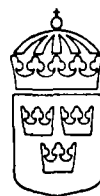


Regeringens proposition

1985/86: 115

om ändring i körkortslagen (1977: 477)



Prop.
1985/86: 115

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 mars 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sven Hultström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i körkortslagen som innebär att körkort skall återkallas i större utsträckning än f. n. vid bl. a. grova hastighetsöverträdelser.

Allmänna ombud i körkortsmål föreslås få rätt att utfärda föreläggande om varning. Varningen blir gällande endast om den godkänts av körkorts-havaren.

Slutligen föreslås en ändring som innebär möjlighet att lägga alkoholut-andningsprov till grund för beslut om provisoriskt omhändertagande av körkort.

De nya bestämmelserna om återkallelse av körkort föreslås träda i kraft den 1 juli 1986. Ändringarna i övrigt föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Lagförslaget i denna proposition har i vissa delar granskats av lagrådet. I de lagrådsgranskade delarna innehåller propositionen därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 5), lagrådets yttrande (s. 17) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 22). *

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslaget måste därför läsa alla tre delarna.

Förslag till

Lag om ändring i körkortslagen (1977: 477)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1977: 477)¹
dels att 16, 22 och 23 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 47 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²

Ett körkort skall återkallas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket eller 4 § lagen (1951: 649) om straff för vissa trafikbrott eller 6 kap. 2 § första, andra eller tredje stycket järnvägstrafiklagen (1985: 192),

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott och överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,

4. om körkortshavaren i annat fall har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn och överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren i annat fall vid förandet av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iakttä stopplikten, kört om vid övergångsställe eller brutit mot någon annan från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel, allt om överträdelsen inte kan anses som ringa,

4. om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,

5. om körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende ej bör ha körkort,

6. om det med hänsyn till brottslig gärning som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antagas att han ej kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt ej kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,

7. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att föra körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt ej vidare bör ha körkort,

8. om körkortshavaren ej följer föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov,

9. om körkortshavaren ej följer föreläggande att förnya körkort,

10. om körkortshavaren begär att körkortet skall återkallas.

¹ Lagen omtryckt 1980: 977.

² Senaste lydelse 1985: 197.

22 §³

I stället för att körkortet eller körkortstillståndet återkallas skall körkortshavaren meddelas varning i sådana fall som avses i 16 § 2–6, om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

I stället för att körkortet eller körkortstillståndet återkallas, skall körkortshavaren meddelas varning i sådana fall som avses i 16 § 2–6, om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. *Har körkortshavaren avsevärt överskridit högsta tillåtna hastighet, får varning i stället för återkallelse meddelas endast om det föreligger synnerliga skäl.*

Om körkortshavaren har brutit mot 4 § 2 mom. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 6 kap. 2 § tredje stycket järnvägstrafiklagen (1985:192) men inte före färdens slut hade förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i hans blod under eller efter färdens uppgick till 0,8 promille, får varning meddelas honom i stället för återkallelse om omständigheterna är mildrande.

23 §⁴

Om körkortshavaren vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har gjort sig skyldig till grov vårdslöshet eller visat uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom eller företett tydliga tecken på påverkan av starka drycker eller annat ämne, eller om han till följd av sjukdom, skada eller dylikt saknar förutsättningar att föra körkortspliktigt fordon på ett trafiksäkert sätt skall körkortet omhändertas.

Misstänks att körkortshavaren vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har brutit mot 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, och hade han före färdens slut förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i hans blod *uppgick* till minst 0,5 promille under eller efter färdens slut, skall körkortet omhändertas *sedan analysbeviset har erhållits*. Är det fråga om ett brott mot 4 § 2 mom. nämnda lag, men *uppgick* alkoholkoncentrationen inte till 0,8 promille, skall körkortet inte omhändertas om omständigheterna vid brottet kan anses mildrande.

Misstänks att körkortshavaren vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har brutit mot 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, och hade han före färdens slut förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i hans blod *kan antas ha uppgått* till minst 0,5 promille under eller efter färdens slut, skall körkortet omhändertas. Är det fråga om ett brott mot 4 § 2 mom. nämnda lag, men *kan* alkoholkoncentrationen inte *antas ha uppgått* till 0,8 promille, skall körkortet inte omhändertas om omständigheterna vid brottet kan anses mildrande.

Misstänks att körkortshavaren vid förande av ett maskindrivet spårfor- don på järnväg eller tunnelbana har brutit mot 6 kap. 2 § järnvägstrafikla- gen (1985:192), gäller bestämmelserna i andra stycket i tillämpliga delar.

³ Senaste lydelse 1985: 431.

⁴ Senaste lydelse 1985: 197.

47 a §

Om det allmänna ombudet anser att varning är en tillräcklig åtgärd, får ombudet utfärda ett föreläggande om varning för godkännande inom viss tid.

Har ett föreläggande utfärdats, får ansökan enligt 41 § inte göras förrän tiden för godkännande har gått ut. Ett godkännande är utan verkan om det sker sedan en sådan ansökan har avsänts.

Ett godkänt föreläggande gäller som ett domstolsbeslut vilket har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 16 och 22 §§ den 1 juli 1986, och i övrigt den 1 januari 1987. I fråga om hastighetsöverträdelser som har begåtts före ikraftträdandet gäller 22 § i sin äldre lydelse.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Hulterström

Lagrådsremiss om ändring i körkortslagen (1977:477)

1 Inledning

Gällande författningar om körkort – körkortslagen (1977:477) och körkortsförordningen (1977:722) – trädde i kraft den 1 januari 1978 (prop. 1975/76:155, TU 1975/76:28, rskr 1975/76:390, prop. 1976/77:113, TU 1976/77:25, rskr 1976/77:334). Bestämmelserna har därefter ändrats vid flera tillfällen (se bl.a. prop. 1979/80:178, TU 1980/81:1, rskr 1980/81:29 och prop. 1984/85:137, TU 1984/85:29, rskr 1984/85:384).

Vid reformen år 1980 förutsattes att regeringen och berörda myndigheter skulle följa utvecklingen av lagstiftningen och vidta erforderliga åtgärder. I denna lagrådsremiss redovisas och behandlas bl.a. detta uppföljningsarbete.

I augusti 1985 överlämnade domstolsverket till kommunikationsdepartementet en rapport angående handläggningen av körkortsmål. Körkortsmålen i förvaltningsdomstolarna och allmänna ombudens resurser – Två statistikundersökningar, Rapport nr 1985:4. Rapporten var utarbetad av domstolsverket i samarbete med länsstyrelsernas organisationsnämnd och avsåg att närmare följa upp vissa frågor i 1978 och 1980 års körkortslagstiftning. Rapporten byggde i huvudsak på två enkätundersökningar. Domstolsverkets rapport bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* (innehållsförteckning, tabeller och bilagor utelämnade).

