprov, innehållande bl.a. regler om identitetsprovning.

Förarprov anordnas förutom inom Vägverket också inom olika utbildningar i Försvarsmakten och skolväsendet. Beträffande utbildning i skolväsendet avläggs delprov under utbildningens gång. Förarprov ska avläggas inför den som Vägverket har förordnat att förrätta förarprov (3 kap. 10 § KKF). Innan Vägverket förordnar en person som är verksam i Försvarsmakten eller skolväsendet, ska verket samråda med Försvarsmakten respektive Statens skolverk. Om Vägverket finner att den som förordnats att förrätta förarprov med hänsyn till sina personliga förhållanden inte längre kan anses vara lämplig som förarprövare, får verket återkalla förordnandet. Vägverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om förordnande att förrätta förarprov, efter samråd med Försvarsmakten och Statens skolverk (8 kap. 5 § KKF). Enligt dessa (VVFS 2005:106) får förordnande som förarprövare begränsas till att gälla viss eller vissa behörigheter. Det får också begränsas till att gälla enbart kunskaps- eller körprov. Förarprövaren måste ha genomgått av Vägverket fastställd utbildning.

Förarprov inom Vägverket kan avläggas antingen på en av Förarenhetens kontorsorter eller på en mottagningsort. Det finns 33 kontorsorter och 104 mottagningsorter. Dessa är indelade i fem olika avdelningar; Nord, Stockholm, Sydväst, Mälardalen och

Sydöst. På mottagningsorterna erbjuds oftast endast körprov för behörigheten B men på vissa orter kan även kunskapsprov avläggas. Enligt Vägverket avläggs cirka 75 procent av förarproven på kontorsorterna. Sett enbart till körproven är motsvarande siffra 60 procent. Knappt 90 procent av den totala andelen körprov som genomförs i riket utgörs av prov för behörigheten B.

Kostnaderna för provverksamheten finansieras av de avgifter som tas ut av dem som avlägger förarprov. Avgiften för att avlägga prov för behörigheten B är enligt bilagan till förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet, 220 kr för kunskapsprovet (normaltaxa) och 700 kr för körprovet (normaltaxa).

Det finns i princip inte några krav på obligatorisk utbildning innan ett förarprov görs. Körkortsaspiranten ska emellertid ha genomfört en riskutbildning med praktiska körmoment vid en trafikövningsplats för att få avlägga förarprov med behörigheten B. Riksdagen har den 11 juni 2008 antagit regeringens förslag till utvidgad riskutbildning. Utbildningen kommer härigenom att omfatta ytterligare utbildningsmoment samt även förare som avser att skaffa sig förarbehörighet A och A1. Riskutbildning ska endast få bedrivas efter tillstånd som meddelas av Vägverket. Tillståndet kan återkallas. Vägverket ska utöva tillsyn över riskutbildningen. De nya bestämmelserna ska börja tillämpas den 1 april 2009 i fråga om förare som avser att skaffa sig förarbehörigheten B och den 1 november 2009 i fråga om förare som avser att skaffa sig behörigheten A eller A1.⁴

För att få övningsköra som privatist för förarbehörighet B krävs dessutom att körkortsaspiranten och dennes handledare har genomgått en introduktionsutbildning, jfr 4 kap. 5 § 3 och 7–11 §§ KKL.

7.3.2 Förarbevis

Enligt lagen om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter ska Vägverket utfärda förarbevis för moped klass I för den som har fyllt 15 år och har genomgått föreskriven utbildning och godkänts vid ett kunskapsprov. Detsamma gäller beträffande förarbevis för terrängskoter för den som har fyllt 16 år (1–2 §§).

⁴ Prop. 2007/08:128, bet. 2007/08:TU14, rskr. 2007/08:233.

Utbildning enligt lagen får endast bedrivas efter tillstånd av Vägverket. Vägverket får ge tillstånd till fysiska eller juridiska personer som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva en god utbildning. Vägverket får återkalla ett tillstånd om förutsättningarna för tillstånd inte längre finns (3–4 §§).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna till fysiska eller juridiska personer att anordna kunskapsprov, att utfärda bevis om avlagda kunskapsprov och att ta ut avgift för proven. Vägverket ska utöva tillsyn över utbildning och kunskapsprov (5 §). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i lagen samt meddela föreskrifter om utfärdande av bevis enligt lagen och den registrering som behövs för tillämpningen (6 §).

Av förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter framgår att Vägverket får överlämna till fysiska eller juridiska personer att anordna kunskapsprov, liksom att ett sådant överlämnande får ske endast till den som bedöms ha tillräcklig kompetens att anordna ändamålsenliga kunskapsprov och inte komma att ta ut andra avgifter än sådana som är skäligen och som inte överstiger anordnarens självkostnader (10 och 15 §§). Kunskapsprovet ska avse samtliga de kunskapsmoment som utbildningen omfattar och Vägverket får meddela närmare föreskrifter om kunskapsprovets innehåll (11 § andra stycket). Endast den som har genomgått sådan utbildning som har bedrivits med tillstånd av Vägverket får avlägga kunskapsprov (12 §). Den som har anordnat utbildning får inte anordna kunskapsprov för den som har genomgått utbildningen (13 §). Den som anordnar kunskapsprov ska utfärda ett bevis om godkänt kunskapsprov till den som har genomgått utbildningen med godkänt resultat (14 §).

I 1 kap. 9 och 10 §§ i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2000:90) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter, anges vilka kunskapsområden som utbildningarna ska omfatta och vad utbildningarna ska syfta till. Av 2 kap. 2–3 §§ framgår att ansökan om att få anordna kunskapsprov ska ges in till Vägverket tillsammans med bl.a. en version av de frågor som ska ingå i provet, uppgift om avgift för genomförande av provet och handlingar som visar tidigare erfarenhet av utbildning eller undervisning.

Beslut enligt lagen om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i fråga om godkännande vid kunskapsprov får dock inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (9 §).

Betänkande av Förarbevisutredningen

I maj 2005 lämnade Förarbevisutredningen betänkandet *Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling* (SOU 2005:45). Utredningens uppdrag var bl.a. att göra en översyn av regelverket om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter. I uppdraget ingick att utvärdera hur det nuvarande regelverket har tillämpats i praktiken och att göra en analys av hur systemet med privata utbildare och anordnare av kunskapsprov har fungerat.

Utredningen föreslog att det ska krävas körkort för att få köra en moped klass I och förarbevis för moped klass II liksom för snöskoter och terränghjuling.

Utredningen fann brister inom systemet för utbildning och examination gällande förarbevisen. Utredningen angav bl.a. att reglerna om anordnare respektive förrättare av prov är oklara, att säkerhetsregler kring genomförandet saknas (problem med identitetskontroll, fusk, utbyte av prov m.m. har förekommit), att systemet saknar möjlighet till uppföljningar och att behörighet att köra direkt efter godkänt prov inte erhålls men är önskvärt. Anordnandet av förarprov borde enligt utredningen utformas på ett sätt som garanterar ett likvärdigt och enhetligt prov under likvärdiga provförhållanden för alla. Utredningen föreslog att förarprov, bestående av ett kunskapsprov, för samtliga aktuella behörigheter ska anordnas av Vägverket. Anordnandet skulle alltså inte enligt förslaget som i dag kunna överlämnas till annan.

De främsta fördelarna med att Vägverket blir anordnare för förarprovverksamheten angav utredningen vara att enhetliga prov kan införas med samma svårighetsnivå för alla elever, möjligheter till fusk minimeras, den som har blivit godkänd på provet kan få köra direkt efter avklarad prov, kostnaderna kan hållas på en rimlig nivå och uppföljningar och utvärderingar av verksamheten kan ske av Vägverket.⁵

⁵ *Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling* (SOU 2005:45), s. 200 ff., 285 ff. och 313 ff.

Efter remissbehandling av betänkandet har regeringen i den tidigare omnämnda lagrådsremissen (avsnitt 7.1) föreslagit att moped klass I ska få köras av den som har ett körkort med behörigheten AM. Förarprov för denna behörighet ska bestå av ett kunskapsprov som ska anordnas av Vägverket. Förarprov för moped klass II, snöskoter och terränghjuling ska enligt förslaget även fortsättningsvis bestå av kunskapsprov som ska anordnas av privata aktörer. Enligt förslaget ska lagen om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter upphävas och ersättas med en lag om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar. Denna lag föreslås träda i kraft den 1 april 2009.

7.3.3 Myndighetsutövning i provförfarandet

Provförfarandet innehåller olika moment, bl.a. utformning av frågor, presentation av provet för eleverna, rättning, utfärdande av intyg om godkänt resultat samt registrering av godkänt resultat i vägtrafikregistret. Vissa delar av förfarandet innebär myndighetsutövning mot enskild, dvs. innebär att myndigheten (i dag Vägverket) fattar beslut som får bestämda rättsverkningar för den enskilde. Den delen av provförfarandet som resulterar i godkännande eller underkännande av eleven i förarprovet och registrering av att eleven är godkänd i vägtrafikregistret, får anses vara myndighetsutövning. För att myndighetsutövning ska kunna utföras av annan än en myndighet krävs lagstöd (11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen).

7.3.4 Tillsyn

Av 8 kap. 12 § KKF framgår att Vägverket utövar tillsyn över förarprovningen. Tillsyn sker över förarprovningen vid Vägverket, skolväsendet och Försvarmakten. I den senare tillsynsverksamheten ska samråd ske med Statens skolinspektion respektive Försvarmakten.

Enligt Vägverkets föreskrifter om tillsyn över förarprovning (VVFS 2005:133) är syftet med tillsynen att kvalitetssäkra förarprovningen. Av föreskrifterna framgår att tillsynen syftar till att säkerställa att förarprovare fullgör sina föreskrivna åligganden samt att förarprovningen i övrigt bedrivs enligt gällande

bestämmelser. Tillsynen ska bl.a. omfatta kontroller av hur provföreskrifterna följs, utvärdering av dokumentationen, förutsättningarna för genomförande av förarprov, hur bedömningen sker och avvikande resultat.

Av 5 § andra stycket lagen om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter framgår att Vägverket utövar tillsyn över utbildning och kunskapsprov. I 4 kap. 1–4 §§ i VVFS 2000:90 har Vägverket meddelat föreskrifter om denna tillsyn. Tillsynen kan genomföras i form av besök eller tillsynssamtal och den ska i första hand vara rådgivande. Vid tillsynen ska det bl.a. kontrolleras att provverksamheten genomförs enligt gällande bestämmelser.

7.3.5 Överflyttning av viss verksamhet till Transportstyrelsen

I februari 2008 lämnade Transportstyrelseutredningen delbetänkandet *Transportinspektionen, En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9). Utredningen föreslog att förarprovverksamheten som i dag handhas av Vägverket förs över till en föreslagen ny myndighet, benämnd Transportinspektionen. Enligt utredningen skulle myndigheten även svara för tillsynen över provverksamheten och vara körkortsmyndighet.

Utredningen konstaterade att Vägverket i dag utövar tillsyn över sin egen personal, eftersom flertalet förarprov avläggs inför Vägverkets trafikinspektörer samtidigt som verket utövar tillsyn över förarprovningen. Tillsynen sker dock av en annan enhet inom verket. Utredningen ansåg att det i och för sig skulle kunna vara motiverat att skilja provverksamheten från tillsynsarbetet och fördela dessa uppgifter mellan flera myndigheter för att säkerställa ett oberoende i respektive uppgift. Å andra sidan konstaterade utredningen att det är vanligt att föreskrivande och tillämpande uppgifter sammanförs, inte minst av det skälet att de centrala myndigheterna har en betydande normgivningsmakt. Sammantaget fann utredningen att kompetensen att utföra prov och tillsyn är samlad hos trafikinspektörerna, att provverksamheten i sig ger viktig information i tillsynsarbetet och att en splittring av uppgifterna skulle försämra förutsättningarna för en fullgod tillsynsverksamhet. Utredningen konstaterade även att den möjlighet som en godkänd aspirant har att köra i direkt anslutning

till det godkända provet upphör om någon annan än körkortsmyndigheten har hand om provverksamheten.⁶

Regeringen beslutade den 29 april 2008 att den nya myndighetens namn ska vara Transportstyrelsen och att myndighetens kärnverksamhet ska bestå av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska enligt beslutet inrättas den 1 januari 2009. Till den nya myndigheten ska bl.a. merparten av Vägverkets verksamhet avseende normering och tillsyn föras över. Någon överflyttning av förarprovverksamheten ska däremot inte ske.⁷

Transportstyrelseutredningen lämnade den 2 maj 2008 huvudbetänkandet *Transportinspektionen, Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44). Utredaren ska enligt tilläggsdirektiv genomföra de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. Slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 31 december 2008.