I en till rapporten fogad skrivelse anförde domstolsverket – mot bakgrund av rapportens innehåll – att möjligheterna att varaktigt minska tillströmningen av körkortsmål till länsrätterna borde undersökas. Enligt domstolsverkets uppfattning kunde därvid en översyn av 16 och 22 §§ körkortslagen – dvs. bestämmelserna om återkallelse och varning – över-

vägas. Enligt verkets mening borde de allmänna ombuden få möjlighet att besluta om varning och institutet erinran kunna tas bort. Domstolsverkets skrivelse bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Domstolsverkets skrivelse och rapport har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av kammarrätterna i Göteborg och Jönköping, rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Örebro och Västerbottens län, Motormännens riksförbund, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

En sammanställning av remissyttrandena har upprättats i kommunikationsdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (kommunikationsdepartementets dnr RS 1601/85).

Våren 1984 antog riksdagen en proposition om regeringens befattning med besvärssärenden (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr 250). Med anledning av detta inleddes ett översynsarbete i regeringskansliet i syfte bl.a. att begränsa antalet besvärssärenden hos regeringen. Under propositionens behandling uttalade riksdagen att det var befogat att regeringen i någon form redovisar resultatet av översynsarbetet för riksdagen. I prop. 1985/86:100 bil. 2 har i enlighet med riksdagens önskemål getts en redogörelse för hur arbetet med regeringens delegeringsarbete bedrivs inom kommunikationsdepartementet. I samband därmed förutskickades att jag i detta sammanhang närmare skulle redovisa delegeringsarbetet på körkortsförfattningarnas område.

Jag kommer att i det följande bl.a. ta upp mina överväganden med anledning av domstolsverkets skrivelse (avsnitten 2.3–2.8). Därefter kommer jag att i korthet redogöra för delegeringsarbetet på körkortsförfattningarnas område (avsnitt 2.9).

2 Föredragandens överväganden

2.1 Utgångspunkter

Den undersökning som domstolsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd har gjort visar enligt min mening att den nuvarande körkortslagstiftningen i de flesta avseenden fungerar i överensstämmelse med vad som förutsattes vid de senaste lagstiftningsreformerna.

De allmänna ombuden förebringar i de allra flesta fall den grundläggande utredningen i körkortsmålen vilket medför en rationell handläggning i domstolarna. Den genomsnittliga handläggningstiden har, såsom framgår av domstolsverkets rapport, sjunkit från 4,6 månader år 1979 till 3,7 månader år 1984.

Domstolsverkets rapport ger inte något svar på frågan om prövningen av körkortshavarens lämplighet numera görs mer individualiserad och nyanterad än tidigare. Jag har emellertid följt rättstillämpningen och inte funnit skäl till något annat antagande än att lagstiftningen också i detta avseende fungerar i stort sett tillfredsställande.

När det gäller körkortsingripanden vid enstaka allvarigare trafiköverträdelser – främst hastighetsöverträdelser – har jag däremot funnit vissa avgöranden som ger mig anledning att ta upp frågan om den nuvarande lagstiftningen behöver ändras. I den allmänna debatten har det också ifrågasatts om rättstillämpningen står i överensstämmelse med vad som uttalades i samband med den nuvarande lagstiftningens tillkomst.

Av domstolsverkets rapport framgår att de senaste körkortsreformerna inte haft någon effekt när det gäller måltillströmningen till länsrätterna. Någon nämnvärd minskning har inte skett. Som domstolsverket konstaterar är det naturligtvis vanskligt att göra någon närmare analys av orsakerna till detta förhållande. Jag delar emellertid domstolsverkets uppfattning att det sannolikt förhåller sig så att tidigare förslag inte varit direkt inriktade på att minska måltillströmningen på det sätt som riksdagen uttryckt förhoppning om (TU 1980/81:1 s. 21).

Utifrån dessa allmänna synpunkter kommer jag i det följande att behandla frågan om den nuvarande körkortslagstiftningen behöver ändras när det gäller grunderna för körkortsåterkallelse. Jag lägger också fram ett förslag i syfte att förtydliga reglerna på området (avsnitt 2.2). Vidare föreslår jag vissa ändringar i körkortslagen i syfte att varaktigt minska tillströmningen av körkortsmål till länsrätterna (avsnitt 2.3 och 2.4). Slutligen redovisar jag delegeringsarbetet på körkortsförfattningarnas område (avsnitt 2.9).

2.2 Grunderna för återkallelse av körkort

Mitt förslag: Jag föreslår att det görs en redaktionell ändring i den bestämmelse i körkortslagen (16§) som anger grunderna för återkallelse av körkort. Syftet med ändringen är att bestämmelsen bättre skall ge uttryck för när körkortsåterkallelse bör ske och därigenom hindra att rättstillämpningen utvecklar sig i en inte avsedd riktning.

Skälen för mitt förslag: Som jag har redovisat tidigare har jag följt praxis i körkortsmålen och därvid funnit vissa avgöranden som gett mig anledning att nu ta upp frågan om den nuvarande lagstiftningen behöver ändras. De avgöranden som jag här avser har gällt frågan om körkortsåterkallelse vid enstaka allvarigare trafiköverträdelser – främst grova hastighetsöverträdelser. Jag har i dessa mål iakttagit en tendens till praxis som inte alltid svarar mot de principer som ligger bakom den nuvarande lagstiftningen.

Förutsättningarna för återkallelse av körkort anges i 16§ körkortslagen. De punkter som nu är aktuella (3 och 4) härrör från år 1976 då riksdagen godkände vissa riktlinjer för en körkortsreform (prop. 1975/76:155, TU 28, rskr 390). I samband därmed uttalade den dåvarande departementschefen (prop. 1975/76:155 s. 92) angående frågan om körkortsingripanden vid vissa allvarigare trafiköverträdelser:

Förslaget om skärpt praxis när det gäller ingripanden mot vissa allvarigare trafiköverträdelser har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Kritik har emellertid riktats bl. a. mot att kommittéförslaget i

denna del är alltför vagt och att det är svårt att skilja de båda återkallelsegrunderna från varandra. Förslaget att även passagerares körkort skall kunna återkallas vid allvarigare trafiköverträdelser har inte kommenterats närmare vid remissbehandlingen.

Frågan om körkortsingripande vid vissa allvarigare trafiköverträdelser behandlades i 1970 års tilläggsdirektiv till kommittén. Chefen för justitiedepartementet framhöll däri att överträdelser av den typ som körning mot rött ljus, omkörning strax före eller på övergångsställe, färd ut på huvudled utan att iakttä stopplikt och väsentligt hastighetsöverskridande m. m. – oavsett trafikfaran i det enskilda fallet – visar en påtaglig brist i förarens insikter om och förståelse för vad trafiksäkerheten kräver.

För egen del vill jag framhålla det som väsentligt att trafikförseelser av det slag som det här är fråga om bekämpas med kraft. De utgör brott mot de grundregler som måste iakttas för att trafiksäkerheten skall kunna upprätthållas. Erfarenheten visar också att överträdelser av angivet slag förekommer i utbredd omfattning med inte sällan allvarliga konsekvenser som följd. De är av den art att medtrafikanter som drabbas oftast inte har någon möjlighet att värja sig. I och med att regelöverträdelsen har skett är risken stor för att en allvarlig olycka är ett faktum. Oskyddade trafikanter – såsom vid övergångsställen – kan bli offer för dessa överträdelser. Jag delar alltså kommitténs uppfattning att man, när det gäller körkortsfrågan, måste se allvarligt på brott mot grundläggande trafikregler, vilket naturligtvis inte innebär att man skall åsidosätta kraven på en med hänsyn till omständigheterna nyanserad bedömning i enlighet med vad jag har angivit i den allmänna översikten.

När det gäller den redaktionella utformningen av bestämmelserna om körkortsingripande vid enstaka trafikförseelse delar jag den uppfattning som flera remissinstanser har att bestämmelserna enligt kommittéförslaget är alltför vagt utformade och att det är svårt att skilja mellan de i punkterna 3 och 4 angivna grunderna. Jag förordar därför att normerna för körkortsingripanden vid enstaka trafiköverträdelse sammanförs i en regel.

Behov av att utvidga möjligheterna till körkortsåterkallelse för annan än föraren vid färd med motordrivet fordon föreligger inte enligt min mening.

Med beaktande av det anförda föreslår jag att körkortsåterkallelse skall ske om körkortshavaren vid förande av motordrivet fordon har åsidosatt en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig förpliktelse. Gentemot gällande bestämmelser i 51 § första stycket 4 innebär detta den skillnaden att rekvisitet "grovt åsidosättande" faller bort. Detta skall ses mot bakgrunden av vad jag har anfört om vikten av körkortsingripande vid brott mot särskilt betydelsefulla trafikregler. Beträffande dessa är det fråga om åsidosättande av krav i hänseenden som är väsentliga från trafiksäkerhetssynpunkt oberoende av om överträdelsen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan bedömas som grov eller inte. Under bestämmelsen bör hänföras bl. a. de fall av olovlig körning som föranleder körkortsingripande. Detta brott liksom övriga trafikförseelser kan naturligtvis också komma att hänföras under nästföljande punkt som avser upprepad trafikbrottslighet.

För egen del anser jag att de uttalanden som jag nu har refererat väl återspeglar även min uppfattning av hur man bör se på frågan om körkortsingripanden vid allvarliga överträdelser (16 § punkt 4 körkortslagen). Min övertygelse – liksom min företrädares – är att dessa typer av överträdelser måste motverkas med kraft och att körkortsingripanden är ett effektivt medel. Under senare tid har det satts i fråga om rättstillämpningen i

dag står i överensstämmelse med de principuttalanden som min företrädare gjorde 1976. För min egen del har jag funnit att vissa avgöranden inte är förenliga med de angivna riktlinjerna.

Man kan konstatera att den omredigering av bestämmelsen som min företrädare förordade 1976 inte kom till stånd. Anledningen härtill var att man vid utarbetandet av författningsmaterialet eftersträvade att i de delar, där den förordade körkortsreformen inte föranledde ändringar, i möjligaste mån bibehålla dispositioner och formuleringar som var inarbetade genom den då gällande lagstiftningen (se prop. 1976/77: 113 s. 51 och 54).

Jag vill inte utesluta att den tendens i praxis som jag har iakttagit kan hänga samman med att lagtexten inte kom att följa den disposition som förordades i principuttalandet. Jag föreslår därför – för att markera allvaret i de förfaranden som avses i 16§ punkt 4 – att den nuvarande punkten 4 placeras före den nuvarande punkten 3. Härigenom kommer de allvarliga överträdelserna – såsom körning mot rött ljus, omkörning på eller strax före övergångsställe, färd ut på huvudled utan att iakttä stopplikt och allvarliga hastighetsöverträdelser – att få den framträdande plats som är nödvändig. Sådana överträdelser är otvivelaktigt exempel på handlingar som ger anledning att allvarligt ifrågasätta körkortshavarens lämplighet. När det gäller hastighetsöverträdelser anser jag att överskridanden av den tillåtna hastigheten med mer än 30 km/tim. är av den arten att tillämpning av 16§ punkt 4 bör komma i fråga. I vissa fall – jag tänker då på begränsningar till låga hastigheter såsom t. ex. till 30 km/tim. utanför skolor m. m. – kan redan ett överskridande med 20 km/tim. anses vara av den karaktären.

Vad jag nu har sagt innebär naturligtvis inte att man i dessa fall skulle avstå från att göra den individualiserade bedömning som körkortslagstiftningen allmänt förutsätter. Bedömningen kan – och bör – naturligtvis påverkas av omständigheterna i det enskilda fallet. De exempel jag har nämnt bör ses som uttryck för min syn på när återkallelse bör vara aktuell under normala trafikförhållanden. Jag vill också peka på att – enligt 22§ första stycket körkortslagen – körkortshavaren skall meddelas varning endast "om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd". Detta innebär att återkallelse skall vara den normala åtgärden medan meddelande av varning förutsätter att det föreligger särskilda skäl.

2.3 Allmänna ombudets befogenheter

Mitt förslag: Det allmänna ombudet i körkortsmål får rätt att meddela varning.