Se även avsnitt 1.4.

7.4 Väntetider till förarprov

7.4.1 Statistik

Vägverkets målsättning är att väntetiden för att utföra prov ska uppgå till högst 21 dagar. Enligt verket utgör köerna till förarproven ett problem framför allt i storstäderna, under sommaren och avseende B-behörigheten.

Utredningen har tagit del av statistik avseende kötider från Vägverket. Genomsnittligt för riket utvisar statistiken följande gällande B-behörigheten på kontorsorterna. Köerna avseende kunskapsprov under år 2006 och 2007 har varit som längst under v. 25–33, dvs. under sommarmånaderna, varav den längsta väntetiden var 35 dagar i juli 2007. Målsättningen om högst 21 dagars väntetid uppnåddes dock under större delen av år 2006 och 2007. Motsvarande mätning för körproven utvisar att köerna under samma period också var som längst under sommarmånaderna. Den längsta väntetiden uppgick till cirka 55 dagar i juli 2007. Målsättningen om högst 21 dagars väntetid uppnåddes under år 2007 enbart under det första kvartalet. Förutom toppen under

⁶ *Transportinspektionen, En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9), s. 84 ff.

⁷ Tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (N 2007:05), Dir. 2008:45.

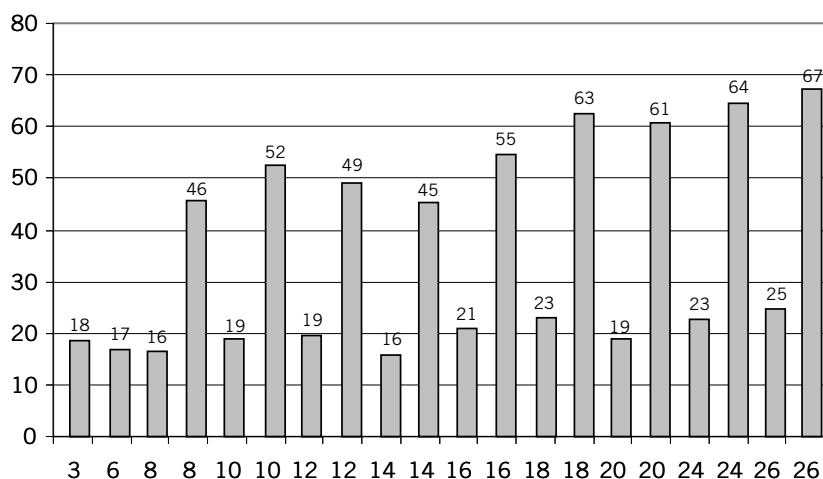
sommarmånaderna var väntetiden som regel 10–15 dagar utöver målet om 21 dagar.

Utredningen har också fått del av statistik för varje enskilt förarprovskontor gällande behörigheten B. För år 2007 utvisar denna att många kontor hade köer sommartid. Generellt sett var köerna också längre avseende körproven. Mätningarna utvisar vidare en markant skillnad mellan kontoren i storstäderna och övriga kontor. I storstäderna förekom köer utöver målet om 21 dagar under i princip hela året. Antalet ködagar var också betydligt fler i storstäderna. I Stockholms innerstad och i Göteborg förekom upp till 60–70 dagars väntetid beträffande kunskapsproven. I Malmö under sommartid uppgick motsvarande väntetid till över 100 dagar. Beträffande körprov kunde väntetiden uppgå till 80 dagar i Göteborg, 100 dagar i Stockholmsområdet och överstiga 150 dagar vid vissa tidpunkter i Malmö.

Vägverket införde den 1 februari 2008 en garanti för personer som avlägger prov första gången, innebärande att dessa garanteras en tid inom tre veckor. Mätningar under år 2008 avseende körprov för behörigheten B på kontorsorterna utvisar att denna åtgärd har minskat väntetiderna för förstagångsprövarna. Den för riket genomsnittliga väntetiden ligger för dessa i princip runt målsättningen om tre veckor. Beträffande omproven, som således inte prioriteras, har dock köerna varit längre. Genomsnittligt för riket ligger i dessa fall väntetiderna på 50–65 dagar. Väntetiderna framgår av tabellen nedan.

Mottagningsorterna omfattas inte av denna statistik. Kötiderna vid dessa är generellt längre än vid kontorsorterna, särskilt vad gäller omproven. En mätning gjord den 22 april 2008 utvisar att mottagningsorterna inom avdelning Sydväst hade längst kötider. För omprov kunde denna på vissa platser uppgå till cirka 120 dagar (körprov för behörigheten B).

Tabell 7.1 Väntetider för körprov behörighet B 2008 per vecka



Källa: Vägverket. Dubbla mätningar per vecka avser förstags- respektive omprov. Siffrorna avser genomsnittlig väntetid för riket på kontorsorterna.

7.4.2 Åtgärder för att minska väntetiderna

Vägverket genomförde under perioden den 1 maj till den 31 oktober 2006 en försöksverksamhet med ett förändrat förarprov, behörighet B, i Borås, Alingsås, Ulricehamn, Kinna, Växjö och Luleå. Parallellt genomfördes en försöksverksamhet kallad "Släcka tvåan" i Borås, Göteborg, Skövde, Linköping, Kalmar, Växjö, Luleå, Umeå och Skellefteå.⁸ Resultaten från försöksverksamheten med det förändrade förarprovet har lett till att verket fr.o.m. den 1 september 2008 infört ett sammanhållet förarprov.

Sammanhållet förarprov

Resultaten på förarproven har uppvisat en nedåtgående trend sedan år 2000, framför allt vad gäller kunskapsproven men också avseende körproven. År 2000 godkändes 73,27 procent i kunskapsprovet för behörigheten B. År 2007 var motsvarande siffra endast 47,90 procent. Beträffande körproven godkändes år 2000 64,17 procent och år 2007 enbart 58,04 procent.

⁸ Vägverket, *Projekt Utvecklat Förarprov*, slutrapport, 2007, FT 40A 2006:1673.

Detta föranleder att antalet omprov är stort vilket i sin tur medför längre köer. Som exempel kan nämnas att det under år 2007 gjordes 187 000 prov, varav 75 000 omprov. Cirka 15 procent av körkortsaspiranterna behövde göra 4 eller fler prov (år 2006).

Det kan alltså förmodas att om aspiranterna är bättre förberedda till proven kan köerna minska. I försöksverksamheten med det förändrade förarprovet skulle detta ses som ett prov. De båda delarna i förarprovet, kunskapsprov och körprov, skulle i försöket bokas samtidigt och göras så nära varandra i tiden som möjligt. När något av proven var godkänt gällde det i två månader. Härigenom skulle aspiranten veta när han eller hon kunde förväntas få körkort och skulle också få det snabbare. Syftet var att körkortsaspiranterna skulle ha bättre kunskaper och komma bättre förberedda till proven.

Försöket ledde till en förbättring av provresultaten. Enligt uppgifter från Vägverket gav det en ökad godkännandefrekvens om cirka 4 procent för körprovet och 10 procent för kunskapsprovet.

Med anledning av de goda resultaten från försöksverksamheten infördes den 1 september 2008 ett sammanhållet körkortsprov i hela landet. Kunskaps- och körprovet för behörighet B betraktas då som ett sammanhållet förarprov. De båda proven ska göras nära varandra i tid, på samma dag eller inom två veckor. Kunskapsprovet ska göras först. Oavsett resultatet på detta ska körprovet göras. Ett godkänt kunskaps- eller körprov är giltigt i två månader. Båda proven måste vara godkända inom två månader, annars måste nya avgifter betalas och båda proven göras om. Om kunskaps- eller körprovet inte är godkänt, erbjuds ett omprov inom giltighetstiden två månader. Detta under förutsättning att båda proven genomförs inom en period av två veckor och att omprovet bokas senast tre dagar efter genomfört körprov. Omprov kan endast bokas när både kunskaps- och körprovet är genomfört. Proven bokas samtidigt, med start den 2 juni 2008.

Från och med februari 2008 har också en prioritering av de som gör kunskaps- och körprov första gången införts. På kontors-orterna garanteras dessa en tid för prov inom tre veckor. Detta har lett till att väntetiden för att avlägga prov första gången som regel inte överstiger 21 dagar men att väntetiden för omprov i stället har blivit längre.

Vägverket har ett nöjdhetsindex som speglar hur nöjda kunderna är med verkets arbete. Detta har avseende förarprovverksamheten stigit från 69 år 2005 till 70 år 2007.

Vägverket erbjuder också en sista-minuten bokning. Det innebär att körkortsaspiranten kan ringa till Förarenhetens kontor på morgonen och fråga om det den dagen finns någon tid för att avlägga prov, orsakat av återbud. Det gäller kunskapsprov och körprov för behörighet B.

”Släcka tvåan”

I detta försök prövades möjligheten att ge trafikskolor ett delansvar för att bedöma elevens kunskaper efter ett underkänt körprov. Projektet namnet ”Släcka tvåan” kommer från de liknande förhållanden som finns mellan Bilprovningen och ackrediterade bilverkstäder. Dessa verkstäder kan efter att ha åtgärdat brister som genererat en tvåa, godkänna bilen utan att kunden behöver gå tillbaka till Bilprovningen.

Elever som blivit underkända vid körprovet på grund av en mindre brist som genererat en tvåa kunde i försöksverksamheten välja att få en ny bedömning av att bristen åtgärdats av en av Vägverket godkänd utbildningsledare vid en trafikskola som uppfyllde av Vägverket fastställda krav eller hos Vägverket. Ett nytt körprov vid Vägverket behövde alltså inte genomföras. Detta ansågs vara en metod för att minska köerna. Definitionen av en tvåa var ”en isolerad brist i en för övrigt stabil körning”.

Vägverkets utvärdering av försöksverksamheten utvisar att antalet tvåor varit relativt få. Vidare varierade antalet tvåor och synen på begreppet tvåan mycket, såväl mellan de olika avdelningarna som inom. Detta ledde till slutsatsen att definitionen av tvåan inte var tillförlitlig. En annan slutsats som kunde dras var att utbildningsledarna behöver mer träning och utbildning i släckningssituationen.

7.5 Förarprov i Finland och på Irland

Fordonsförvaltningscentralen AKE är centralt ansvarig myndighet för förarprovverksamheten. AKE köper examinationstjänsterna av företag som har valts utifrån ett anbudsförfarande. Avtalen ingås för viss tid, dock maximalt fyra år, och gäller för ett visst geografiskt område. Körkortstagaren betalar provavgiften direkt till

AKE. Avgifterna är desamma i hela landet. AKE övervakar och utvecklar provverksamheten samt utfärdar föreskrifter härom.

AKE köper alltså examinationstjänsten efter ett anbuds-förfarande. Upphandlingen sker lokalt i de 19 landskapen. Marknaden är dock inte särskilt stor vilket har resulterat i att det endast är ett bolag som slutit avtal med AKE i samtliga landskap.