Domstolsverkets förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser med undantag av trafiksäkerhetsverket tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Trafiksäkerhetsverket anser bl. a. att det inte finns någon klar praxis i varningsfallen vilket enligt verket borde krävas för att de allmänna ombuden skall få

besluta om varning. Sveriges domareförbund har anfört att det finns skäl för att flytta över beslutsbefogenheten på sätt domstolsverket har föreslagit. Enligt förbundet bör därvid övervägas om "varningsområdet" bör utvidgas till att avse situationer före återkallelsenivån samt vidare om föreskrift skall ges om ansökan till länsrätt vid tveksamhet om varning kan meddelas i stället för återkallelse. Kammarrätten i Jönköping har uttalat att det hade varit önskvärt om domstolsverket utvecklat sitt förslag i denna del och lagt fram ett förslag till lagtext. Enligt kammarrätten måste nu ytterligare utredning vidtas. Sveriges advokatsamfund tillstyrker förslaget under förutsättning dels att varningen blir gällande först sedan den godkännts av körkortshavaren, dels att körkortshavare som inte godkänt föreläggandet sedermera inte skall behöva riskera annat körkortsingripande än varning i länsrätten.

I detta sammanhang vill jag upplysa att frågan om de allmänna ombuden bör få möjlighet att besluta om varning också har tagits upp i en rapport om länsstyrelsernas arbetsuppgifter utarbetad av statskontoret på regeringens uppdrag. I rapporten Länsstyrelsernas arbetsuppgifter – förenkling och avveckling, 1985:53, som den 20 december 1985 överlämnades till regeringen, instämmer statskontoret i domstolsverkets förslag.

Skälen för mitt förslag: Vid 1980 års körkortsreform förutsatte riksdagen att de nya bestämmelserna skulle minska antalet körkortsmål. Minskningen blev också ansevärd under allmänna ombudens första verksamhetsår. Någon varaktig minskning har emellertid inte kommit till stånd. Domstolsverkets rapport visar att tillströmningen av mål ökat kontinuerligt under senare år. År 1984 var antalet mål nästan lika stort som år 1979. Man kan alltså konstatera att reformen när det gäller måltillströmningen på längre sikt inte haft den av riksdagen förutsatta effekten.

När det gäller de allmänna ombuden får anses klarlagt att dessa i hög grad bidragit till att effektivisera processen i körkortsmålen. Jag konstaterar i likhet med domstolsverket och remissinstanserna att de allmänna ombuden fungerar väl och att det i princip inte finns några invändningar mot att ge dem mer omfattande uppgifter.

Mot bakgrund av dessa konstateranden uppkommer frågan om den resurs som de allmänna ombuden utgör kan tas i anspråk för att minska tillströmningen av mål till länsrätterna. En utgångspunkt är därvid att en minskning av antalet ärenden inte är ett självändamål. Rättssäkerhetens och trafiksäkerhetens krav måste tillgodoses. Såsom domareförbundet framhållit är det viktigt rent principiellt att domstolarna i första hand får ägna sina krafter åt de mera ingripande åtgärderna. Avlastas domstolarna de fall där varning framstår som en tillräcklig åtgärd – fall som trots allt inte är så ingripande – kan de ägna mer tid och därmed större omsorg åt återkallelsefallen.

Ett förslag om att de allmänna ombuden skall få besluta om varning väcktes redan år 1984 i en skrivelse till kommunikationsdepartementet från allmänna ombudens referensgrupp. Skrivelsen remissbehandlades. Många remissinstanser – bl.a. domstolsverket – motsatte sig av olika skäl referensgruppens förslag. När nu frågan väckts på nytt av domstolsverket kan jag konstatera att remissutfallet generellt sett är mer positivt.

Referensgruppen motiverade sitt förslag från år 1984 bl.a. med att det fanns "klara varningsfall" i regeringsrättens praxis. Många remissinstanser ifrågasatte dock om detta påstående var riktigt och motsatte sig främst av denna anledning referensgruppens förslag.

För min egen del konstaterar jag att det är tveksamt om man någonsin kan komma därhän att praxis i körkortsmål kan sägas vara helt klar och entydig. En orsak här till är självfallet principen om en individualiserad bedömning. Det viktiga i sammanhanget är emellertid – som också kammarrätten i Göteborg påpekar i sitt nu aktuella remissvar – att de grundläggande förutsättningarna för körkortsingripanden är klart fastlagda. Här till kommer att de allmänna ombuden i dag har en helt annan erfarenhetsbakgrund än för fem år sedan.

Mot bakgrund av vad jag sålunda anfört finner jag att de allmänna ombuden väl kan betros med uppgiften att meddela varning, till följd varav antalet körkortsmål i länsrätterna kan minskas.

Jag kommer nu närmare in på hur förslaget bör utformas mer konkret.

2.4 Föreläggande om varning

Mitt förslag: Ett system motsvarande strafföreläggande införs på körkortsområdet. Det allmänna ombudet i körkortsmål får rätt att utfärda föreläggande om varning. Om ett sådant föreläggande godkänns av körkortshavaren blir det att likställa med en lagakraftäggande dom.

Domstolsverket har inte angett hur verkets förslag närmare bör utformas.

Remissinstanserna: När det gäller den närmare utformningen av domstolsverkets förslag har många remissinstanser varit inne på tanken att införa ett system som liknar strafföreläggandet. Kammarrätten i Göteborg anser dock att ett förfarande som liknar det som tillämpas i fråga om skattetillegg är att föredra. Sveriges domareförbund pekar på att det finns andra alternativ än ett förfarande utformat efter mönster av åklagarnas strafföreläggande. Förbundet anser att ett system med fullföljdsrätt till länsrätten vore möjligt att införa.

Skälen för mitt förslag: Som några remissinstanser har påpekat hade det varit värdefullt om domstolsverket i sin skrivelse mer konkret angett hur förslaget skulle utformas. Jag anser emellertid mot bakgrund av vad som framkommit under remissbehandlingen att jag utan ytterligare utredningsarbete kan lägga fram ett förslag till lagändring.

En utgångspunkt är – såsom jag redan har framhållit – att kravet på effektivitetsvinster och minskad måltillströmning inte får drivas därhän att rättssäkerheten sätts i fara. Enligt min mening skulle en ordning som innebär att körkortshavaren själv får möjlighet att ta ställning till om han godkänner ett föreläggande om varning innebära en godtagbar kompromiss mellan kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Om körkortshavaren av någon anledning inte vill godta föreläggandet kommer saken att prövas av

domstol på samma sätt som nu. Om körkortshavaren accepterar en varning behöver han inte svara inför domstol. Som jag senare kommer att redovisa har jag goda grunder att anta att de allmänna ombuden inte kommer att förelägga varning annat än i sådana fall där en domstol skulle göra samma bedömning.

Det föreslagna systemet innebär att det allmänna ombudet i de fall han anser att varning är en tillräcklig åtgärd – i stället för att väcka talan vid länsrätten – utfärdar ett föreläggande om varning som körkortshavaren får möjlighet att godkänna inom viss tid.