AKE har uppgett följande angående sina erfarenheter av detta förfarande. För cirka 10 år sedan ingick bilinspektionen och förarprovverksamheten i samma statsägda organisation. Den främsta anledningen till att förarprovverksamheten privatiserades var en privatisering av bilinspektionen. Väntetiderna till förarprov har därefter väsentligen förbättrats. Det stora problemet var tidigare att kötiderna blev långa varje vår. På grund av otillräcklig personal växte köerna. I anbuds-förfarandet ställs ett flertal krav på verksamheten. Kötidernas längd är ett av dessa. Förfarandet är enkelt och fungerar bra. För närvarande ligger väntetiden på endast några dagar. Fördelarna med den tillämpade modellen är att priserna inte har stigit och att kvaliteten på servicen har förbättrats. En nackdel är att det inte finns så många aktörer på marknaden som egentligen behövs för att säkra en reell tävling om det bästa anbudet. Det är inte möjligt för trafikskolor att både ägna sig åt utbildnings- och förarprovverksamhet.

AKE har uppgett sig vara nöjd med den tillämpade modellen.

Även på Irland tillämpas sedan år 2006 ett upphandlings-förfarande beträffande körprov för behörigheten B. Det företag som vann upphandlingen erbjuder avläggande av prov på bilprovningsstationer. Staten har dock kvar en stor andel förarprovverksamhet. Årslånga köer förekom när upphandlings-förfarandet påbörjades. För närvarande är väntetiden nere i omkring 11–12 veckor.

8 Överväganden och förslag

8.1 Reformbehovet

I utredningens direktiv anges att Vägverket periodvis har haft problem att möta efterfrågan på förarprov. Utredningen har tagit del av statistik från Vägverket i syfte att kartlägga omfattningen av detta problem. Denna redovisning finns i avsnitt 7.4.1. Den utgör underlag för en bedömning av behovet av en förändring av förarprovssystemet. Det är också viktigt att söka utröna orsakerna till köproblematiken och om en privatisering av förarprovverksamheten kan antas medföra en förbättring i detta avseende. Dessa frågor diskuteras nedan.

8.1.1 Köproblematiken

Vägverkets målsättning är en maximal väntetid om tre veckor för att utföra prov. Den statistik utredningen tagit del av utvisar att många kontors- och mottagningsorter inte når denna målsättning för behörigheten B, i vart fall inte under sommartid. Kötiderna är generellt längre för körproven och är som allra längst i storstäderna, där det förekommer långa köer under stora delar av året men framför allt under sommartid. Vägverkets åtgärd att prioritera förstagsprövarna har lett till att väntetiderna för dessa kraftigt har minskat. För de som ska avlägga omprov är dock köerna fortfarande förhållandevis långa (avsnitt 7.4.1).

Enligt Vägverket beror köproblematiken huvudsakligen på att många körkortsaspiranter inte är tillräckligt väl förberedda inför proven. Körkortsutbildningen är i dag i princip inte obligatorisk (avsnitt 7.3.1). Resultaten på förarproven har uppvisat en nedåtgående trend sedan år 2000, framför allt vad gäller kunskapsproven men också avseende körproven. Antalet omprov är därför stort vilket i sin tur medför längre köer.

Sveriges Trafikskolors Riksförbund (STR) delar Vägverkets uppfattning om att en stor mängd aspiranter är otillräckligt förberedda inför proven. Enligt förbundet är kötiderna ett symptom på att utbildningssystemet inte fungerar. Förbundet menar att körkortsaspiranterna chansar allt mer och är väldigt provfokuserade. Detta har lett till att trafikskolorna allt oftare agerar på konsultbasis, på grund av att eleven endast önskar lära sig vissa moment i kursplanen som han eller hon förmodar kommer att bli föremål för bedömning på provet. Hela kursplanen förmedlas alltmer sällan. Denna utveckling har skett de senaste åren. Enligt STR kan en förklaring härtill vara att körkortsaspiranten själv avgör när han eller hon vill avlägga förarprov. Denna ordning har rått sedan år 2003 då kravet på att utbildaren eller handledaren skulle ange att eleven var redo att avlägga prov togs bort. Andel elever som anmäls till prov från trafikskolor har kraftigt minskat de senaste åren. År 2007 var andelen privata anmälningar till prov för första gången högre än andelen trafikskoleanmälda elever.

Vägverket har i förslaget till nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen föreslagit regeringen att en översyn görs av utbildningssystemet i syfte att uppnå en helhet beträffande kursplanernas mål, lärarkompetens, olika utbildningars genomförande samt förarprov.¹ Även Vägtrafikinspektionen har lämnat förslag till förändringar av förarutbildningen.²

Ytterligare en förklaring till kötiderna är att antalet avbokningar är stort. Under år 2007 uppgick dessa till cirka 23 procent av det totala antalet bokningar, både avseende kunskaps- och körprov. En förklaring till att kötiderna ökar just under sommaren är att detta är en period då många önskar ta körkort samt att det samtidigt är semestertider.

I detta sammanhang bör Vägverkets åtgärder för att minska kötiderna beaktas (avsnitt 7.4.2). Den 1 september 2008 infördes det sammanhållna körkortsprovet i hela landet. Från och med februari 2008 har också en prioritering av de som gör kunskaps- och körprov för förarbehörigheten B första gången införts. På Förarenhetens kontorsorter garanteras dessa en tid för prov inom tre veckor. Vägverket erbjuder också sista-minuten bokningar på kontorsorterna, på grund av det stora antalet avbokningar.

¹ Vägverket, *Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet, Aktörssamverkan mot nya etappmål år 2020*, 2008, Publ. 2008:31, s. 83 f.

² Vägtrafikinspektionen, *Förarutbildningssystem – en förstudie*, 2008, Publ. 2008-06.

8.1.2 Slutsatser

Vägverkets målsättning om maximalt tre veckors väntetid för att få utföra prov synes vara en acceptabel kötid. En sådan kötid är jämförbar med vad som gäller i flera andra europeiska länder enligt uppgifter framtagna av Vägverket. Att denna målsättning inte nås under sommar- och semestertid torde i viss mån få accepteras. I de flesta verksamheter sker en avstanning under denna period. Att prioritera förstagångsprövarna synes också rimligt och är ett sätt att komma tillrätta med köproblematiken genom att aspiranterna då motiveras att komma bättre förberedda till proven. Det kan dock konstateras att det återstår en förhållandevis stor köproblematik inom vissa områden, framför allt för de som gör omprov.

Fråga är vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med denna problematik. Ett bakomliggande problem och det som torde utgöra den huvudsakliga orsaken till köproblematiken, är att aspiranterna är otillräckligt förberedda inför proven, vilket leder till att en mängd omprov måste göras. En privatisering av förarprovverksamheten löser i sig inte detta problem.

Det ligger inte inom ramen för denna utredning att föreslå en förändring av förarutbildningen. Det kan dock konstateras att det kan vara en fråga värd att ses över.

En utvärdering av Vägverkets sammanlagda åtgärder för att minska kötiderna kan ännu inte göras. Resultaten av försöksverksamheten med det sammanhållna körkortsprovet visar dock att det finns anledning anta att detta kan leda till minskade kötider. Prioriteringen av förstagångsprövare som på Förarenhetens kontorsorter får en tid för prov inom tre veckor, har gett positiva resultat för dessa.

En annan åtgärd för att minska kötiderna sommartid skulle kunna vara att utöka personaltätheten. Det kan i detta sammanhang nämnas att 32 nya förarprövare färdigutbildades vid halvårsskiftet 2008. Det finns vidare förarprövarkompetens inom Försvarmakten och skolväsendet som möjligen skulle kunna nyttjas. Att garantera förstagångsprövare en tid inom tre veckor även på Vägverkets mottagningsorter skulle också kunna prövas.

Utredningen har uppfattat sitt uppdrag så att en redovisning ska ske av förutsättningar för och utformning av ett system där förarprovverksamheten helt eller delvis lämnas över till privata aktörer, oberoende av köproblematiken och de åtgärder som vidtas

för att komma till rätta med denna. I avsnitt 8.2 och 8.3 görs denna redovisning.

8.2 Förutsättningar för en privatisering

Vid ett överlämnande av förarprovverksamheten är det av intresse att se till möjliga aktörer på marknaden. Det kan röra sig om befintliga organisationer men också om företag som bildas i detta syfte. Exempelvis kan en del företag komma att startas av personer som i dag är anställda som förarprovare vid Vägverket. I det s.k. tredje körkortsdirektivet, som medlemsstaterna ska börja tillämpa senast den 19 januari 2013³, uppställs grundläggande krav på de personer som ska vara förarprovare vid körprov. Dessa kompetenskrav måste beaktas. Det är vidare av vikt att se över rättssäkerhets- och tillsynsfrågor vid överväganden om förarprovverksamheten ska lämnas över till privata aktörer. Utredningen har i ovan nämnda frågor inhämtat synpunkter från bl.a. Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande (NTF), STR och Vägtrafikinspektionen.

8.2.1 Aktörer på marknaden

Körkortsdirektivet

I det tredje körkortsdirektivet finns i bilaga IV bestämmelser om minimikrav på personer som fungerar som provare vid körprov. Enligt p. 2.1 e) och p. 2.2 e) får en sådan förarprovare inte samtidigt vara yrkesverksam som trafiklärare vid en trafikskola. Med trafiklärare i direktivets mening torde åsyftas samtliga personer som har del i den direkta undervisningen av körkortsaspiranter vid en trafikskola. Enligt den svenska lagstiftningen om trafikskolor bedriver trafiklärare men i vissa fall även utbildningsledare undervisning (avsnitt 7.2). I syfte att inkludera samtliga som bedriver undervisning vid trafikskolorna har utredningen valt att använda begreppet utbildare i stället för trafiklärare.

Uppfattningen att direktivet skulle kunna tolkas så att en förarprovare ges möjlighet att samtidigt vara utbildare vid en annan

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, EUT L 403, 30.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126.

trafikskola än den där han eller hon förrättat prov, har framförts till utredningen. Enligt utredningen syftar emellertid direktivet till att särskilja rollen som utbildare från rollen som förarprövare, varför en sådan lösning inte kan förespråkas. En möjlighet som i stället skulle kunna stå till buds är att det på en trafikskola finns både utbildare och förarprövare, men att uppgifterna inte sammanblandas. Denna möjlighet diskuteras nedan.

Direktivet uppställer vidare kompetenskrav på de som ska förrätta körprov. Dessa krav bör regleras i ansvarig myndighets föreskrifter.

NTF

NTF är en fristående ideell organisation som arbetar för en trygg och säker trafik. Organisationen arbetar genom folkrörelser, organisationer, samhällsinstitutioner, företag och enskilda. Den är en paraplyorganisation och utgör en gemensam plattform för det frivilliga trafiksäkerhetsarbetet i Sverige. NTF är också en samordnare av trafiksäkerhetsarbetet mellan den ideella, den privata och den offentliga sektorn.

NTF:s medlemmar består av cirka 70 riksorganisationer. Vidare finns ett NTF-förbund i varje län, totalt 23 stycken. I förbunden finns över 100 lokala trafiksäkerhetsföreningar och kommittéer som medlemmar. Föreningarna består vanligen av intresserade tjänstemän eller politiker från kommuner, polisen, medlemsorganisationer och enskilda medborgare. NTF:s verksamhet administreras av ett centralt kansli och de 23 länsförbunden. NTF finansieras genom statsbidrag och genom projektbidrag från Vägverket.

NTF:s mål är en säker vägtrafik där ingen dödas eller skadas allvarligt. Verksamhetsidén utgörs av att öka människors, myndigheters, företags och organisationers förmåga och vilja att ställa krav på och själva bidra till varaktiga förbättringar av trafiksäkerheten. NTF ska medverka till att ge insikt om trafiksäkerhetens betydelse för folkhälsan. NTF deltar tillsammans med bl.a. Vägverket, polisen, Sveriges kommuner och landsting och Arbetsmiljöverket i Gruppen för Nationell Samverkan (GNS). Där samordnas trafiksäkerhetsarbetet och nationella planer utarbetas.