Det allmänna ombudet bör kunna välja förfarandet i samtliga de fall där domstol kan besluta om varning. Systemet är bäst lämpat för de situationer då grunden för körkortsingripandet är 16§ punkt 3 eller 4.

Jag förutsätter att det allmänna ombudet i varje särskilt fall noga överväger om förfarandet med föreläggande om varning bör väljas.

Jag vill påpeka att det allmänna ombudet redan enligt den nuvarande ordningen är skyldig att göra en bedömning i frågan om körkortsingripandets art. I 36§ körkortsförordningen föreskrivs att om ombudet anser att varning är en tillräcklig åtgärd detta upplysningsvis skall anges i ansökningsningen. Om det i ansökan till länsrätten finns en sådan upplysning torde det knappast inträffa att domstolen beslutar om återkallelse.

Ett föreläggande skall vara skriftligt och undertecknas av det allmänna ombudet. Föreläggandet skall om det behövs föregås av kontakter mellan ombudet och körkortshavaren. Förfarandet får emellertid inte utveckla sig till en process utanför domstolen med en mer omfattande skriftväxling.

Föreläggandet skall innehålla – förutom uppgifter om körkortshavaren – samtliga omständigheter som det allmänna ombudet åberopar till stöd för sin åtgärd samt vidare det eller de lagrum som är tillämpliga. I föreläggandet skall finnas upplysning om hur godkännandet sker och den tid som körkortshavaren har på sig att godkänna föreläggandet. Vidare skall det i föreläggandet upplysas om att det allmänna ombudet kommer att vända sig till länsrätten om körkortshavaren inte godkänner föreläggandet inom den angivna tiden.

Jag vill särskilt understryka att föreläggandet skall utformas på ett lättbegripligt språk. Jag vill i detta sammanhang erinra om att den nya förvaltningslagen blir tillämplig på de allmänna ombudens verksamhet. Det ankommer på regeringen att besluta om de administrativa föreskrifter i övrigt som jag här har förordat.

Godkännande av föreläggandet bör ske genom att körkortshavaren undertecknar handlingen och skickar tillbaka den till det allmänna ombudet. Ett godkännande som görs på en annan handling än föreläggandet bör kunna godtas om det klart framgår att handlingen avser just det aktuella föreläggandet. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte enligt min mening.

Har föreläggandet godkänts bör det gälla som en lagakraftgående dom. Detta innebär att ett godkänt föreläggande inte kan överklagas. En varning som har tillkommit i form av ett godkänt föreläggande får samma innebörd som en varning meddelad av domstol.

Om föreläggandet inte godkänts inom förelagd tid skall allmänna ombu-

det ge in ansökan om åtgärd till länsrätten. I överensstämmelse med vad som gäller om strafföreläggande föreslår jag att ett godkännande som sker sedan det allmänna ombudet anhängiggjort målet i länsrätten är utan verkan. I fall då föreläggandet inte godkänts får det allmänna ombudet – såvida inte ytterligare omständigheter tillkommit eller blivit kända – anses vara bundet av sitt tidigare ställningstagande till körkortsingripandets art. Han skall därvid i enlighet med bestämmelsen i 36 § körkortsförordningen ange att han anser att varning är en tillräcklig åtgärd.

Jag har tidigare erinrat om att den nya förvaltningslagen blir tillämplig på de allmänna ombudens verksamhet. Detta innebär att det inte i körkortslagen behövs någon särskild bestämmelse om rättelse av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseendefel (se 26 § i dess lydelse enligt förslaget till ny förvaltningslag, prop. 1985/86:80).

Det föreslagna systemet ställer särskilda krav på de allmänna ombuden. Domstolsverkets rapport visar att de allmänna ombuden i genomsnitt får bifall till omkring 95 % av sina ansökningar i länsrätterna. Siffran måste enligt min mening anses helt tillfredsställande och tyder generellt sett på en hög kompetens hos ombuden. I sammanhanget vill jag upplysa att jag kommer att ta initiativ till kurser och konferenser för de allmänna ombuden i syfte att ytterligare höja deras kompetens. Ett samarbete mellan länsstyrelsernas organisationsnämnd, allmänna ombudens referensgrupp och trafiksäkerhetsverket bör vidare initieras.

Jag vill särskilt understryka att det av mig föreslagna systemet inte är avsett att i sig innebära några förändringar i praxis. Avsikten är således inte att de allmänna ombuden skall utfärda förelägganden om varning i andra fall än när varning f. n. beslutas av domstolarna.

Avslutningsvis vill jag också peka på att det redan i dag finns en rättssäkerhetsgaranti knuten till systemet med varning. Regeringsrätten har den 15 oktober 1985 i plenum beslutat att ändra sitt tidigare synsätt när det gäller återkallelser på så sätt att en ny förseelse efter varning skall bedömas tillsammans med de förseelser som föranlett varningen (mål nr 1714-1985). Avgörandet innebär att de omständigheter som föranlett varningen i fortsättningen alltid kommer att bedömas av domstol innan det kan bli aktuellt att lägga omständigheterna till grund för ett beslut om återkallelse.

2.5 Institutet erinran

Mitt förslag: Institutet erinran tas bort.

Domstolsverkets förslag: Domstolsverket har föreslagit att institutet erinran (49 § körkortsförordningen) tas bort.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt eller förklarat sig inte ha något att erinra mot förslaget. Kamrarrätten i Jönköping har framhållit att det finns skäl som talar för att slå samman institutet erinran och varning till ett enda varningsinstitut. Sveriges dom-

reförbund anser att utredningsmaterialet är för bristfälligt för att förbundet skall kunna inta en bestämd ståndpunkt. Förbundet efterlyser en undersökning som belyser vilken verkan meddelad erinran eller varning haft.

Skälen för mitt förslag: Av domstolsverkets rapport framgår att institutet erinran inte alls kommit att användas på det sätt som var avsett. Sedan hösten 1982 gäller den ordningen att när ett registerblad – dvs. ett utdrag ur körkortsregistret – har sänts över till länsstyrelsen för ställningstagande till ett körkortsingripande, även körkortshavaren får del av registerbladet. Vidare informeras han i samband därmed att ett ingripande övervägs. Denna ordning innebär en sorts erinran. Enligt min mening framstår därför inte en formell erinran lika angelägen nu som när institutet tillkom. Vidare kan – såsom någon remissinstans också gjort – ifrågasättas om det allmänna ombudets arbete med erinringar står i proportion till deras effekt. Däremot bör en lämplig form för upplysningar i samband med utsändande av registerblad kunna ge en viss effekt utan att det ställer samma krav på resurser.