NTF har till utredningen, efter att frågan diskuterats i styrelsen, framfört att organisationen preliminärt är intresserad av att handha

förarprovverksamhet. Detta torde enligt organisationen vara möjligt administrativt och organisatoriskt. Verksamheten skulle företrädesvis kunna bedrivas genom länsförbunden. Den geografiska tillgängligheten för aspiranterna skulle enligt NTF på så sätt bli stor även om den antagligen inte helt skulle täcka behovet. Om NTF skulle påbörja denna verksamhet krävs en uppbyggnad av systemet, varvid det bl.a. måste planeras för en rekrytering av förarprovare.

NTF har vidare anfört att organisationen eventuellt, i stället för att själv bedriva verksamheten, skulle kunna samverka med trafikskolorna i någon form i detta avseende. NTF är av uppfattningen att det, för att en privatisering av förarprovverksamheten ska kunna genomföras, krävs en omfattande tillsyn och kvalitetsgranskning av ett oberoende organ. Detta oavsett vilka privata aktörer som agerar på marknaden. Det finns annars en risk för att det kommersiella intresset tar överhanden och kvaliteten försämras.

STR

STR är en organisation för trafikskoleföretag vilka bedriver yrkesmässig förarutbildning. STR har cirka 640 medlemsföretag som driver ungefär 700 av Sveriges cirka 800 trafikskolor. Förbundets medlemsföretag är anslutna till lokalföreningar. Ordföranden i respektive lokalförening utgör STR:s fullmäktige som består av 30 ledamöter. Fullmäktige är förbundets högsta beslutande organ. STR är representerade på 254 orter och har totalt cirka 2 100 trafiklärare. Cirka tre fjärdedelar av trafikskolorna ägnar sig åt utbildning i B-behörigheten.

STR har lämnat ett förslag till hur trafikskolorna skulle kunna handha förarprovverksamhet. Ett genomförande av förslaget skulle enligt STR leda till en bättre utbildning för körkortsaspiranterna. Förbundets förslag innebär en valmöjlighet för aspiranten mellan en s.k. utbildningsväg och en s.k. provväg. I utbildningsvägen ska enligt förslaget utbildning och examination vara integrerade. Utbildningen ska i detta fall vara obligatorisk i både teori- och praktikdelen och proven avläggas som delprov, integrerat i undervisningen. På så sätt skulle dagens provfokusering upphöra. Eleven kan enligt förslaget i stället välja en provväg som inte ska omfatta någon obligatorisk utbildning. Både kunskaps- och

körprovet skulle dock vara betydligt mer omfattande än dagens prov, som STR anser vara alltför begränsade för en korrekt bedömning av elevens kunskaper.

STR har uppgett att det finns intresse hos trafikskolorna att anordna förarprov, åtminstone för de elever som skulle välja utbildningsvägen. I så fall krävs enligt förbundet en omfattande kontroll, både inom den egna organisationen och av ansvarig myndighet. För att förfarandet inte ska strida mot det tredje körkortsdirektivet skulle exempelvis en utbildningsledare på en trafikskola kunna handha enbart förarprovsuppgifter. Denna person skulle då inte ha någon del i den direkta undervisningen. Cirka en tredjedel av trafikskolorna utgör emellertid enmansföretag, för vilka det ovan beskrivna förfarandet inte kan tillämpas. STR har anfört att förbundet skulle kunna anställa förarprovare som kan anlitas av dessa trafikskolor. Förbundet skulle även för det fall delprov inte möjliggörs enligt STR:s förslag, kunna handha förarprovverksamhet. Preliminärt har förbundet uppgett att trafikskolorna i sådant fall inte bör bedriva denna verksamhet.

Utredningens slutsatser

Som nämnts tidigare skulle ett alternativ kunna vara att ge trafikskolorna tillstånd att anordna förarprovverksamhet under förutsättning att uppgifterna som utbildare och förarprovare åtskiljs. Detta torde inte strida mot ordalydelsen i det tredje körkortsdirektivet.

För det fall trafikskolorna skulle komma att anordna förarprovverksamhet uppstår emellertid en jävsituation, eftersom både utbildare och förarprovare finns inom samma företag. Vinstintresset är detsamma hos dessa. Det är svårt att bortse från misstanken om att möjligheten att anordna prov blir ett verktyg för att få eleven att genomgå ett visst antal utbildningstimmar. Oberoendet i förarprovverksamheten hos företaget kan därmed ifrågasättas. Det kan bli aktuellt att reglera en skyldighet för organ som ska handha förarprovverksamhet att vara ackrediterade (avsnitt 8.3.2). Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) är en myndighet med uppgift att bl.a. ackreditera organ för olika typer av verksamheter. SWEDAC har utfärdat föreskrifter som begränsar möjligheterna hos ett organ att både utbilda och certifiera personer. Föreskrifterna bygger på

internationella standarder. Enligt dessa ska ett certifieringsorgan inte erbjuda utbildning, om det inte visar att utbildning och certifiering sker oberoende av varandra för att försäkra konfidentialitet och opartiskhet.⁴ En klar uppdelning mellan funktionerna måste alltså finnas. Syftet med aktuell bestämmelse i körkortsdirektivet kan även antas vara att funktionerna ska särskiljas till olika företag. Här kan nämnas att det i Finland inte är möjligt för en trafikskola att fortsätta sin utbildningsverksamhet, om den ska handha förarprovverksamhet. Om en sådan möjlighet ska tillåtas i Sverige, måste tillsynen vara omfattande.

STR har angående jävsfrågan uppgett följande. Trafikskolorna vinner inte på att förstöra sitt rykte genom att behålla elever så länge som möjligt. Det är i stället viktigt med genomströmning. En noggrann tillsyn är avgörande. Härigenom kan t.ex. en bedömning av det regelmässiga antalet lektioner göras och en extra kontroll ske av de trafikskolor som överskrider normen. Det är också rent företagsekonomiskt bättre för en trafikskola att utbilda fler elever än att behålla eleverna så länge som möjligt. Det är t.ex. bättre att 100 elever köper 10 lektioner än tvärtom. Detta är bl.a. beroende på de avgifter som varje elev betalar.

Det bör i detta sammanhang nämnas att det finns andra områden där utbildning och examination sker av samma organ. Inom skolväsendet sker detta regelmässigt, varvid utbildaren och examinatorn dessutom ofta består av samma person. Vid universiteten är antalet godkända elever styrande för tilldelningen av ekonomiska medel.

Sammantaget anser utredningen att en möjlighet att ge tillstånd till trafikskolor att anordna förarprovverksamhet inte bör uteslutas. I stället bör en bedömning ske i varje enskilt fall av företagets lämplighet att anordna denna verksamhet. Det tredje körkortsdirektivets krav på att en förarprövare som förrättar körprov inte samtidigt får vara yrkesverksam som utbildare vid en trafikskola bör författningsregleras. För att undvika ett kringgående av denna regel, exempelvis genom att samma person bedriver utbildning en vecka och förarprovning en annan, bör i det enskilda förordnande som ges till varje förarprövare anges att denne under den tid som förordnandet gäller inte samtidigt får vara utbildare. Se avsnitt 8.2.2 och 8.3.2 för frågor om tillstånd, förordnanden och tillsyn.

⁴ Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) föreskrifter och allmänna råd om ackreditering av organ som certifierar personer, STAFS 2007:11, 3 § och SS-EN ISO/IEC 17024:2003, p. 4.2.5.

Utredningen anser vidare att en möjlighet att förrätta delprov under utbildningens gång bör införas. En sådan möjlighet finns i dag vid förarprovning inom skolväsendet (3 kap. 13 § KKF). I de fall en trafikskola anordnar förarprovverksamhet kan härigenom STR:s s.k. utbildningsväg genomföras. Detta kan på sätt som STR beskrivit antas leda till förbättrade provresultat. En elev som byter trafikskola bör härvid ha möjlighet att tillgodoräkna sig godkända delprov.

8.2.2 Rättssäkerhet och tillsyn

Ett allmänt krav som körkortsaspiranterna har rätt att förvänta sig är att det sker en enhetlig bedömning vid förarproven. Detta för att uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet. Kvaliteten i förarproven får inte heller eftersättas.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets körprov i syfte att undersöka om körkortsaspiranterna blir enhetligt bedömda när de genomför körprov. Med en enhetlig bedömning menade revisionen att de enskilda inspektörernas bedömningar och provens svårighetsgrad totalt sett bör vara så enhetliga som möjligt och att de inte väsentligen skiljer sig från varandra. Resultaten visade att enskilda trafikinspektörer gör olika bedömningar och att olika bedömningar också görs mellan kontoren, vilket inte alltid kan förklaras med skillnader i trafikmiljön m.m. Riksrevisionen ansåg att Vägverket gjort för lite för att säkerställa en enhetlig bedömning.⁵

Revisionen ansåg det vara viktigt att Vägverket bl.a. intensifierar kvalitetssäkringen och tillsynen av körproven och noggrant följer utvecklingen av skillnaderna i andelen godkända körprov mellan avdelningar, kontor och inspektörer, gör fördjupade analyser av vad som kan förklara dessa skillnader, utvecklar lämpligare mått för att mäta icke enhetlig bedömning av körproven än det som för närvarande används och ger mer stöd åt förarprovskontorens kvalitetssäkringsarbete samt ingriper mot kontor som uppvisar stora variationer i bedömningarna.

Vägverket har påbörjat ett arbete med att lägga grunden för fördjupade studier utifrån insamlade data, varefter bättre förutsättningar kan skapas för att utveckla mer sofistikerade mått.

⁵ Riksrevisionen, *Vägverkets körprov – lika för alla?*, 2007, RiR 2007:6.

Det kan förmodas att detta kvalitetssäkrande arbete blir än svårare, om förarprovverksamheten privatiseras. Tillsynen försvåras av att det blir fler aktörer på marknaden, till skillnad mot dagens system där verksamheten bedrivs inom en myndighet.

I betänkandet *Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling* (SOU 2005:45) analyserades systemet med privata anordnare av kunskapsprov beträffande förarbevis för moped klass I och för terrängskoter (avsnitt 7.3.2). Utredningen fann ett flertal brister i systemet och föreslog att Vägverket fortsättningsvis ska anordna proven. Bristerna befanns vara störst på mopedsidan och bestod bl.a. i att samma person både hade undervisat och examinerat 62 procent av eleverna. Vidare ansåg hälften av examinerarna att kraven för att bli examinerare var för lågt satta. Regeringen har i en lagrådsremiss om säkra förare på mopeder, snöskotrar och terränghjulingar föreslagit att moped klass I ska få köras av den som har ett körkort med behörigheten AM eller ett körkort med annan behörighet.⁶ Förarprov för behörigheten AM ska bestå av ett kunskapsprov som ska anordnas av Vägverket. Förarprov för moped klass II, snöskoter och terränghjuling ska enligt förslaget även fortsättningsvis bestå av kunskapsprov som ska anordnas av privata aktörer.

Ett annat exempel på att det kan vara svårt att garantera enhetlighet och därmed rättssäkerhet i bedömningen av förarprov vid ett överlämnande av verksamheten, är projektet "Släcka tvåan", en försöksverksamhet som bedrevs av Vägverket under år 2006 på några orter (avsnitt 7.4.2). Elever som blivit underkända vid körprovet på grund av en isolerad brist (en tvåa) i en för övrigt stabil körning kunde enligt denna välja att få en ny bedömning av att bristen åtgärdats vid en av Vägverket utvald trafikskola eller hos Vägverket. Vägverkets utvärdering av försöket visade att antalet tvåor varit relativt få och att antalet tvåor, liksom synen på begreppet tvåan, varierat mycket såväl mellan de olika avdelningarna som inom.

Förutom en risk för att bedömningen av aspiranterna kan komma att skilja sig åt mellan olika förarprövare, finns det en risk för att kraven på aspiranterna kan komma att variera mellan olika företag som bedriver denna verksamhet. Detta även om kraven anges i myndighetsföreskrifter. I syfte att få fler kunder kan det inträffa att en del företag inte kommer att kräva rätt kompetens av

⁶ Dnr N/2005/5123/TR.

aspiranterna. Det är av naturliga skäl lättare att få kunder om inte kraven ställs lika högt. Detta kan leda till osund konkurrens på så sätt att de företag som kräver rätt kompetens kan komma att slås ut från marknaden. Slutsatsen av detta resonemang är att tillsynen över en privat förarprovverksamhet bör vara omfattande och avse både en kontroll av enskilda förarprövare och av de företag som bedriver verksamheten.

Det bör vidare krävas tillstånd från behörig myndighet för att få anordna förarprovverksamhet. Fråga uppstår om det därutöver bör krävas att varje enskild förarprövare innehar ett särskilt förordnande för att få förrätta förarprov.

Riksdagen antog den 11 juni 2008 regeringens förslag till ny riskutbildning för körkortsaspiranter (avsnitt 7.3.1). Sådan riskutbildning ska få bedrivas efter tillstånd som meddelas av Vägverket. Vägverket ska utöva tillsyn över riskutbildningen. Det krävs inte att den undervisande och handledande personalen innehar något särskilt godkännande. I förarbetena uttalas följande i denna fråga. Det är angeläget att riskutbildningen håller en hög kvalitet och att det finns möjlighet att ingripa mot bristfälliga utbildningar. De närmare kraven på utbildningsverksamheten som t.ex. kvalifikationer hos undervisande och handledande personal kommer att fastställas av regeringen eller annan behörig myndighet. Den som har tillstånd att bedriva riskutbildning måste således se till att undervisande och handledande personal innehar den kompetens och erfarenhet som kommer att föreskrivas. Om så inte är fallet kan tillståndet komma att återkallas. Att införa ett system med särskilda regler där varje enskild lärare ska vara föremål för en formell myndighetsprövning med godkännande för att undervisa och handleda framstår som överflödigt byråkrati.⁷

Vägverket förordnar i dag såväl förarprövare inom Vägverket som inom Försvarsmakten respektive skolväsendet. Förarprövning utgör myndighetsutövning. Varje förarprövare måste fullgöra sin uppgift med höga krav på oberoende och kompetens. Genom en myndighetsprövning kan säkerställas att förordnande inte ges till utbildare vid trafikskolor. Det ter sig vidare lämpligt att ett förordnande som getts till en enskild förarprövare kan återkallas utan att det inverkar på tillståndet till det företag som bedriver verksamheten. En jämförelse kan även göras med det förhållande som råder för trafikskolorna där varje enskild befattningshavare ska

⁷ Prop. 2007/08:128, s. 18.

vara godkänd. Sammantaget anser utredningen att det inte finns anledning att frångå en myndighetsprövning av de som ska förrätta förarprov. Dessa bör således förordnas av behörig myndighet.

8.2.3 Rätten att köra omedelbart efter prov

Den möjlighet som en godkänd körkortsaspirant har att köra i direkt anslutning till det godkända provet upphör om någon annan än körkortsmyndigheten, i dag Vägverket, har hand om provverksamheten. En privatisering av förarprovverksamheten innebär således en nackdel i detta hänseende för körkortsaspiranterna. Normalt sett tar det dock inte längre tid än ett par dagar för den som godkänts i ett förarprov att erhålla sitt körkort, varför detta inte torde utgöra något större problem.

8.2.4 Prov på andra språk m.m.

Alla kunskapsprov för körkort genomförs med hjälp av dator. Det finns också möjlighet att efter prövning få avlägga muntligt prov för behörigheten B. Ljudstöd finns tillgängligt för alla körkortsbehörigheter, innebärande en möjlighet att lyssna på provet inom ordinarie provtid. Vägverket översätter kunskapsprovet till följande språk; finska, tyska, engelska, franska, spanska, albanska, arabiska, BKS (bosniska, kroatiska och serbokroatiska), sorani, persiska och turkiska. Det finns också en möjlighet att genomföra kunskapsprovet med tolk under förutsättning att provet inte finns översatt.

Det måste förutsättas att även privata aktörer kan tillgodose de särskilda behov och önskemål som finns vid avläggande av prov.

8.3 Systemets utformning

I detta avsnitt lämnar utredningen förslag till hur ett system där förarprovverksamhet kan anordnas efter tillstånd skulle kunna utformas. Utredningens direktiv anger att möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten till privata aktörer ska ses över. Förutsättningarna för att privata aktörer ska kunna bedriva denna verksamhet själva efter tillstånd ska således utredas. Därutöver redovisar utredningen ett alternativ där behörig myndighet kvarstår som huvudman för provverksamheten. Behörig

myndighet kan i detta fall upphandla verksamheten (avsnitt 8.3.6). Utredningens författningsförslag baseras emellertid på ett system där verksamheten lämnas över.

Regeringen beslutade den 29 april 2008 att en ny myndighet, Transportstyrelsen, ska inrättas den 1 januari 2009 till vilken bl.a. merparten av Vägverkets verksamhet som består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn ska föras över. I det följande anges därför Transportstyrelsen som ansvarig myndighet på området. Själva förarprovverksamheten ska dock enligt beslutet ligga kvar hos Vägverket.

8.3.1 Hela eller del av verksamheten

Förslag: Vägverket ska, åtminstone i ett övergångsskede, ha ett fortsatt ansvar för att anordna förarprov. Transportstyrelsen ska bemyndigas att besluta vilka förarprov som ska kunna anordnas av privata aktörer.

Ett tänkbart alternativ vid ett överlämnande är att hela provverksamheten lämnas över och att inte något kvarstående ansvar skulle ligga hos Vägverket. Det är dock svårt att förutse intresset och förutsättningarna för att driva denna verksamhet hos enskilda aktörer, särskilt i områden utanför storstäderna. Det bör inte komma i fråga att minska tillgängligheten för körkortsaspiranterna. I dag finns möjlighet att avlägga förarprov dels på en av Förarenhetens 33 kontorsorter, dels på 104 olika mottagningsorter utspridda över landet. På mottagningsorterna finns oftast möjlighet att enbart avlägga körprov för behörigheten B. För att säkra tillgängligheten för aspiranterna bör Vägverket, åtminstone i ett övergångsskede, ha ett fortsatt ansvar för förarprovverksamheten. Någon ändring bör vidare inte göras av rätten för Försvarsmakten och skolväsendet att anordna prov.

Fråga uppstår vidare om enbart delar av provverksamheten ska kunna bli föremål för privatisering, t.ex. enbart kör- eller kunskapsproven eller enbart vissa behörigheter. Sett till kötider är behovet som störst avseende körprov för B-behörigheten. Enligt Vägverket skulle det emellertid inte vara lämpligt att särskilja kunskaps- och körprov. Från trafiksäkerhetsmässig synpunkt är det en fördel om dessa görs i anslutning till varandra. Detta har också i

försöksverksamheten med sammanhållet förarprov lett till bättre provresultat och, som följd, minskade köer. Ett alternativ kan vara att i ett inledningsskede ge tillstånd till anordnande av förarprovverksamhet gällande B-behörigheten, omfattande både kunskaps- och körprov. Knappt 90 procent av antalet körprov som avläggs hänförs till denna behörighet. Fler behörigheter kan komma att omfattas efter hand. Transportstyrelsen bör bemyndigas att föreskriva vilka förarprov som kan anordnas i privat regi efter tillstånd.

8.3.2 Tillstånd, förordnande och tillsyn

Förslag: Transportstyrelsen får ge tillstånd till anordnande av förarprovverksamhet samt ska utöva tillsyn över verksamheten. Transportstyrelsen ska även förordna förarprövare samt utöva tillsyn över dem.

Mot bakgrund av den redovisning som lämnats i avsnitt 8.2.2 bör privat förarprovverksamhet omgärdas av en omfattande kvalitetsgranskning och tillsyn. Att examinera en körkortsaspirant innefattar myndighetsutövning och det bör ställas höga krav på oberoende och kompetens dels hos förarprövarna, dels hos de företag som bedriver förarprovverksamheten.

I bilaga IV i det tredje körkortsdirektivet, p. 4.1.5, anges att förarprövarens arbete ska granskas och övervakas av ett organ som godkänts av medlemsstaten. Detta i syfte att säkerställa en korrekt och konsekvent bedömning. I dag förordnas förarprövare av Vägverket som också utövar tillsyn över dem. Detta ansvar kommer enligt ett regeringsbeslut att övertas av Transportstyrelsen per den 1 januari 2009.

I enlighet med vad utredningen tidigare redovisat (avsnitt 8.2.2) bör det krävas tillstånd för att få anordna förarprovverksamhet. Ett sådant tillstånd kan antingen erhållas från Transportstyrelsen eller genom ackreditering av exempelvis SWEDAC. Efterföljande tillsyn utövas då antingen av Transportstyrelsen eller av SWEDAC.

SWEDAC har presenterat ett förslag om möjligt tillvägagångssätt om ackreditering enligt följande. SWEDAC ackrediterar certifieringsorgan för personcertifiering. Personcertifieringen består av att en person certifieras för innehav av körkort. Det finns

inte någon begränsning i antal certifieringsorgan. För att bli ackrediterat ska certifieringsorganet uppfylla kraven i SWEDAC:s föreskrifter för personcertifiering. Dessa innehåller bl.a. kraven i den internationella standarden ISO/IEC 17024:2003. SWEDAC bedömer sedan de organisationer som ansökt om ackreditering. Myndigheten granskar certifieringsorganet minst en gång per år. En viktig förutsättning inom personcertifiering är att utbildning och certifiering är tydligt åtskilda för att säkerställa opartiskheten enligt ackrediteringsvillkoren. Det krävs en tydlig och detaljerad kravspecifikation. De krav som krävs för erhållande av körkort måste alltså specificeras. Kravspecifikationen tas fram av behörig myndighet. Certifieringsorganen prövar därefter körkortsaspiranterna mot kraven i specifikationen. De gör en samlad bedömning av genomförda prov och om alla krav är uppfyllda utfärdas ett certifikat. Detta kan användas som underlag för behörig myndighet att utfärda körkort.

En fördel med att föranstalta att organ ska vara ackrediterade för personcertifiering av exempelvis SWEDAC enligt det ovan beskrivna förfarandet, utgörs av de väl utbyggda kvalitetsnormer som används och som bygger på internationella standarder. SWEDAC ackrediterar i dag organ för certifiering av bl.a. kontrollanter inom brandområdet, svetsare och miljöinventerare. Utredningen anser emellertid att det finns klara fördelar med att i stället bemyndiga Transportstyrelsen att utfärda tillstånd till anordnande av förarprovverksamhet och utöva efterföljande tillsyn. Denna myndighets kärnverksamhet kommer enligt beslut från regeringen att bestå just av tillstånds- och tillsynsfrågor på transportområdet. Myndigheten kommer i enlighet härmed att bl.a. ha ansvar för att ge tillstånd till och utöva tillsyn över trafikskolor, dess befattningshavare och de som ska bedriva risk- och introduktionsutbildning. Prövningen vid beviljande av tillstånd liksom vid utövande av tillsyn på förarprovområdet kommer att vara likartad. Det kan därför antas innebära stora effektivitetsvinster att samla denna typ av tillståndsgivning och tillsyn hos samma myndighet.

Vad gäller förarprövarnas kompetens ska kraven i det tredje körkortsdirektivet beaktas. Dessa krav bör anges i föreskriftsform av Transportstyrelsen. Som tidigare nämnts (avsnitt 8.2.2) anser utredningen att det inte finns anledning att frångå en myndighetsprövning av de som ska förrätta förarprov. Transportstyrelsen bör därför förordna förarprövare och utöva tillsyn över dem.

8.3.3 Registerfrågor

Förslag: Förarprovare i privat förarprovverksamhet ges begränsad åtkomst till vägtrafikregistret.

Innan en aspirant får avlägga förarprov, måste han eller hon visa att förutsättningarna härför är uppfyllda. Aspiranten ska ha gällande körkortstillstånd, vara permanent bosatt i Sverige eller ha studerat här i minst sex månader samt uppfylla vissa ålderskrav. Vidare ska han eller hon ha genomfört den för vissa behörigheter obligatoriska riskutbildningen (avsnitt 7.3.1).