Jag har alltså funnit att övervägande skäl talar för att avskaffa institutet erinran. Jag avser att senare för regeringen anmäla frågan om upphävande av 49§ körkortsförordningen.

2.6 Övriga åtgärder med anledning av domstolsverkets förslag

Mitt förslag: De nu föreslagna ändringarna fullföljs genom att en särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av körkortsförfattningarna. Utredaren skall främst studera möjligheterna till snabbare körkortsingripanden.

Domstolsverkets förslag: Domstolsverket har föreslagit en översyn av konstruktionen av bestämmelserna om återkallelse (16§) och varning (22§).

Remissinstanserna: Kammarrätterna i Göteborg och Jönköping har ifrågasatt om en översyn behövs. Övriga remissinstanser har däremot ställt sig positiva till förslaget eller inte haft något att erinra.

Kammarrätterna och trafiksäkerhetsverket har i sina remissvar aktualiserat ytterligare åtgärder. Sålunda har kammarrätten i Göteborg bl.a. väckt frågan om inte trafiksäkerhetsverket såsom centralt ansvarig myndighet för trafiksäkerhetsarbetet borde ges rätt att överklaga avgöranden i körkortsfrågor. Enligt kammarrätten i Jönköping är tiden mogen för en mera allmän översyn av författningarna om samhällets reaktion med anledning av dåligt uppförande i trafiken. Vidare finns det enligt kammarrättens erfarenhet brister i den nuvarande lagstiftningen. Trafiksäkerhetsverket anser att det finns anledning att överväga bl.a. om inte ingripanden i form av omhändertagande av körkort bör kunna ske i större utsträckning än f.n. Verket påpekar därvid att rättsliga reaktioner i form av körkortsingripanden

den är en av de åtgärder som verksamt bidrar till att hålla trafikmoralen uppe och därigenom öka trafiksäkerheten.

Skälen för mitt förslag: Jag konstaterar i enlighet med flertalet remissinstanser att det finns skäl att föranstalta om en översyn av körkortsförfattningarna. Därvid bör särskilt formerna och förutsättningarna för snabbare och effektivare körkortsingripanden vid hastighetsöverträdelser undersökas.

Jag avser att återkomma till regeringen senare under våren med närmare förslag i dessa frågor. Jag kommer då också att ta upp konsultläkarnas ställning vid handläggningen av körkortsmedicinska ärenden hos länsstyrelsen.

2.7 Resurspåverkan

Förslaget till ändring i bestämmelserna om de allmänna ombudens befogenheter torde inte medföra några resursförändringar vid länsstyrelserna. Däremot torde förslaget ge en marginell lindring i länsrätternas arbetsbörda.

2.8 Ikraftträdandet m. m.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Jag anser det inte erforderligt med några särskilda övergångsbestämmelser. Den föreslagna bestämmelsen i 47a§ om att allmänna ombud får utfärda föreläggande om varning bör kunna tillämpas i samtliga ärenden som är under handläggning hos de allmänna ombuden efter den 31 december 1986 och i vilka talan ännu inte anhängiggjorts.

2.9 Delegeringsarbetet

I december 1984 överlämnade en utredare i statsrådsberedningen – departementsrådet Erik Berggren – till statsministern betänkandet *Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet II*, Ds SB 1984:3, med underrubriken *Trafiktillstånd och lokala trafikföreskrifter*. Betänkandet innehåller bl. a. förslag till ändringar i bestämmelserna om dispenser och godkännande av vissa trafikutbildare. Vidare innehåller betänkandet förslag till vissa ändringar i förordningen (1981:96) om godkännande och utbyte av utländska körkort. Förslagen är upprättade med beaktande av de av riksdagen antagna riktlinjerna (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr 250).

När det gäller dispenser från bestämmelserna i körkortslagen och körkortsförordningen om förarbehörighet, körkortsålder och körkortsförnyelse m. m. (101§ första och andra styckena körkortsförordningen) föreslår utredaren att dessa skall avgöras av länsstyrelsen i första instans i stället för av trafiksäkerhetsverket. Sådana beslut av länsstyrelsen skall enligt förslaget få överklagas till trafiksäkerhetsverket. Trafiksäkerhetsverkets beslut skall inte få överklagas. Ärenden som är principiellt viktiga eller annars har stor allmän betydelse skall dock trafiksäkerhetsverket få överlämna till regeringen för avgörande.

I ärenden om godkännande som trafikskolechef, utbildningsledare eller trafikledare föreslår utredaren den omläggningen att ett beslut av trafiksäkerhetsverket om godkännande får överklagas till kammarrätten i stället för till regeringen.

Betänkandet har remissbehandlats. Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat utredningsmannens förslag utan erinran.

Jag delar i allt väsentligt de synpunkter som utredningsmannen lagt fram. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977:477).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget.

5 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 20 februari 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Hulterström beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977: 477).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Haglind.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I remissen föreslås två ändringar i körkortslagen. Den ena innebär en viss omredigering av 16 §, i huvudsak att punkterna 3 och 4 skall byta plats. Den andra avser att genom en ny 47 a § ge de allmänna ombuden rätt att besluta om varning.

Förslagen har enligt remissen olika syften. Det första avser att ge bättre uttryck för när körkortsåterkallelse bör ske; rättstillämpningen förväntas i fortsättningen bättre spegla hur riksdag och regering ser på bl. a. hastighetsöverträdelser. Det andra förslaget åsyftar att minska tillströmningen av körkortsmål till länsrätterna. Lagrådet ser emellertid ett närmare sakligt samband mellan förslagen, som inte framgår av motiveringarna. För möjligheterna att flytta beslut om varning från länsrätterna till de allmänna ombuden har det väsentlig betydelse, om praxis i sak samtidigt avses bli ändrad eller inte. Lagrådet återkommer till detta.

Den föreslagna *ändringen av 16 §* har sin bakgrund i vissa iakttagelser som departementschefen har gjort beträffande tillämpningen av punkten 4, om enstaka allvarliga trafiköverträdelser. Främst gäller det grova hastighetsförseelser. Departementschefen säger sig ha funnit vissa avgöranden som ger honom anledning att ta upp frågan om lagstiftningen behöver ändras. Han har "i dessa mål iakttagit en tendens till praxis som inte alltid svarar mot de principer som ligger bakom den nuvarande lagstiftningen". Efter att ha refererat vissa uttalanden i 1976 års proposition anför departementschefen, att det under senare tid har "satts i fråga om rättstillämpningen i dag står i överensstämmelse med de principuttalanden" som gjordes 1976. För egen del har han funnit att vissa avgöranden inte är förenliga med de angivna riktlinjerna.