All denna information finns i vägtrafikregistret. Information om bosättning fås från Skatteverket som kontinuerligt uppdaterar registret i detta hänseende. Vägverkets förarprovare har direktåtkomst till registret. Förarprovare som är verksamma inom Försvarsmakten inhämtar erforderliga uppgifter från Vägverket och har alltså inte någon åtkomst till registret. Förarprovare inom skolväsendet har en begränsad sådan åtkomst. De kan kontrollera att gällande körkortstillstånd finns och att riskutbildning är genomförd, men de har inte tillgång till andra uppgifter i registret. När en elev har godkänts vid ett förarprov rapporterar de in detta elektroniskt, direkt till registret.

Fråga uppstår hur nödvändig information bör inhämtas av privata förarprovare. Ett alternativ är att dessa, i likhet med vad som gäller för förarprovare inom Försvarsmakten, kontrollerar att förutsättningarna för att utföra prov är uppfyllda genom att erforderliga uppgifter härom inhämtas från behörig myndighet, i dag Vägverket. En sådan kontroll bör göras så sent som möjligt för att undvika att förutsättningarna för att avlägga prov ändras.

Ett annat alternativ är att ge privata förarprovare tillgång till vägtrafikregistret. Förutsättningar för en sådan åtkomst torde finnas enligt reglerna i lagen (2001:558) om vägtrafikregister. Enligt dessa gäller att direktåtkomst till personuppgifter får medges för försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där uppgifter om personer som bl.a. ansöker om behörighet att framföra fordon utgör underlag för prövningar eller beslut (5 § 1 b och 2 samt 8 §). I 4 kap. 4 § första stycket förordningen (2001:650) om vägtrafikregister anges att direktåtkomst får medges endast om den utgör en tillåten behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204). Direktåtkomst får vidare inte

medges innan Vägverket försäkrat sig om att behörighets- och säkerhetsfrågorna är lösta på ett sätt som är tillfredsställande ur integritetssynpunkt.

Utredningen anser att en begränsad åtkomst motsvarande den som gäller för förarprovare inom skolväsendet bör ges förarprovare inom privat verksamhet. Det måste anses utgöra en stor fördel att förarprovaren får omedelbar tillgång till gällande uppgifter i registret. Av gällande regler följer att en sådan åtkomst kan ges. Åtkomsten bör göras personlig för en förordnad förarprovare.

När en förarprovare hos Vägverket har godkänt en aspirant vid ett förarprov, erhåller aspiranten förarbehörighet omedelbart. Detta på grund av att Vägverket är behörig myndighet att utfärda körkort. Detta gäller således inte när prov förrättas av andra förarprovare. Förarprovare inom Försvarsmakten och skolväsendet rapporterar provresultaten till Vägverket som sedan utfärdar körkortet. Detta tar normalt inte mer än två dagar. Tillvägagångssättet bör vara detsamma vid privat utförande.

8.3.4 Avgifter

Förslag: Kostnaderna för förarprovverksamheten ska regleras av marknaden.

Kostnaderna för Vägverkets provverksamhet finansieras av de avgifter som tas ut av dem som avlägger förarprov. Avgifterna utgörs av verkets självkostnader. Avgiften för att avlägga prov för behörigheten B är enligt bilagan till förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet, 220 kr för kunskapsprovet (normaltaxa) och 700 kr för körprovet (normaltaxa).

Avgifterna för att avlägga prov utgör som regel inte den största kostnaden för aspiranten. Som jämförelse kan nämnas att en körlektion hos en trafikskola kostar cirka 500 kr. Inte desto mindre är det av stor vikt för den enskilde individen att priserna för att avlägga prov inte kraftigt stiger vid en privatisering. Det är viktigt att säkerställa att en effektiv körkortshantering sker till rimliga avgifter och att kostnaderna för att ta körkort hålls nere. Även den som har begränsade resurser bör ha möjlighet att skaffa sig ett körkort. Genom att flera aktörer kan komma i fråga som förarprovsanordnare skapas förutsättningar för en god konkurrens

vilket förväntas vara positivt för körkortsaspiranten ur ett kostnadsperspektiv. Utredningen anser därför att kostnaderna för förarprovverksamheten bör regleras av marknaden. Detta gäller även Vägverket i de fall denna myndighet anordnar förarprov.

8.3.5 Den lagtekniska utformningen

Förslag: Lagbestämmelser om utfärdande av tillstånd, förordnande av förarprovare samt tillsyn förs in i 3 kap. KKL.

Examinationsverksamhet utgörs av myndighetsutövning. Ett överlämnande av myndighetsutövning måste ske genom lag (avsnitt 7.3.3). Bestämmelserna om tillstånd till anordnande av förarprovverksamhet, förordnande av förarprovare samt tillsyn kommer att ha ett nära samband med reglerna i 3 kap. körkortslagen (1998:488), KKL. Utredningen föreslår därför att de förs in i detta kapitel.

Tillstånd bör ges till fysiska och juridiska personer som med hänsyn till de ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva god förarprovverksamhet. Transportstyrelsen bestämmer vilka förarprov som kan omfattas av sådant tillstånd. Tillståndet ska kunna återkallas. Tillsyn utövas av Transportstyrelsen.

Vidare ska en förarprovare vara förordnad av Transportstyrelsen. Ett förordnande ska kunna återkallas. Tillsyn utövas av Transportstyrelsen. Det förhållandet att en förarprovare vid körprov inte samtidigt får vara utbildare vid en trafikskola bör författningsregleras. Vidare bör en reglering ske av att förarprov får avläggas som delprov.

Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2010.

8.3.6 Upphandling

Ett alternativ till ett överlämnande av förarprovverksamheten är att Vägverket upphandlar förarprovstjänsten, på liknande sätt som sker i Finland. De närmare förutsättningarna och kraven ställs då upp i upphandlingsförfarandet. Kostnadsansvaret ligger i detta fall kvar hos ansvarig myndighet.

Det kan diskuteras om det finns en möjlighet för Vägverket att även utan lagstöd upphandla delar av provverksamheten som inte utgör myndighetsutövning. Det gäller själva förrättandet av kunskapsprov. Verket skulle i detta fall kunna utforma proven och eleven göra provet hos annan aktör via Internet. Provet rättas därefter automatiskt. Någon myndighetsutövning sker då inte i dessa hänseenden hos den privata aktören. Som ett led i provförrättandet ingår emellertid bl.a. att kontrollera körkortsaspirantens identitet och att neka denne att avlägga prov, om en giltig legitimationshandling inte kan uppvisas. En kontroll ska även ske av att aspiranten genomgått erforderlig riskutbildning, vilken ska vara genomförd före avläggande av förarprov, för behörigheten B från och med den 1 april 2009 och för behörigheterna A och A1 från och med den 1 november 2009.

Det finns inte någon egentlig definition av begreppet myndighetsutövning. I förarbetena till nuvarande lydelse av bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen hänvisas till ett utförligt resonemang om begreppet fört i förarbetena till den äldre förvaltningslagen (1971:290). Häri uppgav departementschefen att omständigheter som talar för att det är fråga om myndighetsutövning mot enskild är bl.a. om saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten, om beslutet är bindande, om myndigheten grundar sin befogenhet på författning samt om det är fråga om en förmån eller en rättighet för den enskilde.⁸ Ett beslut att neka någon att avlägga prov torde utifrån denna definition anses innebära myndighetsutövning.

⁸ Prop. 1975/76:209, s. 165 och prop. 1971:30, del 2 s. 330 ff.

9 Konsekvensbedömning

I detta kapitel görs en redovisning av de konsekvenser som utredningen bedömer uppstår vid en privatisering av förarprovverksamheten. I kapitel 6 har en konsekvensbedömning gjorts avseende systemet med alkolås. I inledningen till kapitel 6 har de bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) som gäller för kommittéers och särskilda utredares arbete vid konsekvensbedömningar återgetts. I avsnitt 8.2 och 8.3 har en redovisning av förutsättningar för en privatisering av förarprovverksamheten gjorts samt har förslag lämnats till hur ett sådant system skulle kunna utformas, innefattande konsekvenserna härav. Texten nedan bör läsas mot denna bakgrund.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Tillsyn

Inom Vägverket har personal med förordnande att förrätta förarprov även delegation att utöva tillsyn. Förarenhetens tillsynsverksamhet bedrivs decentraliserat. Den har en geografisk spridning på 33 lokala kontor som är fördelade över landet inom fem avdelningar. Av Förarenhetens cirka 230 provförrättare arbetar cirka 60 personer med tillsyn. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn är 17,16 av enhetens totala 384 årsarbetare.¹ Tillsyn bedrivs över trafikskolor, trafikövningsplatser och över utbildare för förarbevis. Tillsynen över själva förarprovningen bedrivs av en annan organisationsenhet inom Vägverket. Enligt uppgift från Vägverket åsätts ungefär en årsarbetskraft till detta arbete.

Den tillsyn som nu bedrivs inom Vägverket kommer enligt ett regeringsbeslut att överflyttas till Transportstyrelsen. Som utred-

¹ *Transportinspektionen, En myndighet för all trafik*, SOU 2008:9, Bilaga 5, s. 97.

ningen tidigare anfört bör tillsynen vara omfattande vid en överflyttning av förarprovverksamheten till privata aktörer. Förutom att enskilda förarprovare ska granskas ska tillsynen även omfatta de företag som bedriver verksamheten. Det kan därför förmodas att årsarbetskraften för tillsyn över förarprovverksamheten kommer att behöva utökas betydligt. Uppskattningsvis kan antalet årsarbetskrafter behöva uppgå till 15–20 stycken. I detta sammanhang måste dock beaktas de stora samordnings- och effektivitetsvinster som kan förväntas uppstå genom att all tillsyn på transportområdet bedrivs av en och samma myndighet. Transportstyrelseutredningen har angett att den i sitt fortsatta arbete förutsättningslöst kommer att pröva inom vilka områden en anslagsfinansiering är lämplig, men att utgångspunkten är att huvuddelen av verksamheten ska vara avgiftsfinansierad.² Det torde kunna förutsättas att denna del av Transportstyrelsens arbete kan finansieras med avgifter.

Övrigt

En tänkbar utveckling vid en konkurrensutsättning är att flera nya aktörer etablerar sig på den svenska marknaden. Troligtvis kommer också en del företag startas av personer som i dag är anställda som förarprovare vid Vägverket. Vägverket skulle till följd härav få avveckla större delen av sin förarprovverksamhet.

Det är svårt att förutse intresset hos privata aktörer att etablera denna typ av verksamhet på mindre orter. Utredningen har därför föreslagit att Vägverket, i vart fall i ett övergångsskede, ska ha ett fortsatt ansvar för förarprovverksamheten. Transportstyrelsen ska bemyndigas att besluta vilka förarprov som ska kunna anordnas av privata aktörer. En följd härav kan bli att Vägverket kan komma att få bedriva förarprovverksamhet till största delen på mindre orter med litet kundunderlag. Detta kan i sin tur leda till att myndighetens kostnader för att anordna prov ökar, sett proportionellt i förhållande till antal prov.

² Transportinspektionen, *Ansvarslag för vägtrafiken m.m.*, SOU 2008:44, s. 463 ff.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om alkolås

1 §

Bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde.

Ett beslut om rätt att köra motorfordon med alkolås meddelas i stället för ett beslut om körkortsåterkallelse. Lagen gäller de som är permanent bosatta i Sverige och som vid tidpunkten för rattfylleribrottet har gällande körkort som är utfärdade i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den gäller således inte de som har utländska körkort utfärdade i en annan stat. Anledningen härtill är att ett utländskt körkort utfärdat i en stat inom EES kan bytas ut mot ett likvärdigt svenskt körkort, vilket inte gäller övriga utländska körkort (6 kap. 6 § körkortslagen [1998:488], KKL). Körkortsingripandet eller begränsningen i körkortets giltighet gäller därefter det svenska körkortet.

En rätt att köra motorfordon med alkolås beviljas i stället för interimistisk eller slutlig körkortsåterkallelse på grund av rattfylleri till följd av alkoholförtäring. Villkoret om alkolås införs som en generell nationell kod på körkortet och gäller samtliga förarbehörigheter som körkortshavaren har.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

2 §

Bestämmelsen reglerar att en rätt att köra motorfordon med alkolås beviljas efter ansökan. Rätten att köra är begränsad att gälla inom Sverige och till ett fordon som är utrustat med alkolås.

I andra stycket anges definitionen av alkolås. Enligt utredningens förslag ska alkolås vara godkända av ett ackrediterat organ för att användas i alkolåssystemet samt ska de verkstäder som ska

utföra installation, kalibrering och kontroll av alkolåsen vara ackrediterade. Detta förfarande får regleras närmare i föreskrifter av Transportstyrelsen.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.2 och 5.2.5.

3 §

I bestämmelsen anges vad som ska fogas till en ansökan om alkolås.

Andra stycket anger den tidsfrist inom vilken ansökan ska ges in. Vid ett rattfylleribrott sker som regel en interimistisk återkallelse av körkortet. Den som på detta sätt fått sitt körkort återkallat torde ge in en ansökan om körkortsinnehav villkorat av alkolås så snart som möjligt för att få tillbaka sin förarbehörighet. Det är därför viktigt att den enskilde får information om möjligheten att ansöka så tidigt som möjligt efter körkortets omhändertagande. Denna möjlighet står öppen ända fram till att ett slutligt beslut om återkallelse ska fattas. Ansökningstiden har bestämts till senast inom två veckor från det att sökanden getts tillfälle att yttra sig inför ett sådant beslut. På så sätt kan den enskilde invänta ett lagakraftvunnet avgörande av skuldfrågan innan en ansökan görs. Om körkortet har varit återkallat interimistiskt och giltighetstiden har löpt ut, får en ansökan dock inte tas upp till prövning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.2.

4 §

Paragrafen reglerar att en sökande måste vara lämplig med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden för att ett körkortsinnehav villkorat av alkolås ska beviljas. Rekvisiten för lämplighet är i princip desamma som gäller vid meddelande av körkortstillstånd enligt 3 kap. 2 § KKL. Något krav på pålitlighet i nykterhetshänseende ställs dock inte i lagen om alkolås. En annan skillnad är att lagen om alkolås anger att sökanden inte får ha något annat drogmissbruk än alkohol.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.2.

5 §

Paragrafen anger att villkorstiden med alkohol ska bestämmas till ett eller två år. En villkorstid om ett år ska gälla, om återkallelse av körkortet ska ske på grund av rattfylleri av normalgraden. Om återkallelse ska ske på grund av grovt rattfylleri eller om sökanden genom brottet återfallit i rattfylleri inom de fem senaste åren, gäller i stället en villkorstid om två år. En tvåårig villkorstid ska även gälla, om återkallelse ska ske på grund av rattfylleri av normalgraden och sökanden har diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk.

I tredje stycket anges att om körkortshavaren visar sig ha diagnosen alkoholberoende eller alkoholmissbruk under villkorstiden och denna tidigare har bestämts till ett år, ska den förlängas till två år. Om det finns anledning anta att körkortshavaren har ett sådant beroende eller missbruk, får denne föreläggas att ge in läkarintyg om dessa förhållanden.

I fjärde stycket regleras att en villkorstid med alkohol inte får löpa samtidigt med giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid. Bestämmelsen aktualiseras exempelvis när en körkortshavare i samband med ett rattfylleribrott har begått annat trafikbrott, för vilket giltighets- eller spärrtid ska gälla. I detta fall ska giltighets- eller spärrtiden löpa ut innan villkorstiden med alkohol börjar gälla. Bestämmelsen blir också tillämplig i det fall villkorstid med alkohol löper och körkortshavaren begår en förseelse som leder till att körkortet återkallas med giltighets- eller spärrtid som följd. I detta fall ska beslutet om körkortsinnehav villkorat av alkohol upphöra att gälla under denna tid och villkorstiden förlängas i motsvarande mån.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.2, 5.2.3 och 5.2.4.

6 §

Bestämmelsen anger att i de fall en ansökan inte ges in eller avslås ska körkortsingripandet bestå av en återkallelse av körkortet. Detta betyder att reglerna i 5 kap. KKL om återkallelse blir tillämpliga. Paragrafen anger att den giltighets- eller spärrtid som ska bestämmas inte får understiga den villkorstid som skulle ha bestämts vid bifall till en ansökan. Giltighets- eller spärrtiden ska alltså i dessa fall bestämmas till lägst antingen ett eller två år. Detta

ska den enskilde upplysas om genom delgivning så snart som möjligt i ärendet om körkortsingripande.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.3.

7 §

Paragrafen reglerar körkortshavarens skyldigheter under villkorstiden. Dessa får preciseras ytterligare i föreskrifter från Transportstyrelsen.

8 §

I bestämmelsen anges att ett beslut om körkortsinnehav villkorat av alkohol kan undanröjas, om körkortshavaren bryter mot vad som sägs i 7 §. Som ytterligare rekvisit för att beslutet ska undanröjas krävs att körkortshavaren bedöms olämplig för körkortsinnehavet enligt 4 §. Vid undanröjande ska körkortet återkallas och reglerna i 5 kap. KKL om återkallelse tillämpas. Den giltighets- eller spärrtid som då ska bestämmas får inte understiga vad som återstår av villkorstiden.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.4.

9 §

Bestämmelsen reglerar att ansökan om utfärdande av nytt körkort utan villkor om alkohol inte får prövas innan villkorstiden har löpt ut. För att ett sådant körkort ska utfärdas krävs körkortstillstånd. Den lämplighetsprövning som görs vid utfärdande av nytt körkort efter återkallelse ska därmed göras även vid utfärdande av nytt körkort efter en villkorstid med alkohol. En indikator på att körkortshavaren är lämplig i nykterhetshänseende utgör det förhållandet att inga eller ett enstaka startförsök under alkoholpåverkan registrerats i alkoholsets minne under villkorstiden. Det krävs inte att körkortshavaren avlägger nytt förarprov efter villkorstidens utgång.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.3.

10 §

Paragrafen anger att Transportstyrelsen fattar beslut och prövar övriga frågor enligt denna lag samt att beslut gäller omedelbart, om inte annat anges. I paragrafen återfinns även överklagandebestämmelser.

11 §

I förslaget till förordning om alkolås anges att Transportstyrelsen meddelar de föreskrifter som anges i paragrafen.

10.2 Förslag till lag om ändring i körkortslagen

3 kap.

1 §

I paragrafen har en upplysning införts i sista stycket om att lagen om alkalås gäller när körkort ska utfärdas efter att villkorstid med alkalås löpt ut.

4 §

Tillägget i första stycket innebär att förarprov inte får avläggas om villkorstid med alkalås löper. Körkortshavaren kan därmed inte skaffa en ny förarbehörighet under villkorstiden med alkalås.

Tillägget i paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2.7.

4 c §

Bestämmelsen reglerar möjligheten att anordna förarprov i privat regi. För detta krävs tillstånd från Transportstyrelsen. Styrelsen bestämmer vilka förarprov som kan omfattas av sådant tillstånd. Paragrafen reglerar vidare under vilka förutsättningar tillstånd kan ges. Möjligheten att utfärda bevis om avlagda prov får betydelse bl.a. om körkortsaspiranten avlagt delprov och därefter byter trafikskola.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 8.3.5.

4 d §

Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar Transportstyrelsen får återkalla tillstånd att anordna förarprov.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 8.3.5.

4 e §

I paragrafen anges att det krävs förordnande från Transportstyrelsen för att få förrätta förarprov. Enligt det s.k. tredje körkortsdirektivet¹, som medlemsstaterna ska börja tillämpa senast

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, EUT L 403, 30.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126.

den 19 januari 2013, får en förarprovare vid körprov inte samtidigt vara yrkesverksam som trafiklärare vid en trafikskola. Enligt den svenska lagstiftningen om trafikskolor kan förutom trafiklärare även utbildningsledare bedriva undervisning. I bestämmelsen har därför begreppet utbildare valts i stället för trafiklärare, i syfte att inkludera samtliga som undervisar körkortsaspiranter. Utbildningsledare som inte har någon del i den direkta undervisningen av elever bör dock kunna förordnas.

Andra styckets stadgande om att förarprov får avläggas som delprov innebär att detta förfarande, som nu tillämpas enbart inom skolväsendet, blir tillåtet även för andra anordnare.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.2.1, 8.3.2 och 8.3.5.

4 f §

Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar Transportstyrelsen får återkalla förordnande att förrätta förarprov.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 8.3.5.

4 g §

Bestämmelsen reglerar omfattningen av den tillsyn som ska bedrivas över anordnande av förarprov i privat regi. Tillsynen ska omfatta såväl enskilda förarprovare som den bedrivna förarprovverksamheten. Den ska utövas av Transportstyrelsen.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 8.3.5.

13 §

Tillägget i första stycket innebär att ett körkort blir ogiltigt efter att villkorstiden med alkohol löpt ut.

Tillägget i paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2.3.

20 §

Tillägget i andra stycket innebär att kunskapsprov för förarbevis inte får avläggas innan villkorstid med alkohol löpt ut. Körkortshavaren kan därmed inte skaffa förarbevis under villkorstiden med alkohol.

Tillägget i paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2.7.

4 kap.

6–8 §§

Tilläggen i dessa bestämmelser innebär att uppsikt under övningskörning inom polisväsendet eller Försvarmakten inte får utövas av den vars körkorts innehav under de tre senaste åren varit villkorat av alkohol. Detsamma gäller godkännande som handledare för den som övningskör. Ett sådant godkännande ska också upphöra att gälla, om handledarens körkort villkoras av alkohol. Tilläggen innebär att motsvarande undantag som gäller i dessa hänseenden för den som har eller har haft sitt körkort återkallat gäller även för den som har eller har haft ett körkorts innehav villkorat av alkohol.

Tilläggen i bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.2.7.

5 kap.

2 §

Tillägget i andra stycket upplyser om att 12 §, som innehåller en hänvisning till lagen om alkohol, enbart gäller de som har gällande körkort.

5 §

Ändringen i paragrafen möjliggör för Transportstyrelsen att meddela beslut om interimistisk körkortsåterkallelse, om det på sannolika skäl kan antas att körkorts innehavet kommer att villkoras av alkohol. Detta beslut får sedan ersättas med ett beslut om körkorts innehav villkorat av alkohol.

Ändringen i bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.2.

12 §

I bestämmelsen har en upplysning införts om att lagen om alkohol ska tillämpas, om den som har körkort har gjort sig skyldig till rattfylleri på grund av alkoholförtäring.

8 kap.**2 §**

I paragrafen har en möjlighet att överklaga Transportstyrelsens beslut i fråga om tillstånd och förordnanden enligt 3 kap. 4 c – f §§ införts.

10.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen har föreslagit att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2010.

Genom lagen om alkolås ska lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse upphöra att gälla. Bestämmelserna i den upphävda lagen bör dock tillämpas för den som fått ansökan beviljad enligt lagen och för vilken villkorstiden inte löpt ut innan lagen upphör att gälla.

Sådana förordnanden att förrätta förarprov som har meddelats enligt äldre bestämmelser ska fortfarande gälla.

Kommittédirektiv



**Alkolås till rattfyllerister samt vissa andra
körkortsfrågor**

**Dir.
2007:157**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska föreslå ett system där de som dömts för rattfylleri i princip bara kan ta nytt eller få tillbaka sitt körkort på villkor att de enbart använder fordon med alkolås. Härvid ska även övervägas hur försöken med villkorlig körkortsåterkallelse ska kunna förbättras och bli en del av detta system.

Utredaren ska se över hur den enskildes kostnader för deltagande i programmet med villkorlig körkortsåterkallelse och för det nya systemet med alkolås för rattfylleridömda, ska kunna begränsas.