Självfallet har statsmakterna full rätt att inskrida med lagstiftning, då rättstillämpningen har utvecklats i en riktning som anses otillfredsställande. Det är emellertid då av grundläggande betydelse att det anges klart, vilken ändring i förhållande till gällande praxis som åsyftas, och att denna ges ett tydligt uttryck genom ändrade lagregler. Detta har också genomgående iakttagits exempelvis då avgöranden av regeringsrätten har föranlett speciallagstiftning om den kommunala kompetensen eller ändringar i skattelegstiftningen.

Frågor om körkortsingripande prövas av förvaltningsdomstol med sär-

skilda allmänna ombud som för talan mot de enskilda och bevakar det allmännas intresse. Prejudikatbildningen ankommer på regeringsrätten, som under senare år har meddelat en lång rad refererade avgöranden i sådana mål. Av departementschefens uttalanden kan inte med säkerhet utläsas om syftet med lagförslaget är att åstadkomma en ändring i gällande rätt såsom den har kommit till uttryck i regeringsrättens praxis. Om syftet är det angivna, måste det redovisas i vilka avseenden praxis anses onöjaktig och på vilket sätt den bör ändras. Vidare måste ändringen genomföras på ett tydligare sätt i lagtexten än genom enbart en omkastning av två punkter i uppräkningsav återkallelsegrunderna i 16 §.

Möjligen skall emellertid remissen läsas så, att den inte vänder sig mot regeringsrättens prejudikatbildning utan mot att de principer, som därigenom har lagts fast, inte anses bli följda i lägre instans "på fältet" så konsekvent som är önskvärt. Om den tolkningen är rätt, kan reflexionen göras att det — tyvärr — är svårt att undgå en del diskutabla avgöranden på ett område där varje år många tusen mål skall avgöras av ett stort antal domstolar. Det naturliga korrektivet är att överklaga, eventuellt till högsta instans för att därigenom få ytterligare prejudikat. Av stor vikt är dessutom just sådana organisatoriska reformer som inrättandet av de allmänna ombuden 1981 och förstärkningen av länsrätterna 1979. I sista hand kan det dock givetvis även bli aktuellt att ändra den materiella lagstiftningen.

Frågan blir om man ur det föreliggande materialet kan läsa ut, att rättstillämpningen företer sådana brister som motiverar lagstiftningsåtgärder. Lagrådet konstaterar till en början, att förslaget att flytta beslut om varning till ombuden bygger på att dessa enligt en allmän uppfattning fyller sin roll väl och kan betros med ökade uppgifter. De framlagda undersökningarna visar också (2.4.2 och 2.4.3 i bilaga 1) att länsrätterna i endast 6 % av målen helt ogillar ombudens talan och att dessa anför besvär i liten utsträckning. Det synes mot denna bakgrund osannolikt, att man i nämnvärd omfattning skulle underlåta att ingripa enligt 16 § 4 där så bör ske.

Mot ett sådant antagande talar också utvecklingen av antalet mål och ingripanden. I 1976 års proposition nämns att antalet återkallelser då var drygt 10 000 om året och att 60–70 % beslöts på trafiknykterhetsgrunden. År 1984 återkallades 16 430 körkort (Statistisk årsbok 1986 s. 162), och domstolsverkets nu presenterade undersökning (tabell 5) visar att nykterhetsfallen i dag endast utgör cirka 50 %. Även om antalet återkallelser har fluktuerat mellan olika år, måste det antas, att fall enligt 16 § 4 har ökat väsentligt både relativt och i absoluta tal. Detta är i och för sig naturligt med hänsyn till att punkten fick en vidare omfattning år 1978, men siffrorna visar i vart fall inte att rättstillämpningen skulle vara alltför slapp.

Relationen mellan återkallelse och varning är mera svårbedömd, eftersom statistik inte finns tillgänglig beträffande varningar. I 1976 års proposition upplyses dock att dessa vid den tiden var något flera än återkallelserna och att de syntes ha ökat i antal under senare år. Domstolsverkets undersökning anger att återkallelserna numera är flera. Av de mål i länsrätt som omfattas har 48,4 % slutat med återkallelse och 44,9 % med varning. Propositionen 1976 upplyser vidare att 75–80 % av alla varningar avsåg punkterna 3 och 4. Motsvarande andel är i dag 90 % men då skall bl. a. uppmärk-

sammas, att den tidigare s. k. självständiga varningen är avskaffad. Sammantagna innebär de nu nämnda uppgifterna att någon ökning av varningsfrekvensen inte har blivit statistiskt belagd.

Klart är emellertid att varning meddelas i stor utsträckning. Av den nu framlagda undersökningen kan utläsas (tabell 5) att varning blir utgången i 72 % av målen i länsrätt enligt punkten 4. Detta kan synas vara väl mycket, och till uppgiften kan läggas vad som anförs i trafiksäkerhetsverkets remissyttrande om att varningarna totalt sett skulle ha ökat med närmare 60 % från 1982 till 1984. I domstolsverkets rapport och i olika remissyttrandena diskuteras också, om varningspraxis överensstämmer med lagstiftarens intentioner. I den frågan vill lagrådet för egen del framhålla, att några mera konkreta uttalanden inte görs i motiven vare sig 1976, 1978 eller 1980; de båda senare lagstiftningsärendena förbigås f. ö. hastigt i remissen men skjuts i förgrunden i domstolsverkets rapport. Ur vad statsmakterna anfört i de tre ärendena kan väsentligen utläsas, att en mindre schablonmässig och mera individualiserad bedömning skall eftersträvas men att avsikten å andra sidan inte varit att åstadkomma någon allmän lättnad i praxis.

Det är mot denna bakgrund svårt att finna belägg för att varningspraxis efter 1976 skulle ha utvecklats i strid med lagstiftarens intentioner. Lagrådet erinrar i detta sammanhang om att de allmänna ombuden i stort sett synes nöjda med länsrätternas behandling av körkortsmålen. Någon åsiktsskillnad beträffande valet mellan återkallelse och varning har inte kommit till synes. Vad som är belagt är närmast, att varningarna under hela den aktuella perioden har varit påtagligt många. En ändrad praxis härvidlag aktualiserar emellertid inte 16 § utan 22 § körkortslagen, och den berörs inte av remissen.