Vägverket anordnar i dag körkortsprov. För att provverksamheten ska bli effektiv och flexibel ska utredaren även se över möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten till privata aktörer.

Utredaren ska lämna de författningsförslag, bland annat när det gäller övergångsbestämmelser, som övervägandena ger upphov till. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

Bakgrund till uppdraget

Nollvisionen

Varje år dödas 400–500 personer och tusentals personer skadas svårt till följd av vägtrafikolyckor. Antalet dödade i olyckor inom vägtrafiken utgör ungefär en femtedel av det totala antalet dödade i olyckor.

År 1997 beslutade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till

följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet samt att vägtransportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta. Det anfördes att det från etisk utgångspunkt inte kan accepteras att människor dödas eller skadas allvarligt i trafiken (prop. 1996/97:137 s. 15).

Rattfylleriet är en av de största riskfaktorerna i trafiken och ett av de största hindren mot att uppnå nollvisionen. Rattfylleri, ofta i kombination med andra riskfaktorer som trötthet, bristande bältesanvändning och för hög hastighet, gör att risken att råka ut för en trafikolycka med dödsfall, eller svåra personskador, ökar dramatiskt jämfört med olycksrisken för andra förare. Rattfylleri är, enligt Vägverkets djupstudier av dödsolyckor, inblandat i en fjärdedel av alla dödsolyckor i trafiken. Varje år beräknas 100–120 personer dö och många fler skadas till följd av rattfylleriolyckor. Andelen omkomna personbilsförare med alkohol i blodet har ökat under de senaste åren. Av de bilförare som dödades i trafikolyckor 2006 var drygt 40 procent alkoholpåverkade. Av dessa var 11 procent kvinnor och 40 procent var ungdomar i åldern 18–24 år.

Alkohol och trafik

De övergripande alkoholpolitiska målen är att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar, vilket ska uppnås genom att sänka den totala alkoholkonsumtionen och genom åtgärder mot skadligt dryckesbeteende. I den nationella handlingsplan som riksdagen beslutade om den 21 februari 2001 (prop. 2000/01:20, bet. 2000/01:SoU8, rskr. 2000/01:144) nämns som ett särskilt prioriterat delmål att alkohol inte ska förekomma i trafiken och att insatserna för att reducera de alkoholrelaterade olyckorna i trafiken och minska antalet rattfylleribrott behöver förstärkas.

Rattfylleriets omfattning

Det finns ingen heltäckande statistik över rattfylleriets omfattning. Enligt en studie 2007 av rattfylleriets omfattning i tre län (Södermanland, Örebro och Östergötland) från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) utförs dock ca 0,2 % av alla resor på väg med motorfordon av rattfulla förare.

Antalet lagförda rattfyllerister ökar. Ökningen antas dock till stor del bero på att polisen genomför allt fler alkohol- och drogkontroller. År 2006 lagfördes ca 12 400 personer för rattfylleri. En stor andel av dem som lagförs för rattfylleri har alkoholrelaterade problem eller missbrukar droger. En tredjedel hade dömts för rattfylleribrott tidigare.

Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse

Den vars körkort ska återkallas på grund av rattfylleri eller grovt rattfylleri kan få körkortet villkorligt återkallat enligt 5 kap. 12 § körkortslagen och lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Detta innebär att personen får rätt att fortsätta att köra bil på villkor att alkolås används. Försöksverksamheten med alkolås i personbilar har pågått sedan 1999 i tre län. Den 1 oktober 2003 utvidgades verksamheten till att omfatta hela landet samt till att omfatta även körkortsbehörigheter för lastbil och buss. Efter en villkorlig körkortsåterkallelse är endast körning i Sverige tillåten och villkorstiden är två år. Försöksverksamheten är avgiftsfinansierad och deltagande i denna påverkar inte den straffrättsliga sanktionen. Försöksverksamheten ska pågå till och med den 31 januari 2009.

Det alkolås som används i försöken är en teknisk anordning som är kopplad till bilens tändningslås. Före start av fordonet måste föraren blåsa i ett munstycke varefter utandningsluften kontrolleras. Under färden görs förnyade blåskontroller med oregelbundna intervall. Deltagarna i alkolåsförsöken måste inte bara installera alkolås utan även delta i ett uppföljningsprogram och uppvisa ett nyktert levnadssätt. Var tredje månad måste de genomgå en läkarkontroll med blodprovstagning. Alkolåset kontrolleras varannan månad och dess dataminne registrerar samtliga blåsförsök. För att deltagarna ska få fortsätta i alkolåsprogrammet krävs att de inte gör mer än enstaka startförsök med alkohol i utandningsluften och att de genom blodprover kan påvisa ett nyktert levnadssätt.

Kostnaderna för att delta i hela alkolåsprogrammet är ca 55 000 kronor. Dessa består av administrativa avgifter, läkarintyg och blodprover, hyra för alkolås och utfärdande av körkort.

Utvärdering av försöken

Endast 11 procent av dem som gjort sig skyldiga till rattfylleri väljer att delta i försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse. Utvärderingar från Vägverket och Transportøkonomisk Institutt i Oslo (TØI rapport 905/2007, Försök med alkolås i Sverige) visar dock att resultaten för dem som deltar är positiva. Bland de personer som hittills har deltagit har återfallen i rattfylleri sjunkit från tidigare genomsnittligt 5 procent återfall per år till 0 procent under den tid de deltagit i försöken. Även en kvarstående rehabiliterande effekt efter avslutat program har kunnat iakttas. Andra positiva effekter av att deltagarna kraftigt har minskat sin alkoholkonsumtion är att antalet polisrapporterade trafikolyckor, behovet av sjukhusvård och sjukskrivning har minskat under försökstiden. De ca hälften av försöksdeltagarna som inte fullföljer programmet återfaller i stor utsträckning i rattfylleribrott. Enligt TØI:s studie bör programmet bli enklare, billigare och mer differentierat för att fler ska välja att delta.

Vad skulle alkolås till rattfyllerister innebära?

Ungefär 800 av de förare som är inblandade i polisrapporterade personskadeolyckor varje år misstänks vara påverkade av alkohol eller droger. Om dömda rattfyllerister som vill köra bil tvingades installera alkolås visar en studie genomförd av VTI att antalet polisrapporterade personskadeolyckor skulle minska med drygt 80 per år tio år efter genomförandet (VTI rapport 552, utgivningsår 2006, Trafiksäkerhetseffekter av alkolås). Den samhällsekonomiska vinsten skulle enligt beräkningarna bli drygt 1,7 miljarder kronor de första tio åren.

Beräkningarna bygger på att de som döms för rattfylleri får alkolås installerat. Vid beräkningen har hänsyn tagits till att de som återfaller i rattfylleri under beräkningsperioden redan använder alkolås.

Ett problem är att många rattfyllerister redan i dag kör utan körkort och att en stor andel använder någon annans bil. Sju procent av rattfylleristerna inblandade i trafikolycka med personskador har fått sitt körkort indraget, och knappt 16 procent har aldrig haft något körkort. Dessa grupper har också en mycket hög återfallsfrekvens. Alltför hårda regler för att återfå körkort kan leda

till att en större andel riskbenägna förare hamnar utanför körkortssystemet.

Körkortsprov

För närvarande ansvarar Vägverket för anordnande av teori- och körprov för körkort. De senaste sex åren har antalet godkända körkortsprov för B-behörighet varierat mellan drygt 102 000 och 119 000 medan antalet prov som genomförs stadigt har ökat från 151 842 prov 2001 till 238 451 prov 2006. Vägverket har periodvis haft problem att möta efterfrågan på prov, vilket har lett till långa väntetider för att få ta körkort.

Enligt budgetpropositionen för 2008, prop. 2007/08:1, utgiftsområde 22, s. 35, avser regeringen att se över möjligheterna att lämna över hela eller del av provverksamheten till privata intressen.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (EUT L 403, 20.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126 (tredje körkortsdirektivet) finns bestämmelser om vilka kunskaper som ska krävas för att få körkort samt om minimikrav för personer som fungerar som prövare vid körprov.

Utredningsbehovet

Effektiva åtgärder mot rattfylleriet är nödvändiga för att få ner olyckstalen och kunna nå högt ställda trafiksäkerhetsmål. Mot bakgrund av att rattfylleri är en av de största bidragande orsakerna till trafikolyckor med död eller allvarlig personskada som följd, finner regeringen det angeläget att så snart som möjligt kunna utöka användningen av alkoholås för rattfyllerister och därigenom förhindra återfall i rattfylleri.

Körkort och att kunna köra bil har ofta stor betydelse för tillgängligheten och den fria rörligheten. Långa köer för att kunna ta körkort kan antas ha negativa effekter på bland annat möjligheterna att få jobb och i övrigt delta i samhällslivet. Att kunna ta körkort utan långa administrativa väntetider har särskilt stor betydelse på orter där den kollektiva trafiken är mindre väl utbyggd.

Antalet körkortsaspiranter och framför allt antalet prov som dessa vill genomföra varierar kraftigt över året och mellan olika år.

Köerna för att genomföra körkortsprov hos Vägverket har därför tidvis varit långa. Att åtgärda köproblemen har varit svårt på kort sikt inom ramen för Vägverkets organisation, delvis för att det krävs lång utbildning för att bli förarprövare. För att klara detta problem krävs en mer flexibel organisation för körkortsprov. Om fler aktörer skulle få möjligheter att anordna prov skulle troligen möjligheterna att möta variationer i antalet prov öka. Möjligheterna att lämna över hela eller delar av provverksamheten till privata aktörer bör därför utredas.

Uppdraget

Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse har hittills visat goda resultat. En ökad användning av alkolås är dock önskvärd för dem som har gjort sig skyldiga till alkoholrattfylleri. En särskild utredare ska lämna förslag till ett system där dömda rattfyllerister i princip bara kan ta nytt eller få tillbaka sitt körkort på villkor att de använder fordon med alkolås. Härvid ska även övervägas hur försöken med villkorlig körkortsåterkallelse ska kunna förbättras och bli en del av systemet.

Deltagande i alkolåsprogrammet är lönsamt för samhället och individen. Förutom de rent trafiksäkerhetsmässiga vinsterna har de som fullföljer programmet färre sjukskrivningsdagar och ett mindre behov av sjukvård. Det är därför viktigt att öka rattfylleristers incitament att delta i alkolåsprogrammet. En orsak till att så få väljer att delta i alkolåsförsöket är att de anser att det är för dyrt. Det är dock olyckligt om deltagande i programmet styrs av en persons betalningsförmåga. Utredaren ska därför överväga hur individens kostnader för alkolåsprogrammet ska kunna begränsas. Utredarens överväganden om kostnader för den enskilde ska även gälla det nya system som utredaren ska föreslå, där rattfylleridömda i princip bara kan ta nytt eller återfå sitt körkort med alkolåsvillkor.

Vägverket anordnar i dag körkortsprov. På grund av att antalet körkortsaspiranter och det antal prov dessa vill genomföra varierar så kraftigt under året och mellan olika år har problem med långa köer till körkortsprov uppstått. Den fördröjning detta innebär för dem som vill ta körkort kan antas vara negativ för deras möjligheter att exempelvis få arbete och delta i samhällslivet i övrigt. För att körkortsprovverksamheten ska bli mer effektiv och flexibel ska möjligheterna att lämna över hela eller delar av provverksamheten

till privata aktörer utredas. Tredje körkortsdirektivets kompetenskrav för förarprövare måste beaktas vid förändringar av systemet. Det är också viktigt att se till rättssäkerhets- och tillgänglighetsaspekter och till de konsekvenser förändringarna kan få för olika grupper av medborgare och företag. Förutsättningar, utformning och konsekvenser av att hela eller delar av provverksamheten kan utföras av privata aktörer efter tillstånd ska därför analyseras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag, bland annat när det gäller övergångsbestämmelser, som övervägandena ger upphov till.

Uppdragets redovisning

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2008.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen.
A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]