Det tillgängliga materialet ger alltså enligt lagrådets bedömning inte grund för antagande vare sig att man är för släpphänt med att ingripa enligt 16 § 4 körkortslagen eller att varning skulle ha blivit en i förhållande till tidigare läge och statsmakternas uttalanden alltför vanlig form för ingripande. Av utredningen i detta ärende kan inte sägas framgå, att några särskilda lagstiftningsåtgärder skulle vara påkallade för att få tillämpningen att stämma överens med lagstiftarens intentioner. Lagrådet vill emellertid erinra om att trafiksäkerhetsverket i sitt remissyttrande har uttalat, att orsakerna till den ökade måltillströmningen och den höga användningen av varning om möjligt bör analyseras närmare. Lagrådet är benäget att instämma i detta. Det skulle troligen vara av värde för framtida överväganden rörande lagstiftningen om körkortsingripande om man kunde tillgodose trafiksäkerhetsverkets önskemål, t. ex. i samband med den i remissen aviserade nya utredningen.

Det framlagda förslaget till ändring i 16 § framstår, vilket också sägs i remissen, som av väsentligen redaktionell natur. Lagrådet kan i och för sig medge att den föreslagna dispositionen av paragrafen, vilken överensstämmer med vad trafikmålskommittén föreslog 1972, har vissa fördelar. Man bör emellertid vara återhållsam med att genomföra fristående redaktionella ändringar i en gällande lag, eftersom detta kan leda till osäkerhet om vad som skall gälla i fortsättningen och om betydelsen av äldre prejudikat.

Till det sagda kommer att den ifrågavarande återkallelsegrunden under

de senaste tio åren har varit formulerad på tre olika sätt. När bestämmelsen 1978 överfördes från körkortskungörelsen till den nya körkortslagen slopades kravet på "grovt" åsidosättande, och 1980 infördes ett undantag för ringa överträdelser. Att nu genomföra ytterligare en ändring av närmast redaktionell karaktär i syfte att ge bättre uttryck åt lagstiftarens intentioner framstår för lagrådet som föga tilltalande.

Som ett ytterligare skäl mot att nu göra någon ändring i 16 § kan slutligen pekas på att det är avsett att en särskild utredare skall tillkallas för att se över körkortsförfattningarna. Därvid skall särskilt undersökas formerna och förutsättningarna för snabbare och effektivare körkortsingripanden vid hastighetsöverträdelser.

Om det anses att någonting bör göras för att skärpa reaktionerna på enstaka allvarliga trafiköverträdelser, är det enligt lagrådets mening naturligt att låta den särskilde utredaren överväga frågan. Om detta leder till att lagstiftningen bör ändras, lär 22 § körkortslagen i första hand komma i blickfältet, men givetvis kan även 16 § aktualiseras. I vart fall bör man närmast – i fråga om båda dessa paragrafer – pröva alternativet att direkt ta fasta på det som avses genom en exemplifierande uppräkningslista av vissa trafiköverträdelser, såsom allvarliga hastighetsöverskridanden, körning mot rött ljus, underlåtenhet att iakttä stopplikt och omkörning vid övergångsställe. I ett sådant sammanhang bör också klargöras vilka närmare ändringar i sak som åsyftas i förhållande till gällande rättsläge.

Sammanfattningsvis vill lagrådet beträffande den föreslagna ändringen i 16 § anföra följande. För den händelse förslaget är avsett att medföra en ändring i gällande rätt måste det bestämt avstyrkas. Skall en sådan ändring genomföras krävs att detta kommer till betydligt klarare uttryck i såväl motiv som lagtext. Även om avsikten endast är att genom en redaktionell ämkning förtydliga lagens innebörd, talar övervägande skäl av såväl principiell som praktisk natur mot att förslaget nu genomförs.

Det andra förslaget i remissen avser som nämnts att genom *införande av en 47 a §* ge de allmänna ombuden befogenhet att själva besluta om varning. Förslaget har genomgående mottagits positivt vid remissbehandlingen, och mot den ytterligare konkretisering som har skett därefter har lagrådet endast smärre erinringar av lagteknisk natur.

Det finns i och för sig goda skäl att genomföra detta förslag. Förutsättningarna påverkas emellertid av den förut behandlade frågan, om avsikten är att nu få till stånd en ändring av varningspraxis. Förslaget i förevarande del bygger på att ombuden har visat sig förtrogna med rådande praxis. Om denna skall ändras, dvs. tillämpningsområdet för varning begränsas mer eller mindre kraftigt, bör beslutanderätten ligga kvar hos länsrätterna tills nya principer har stabiliserats, som man kan vara övertygad om att ombuden behärskar.

Lagrådet vill bl. a. hänvisa till rikspolisstyrelsens remissyttrande i ärendet. Styrelsen säger sig dra slutsatsen att någon osäkerhet om praxis i varningsmål inte bedöms föreligga och att ombuden har tillgodogjort sig den praxis som länsrätterna tillämpar. Antalet regeringsrättsavgöranden får också anses ha stabiliserat rättstillämpningen. Mot denna bakgrund har styrelsen inga erinringar mot förslaget. Lagrådet anlägger samma synsätt.

Det bör i detta sammanhang också anmärkas, att förslaget uteslutande motiveras med önskvärldheten att minska antalet körkortsmål vid länsrätterna. De bestämmelser det gäller åsyftar dock främst att garantera trafiksäkerheten och rättssäkerheten. Att riksdagsutskottet 1980 – till skillnad mot propositionen – gick in på frågan om länsrätternas arbetsläge berodde på en just då aktuell krissituation som inte längre är för handen. I dag är det närmast så, att man kan se en möjlighet till besparingar. Även om sådana är angelägna, bör de enligt lagrådets mening anstå, i den mån statsmakterna inte är nöjda med tillämpningen av gällande bestämmelser. Det bör i så fall i stället noteras som en tillgång, att det för en gångs skull faktiskt finns resurser redan inom ramen för befintlig organisation för att åstadkomma en förbättring. Det är också långt kvar till de högsta siffror som har noterats för körkortsmål i länsrätt: 42 141 inkomna och 43 145 avgjorda år 1980 (Statistisk årsbok 1986 s. 343, Rättsstatistisk årsbok 1981 s. 211). Antalet 35 449 inkomna mål år 1984 innebär i själva verket en ganska ringa ökning jämfört med omkring 33 400 båda åren 1981 och 1983. Endast ett år, 1982, har antalet varit väsentligt lägre.

Om departementschefen gör bedömningen, att nuvarande varningspraxis inte är tillfredsställande utan bör ändras bör alltså den nu föreslagna reformen anstå tills vidare. I annat fall kan förslaget enligt lagrådets mening genomföras.

16 §

Lagrådet avstyrker av skäl som har anförts i det föregående att förslaget genomförs. Om det likafullt sker, bör orden "i annat fall" behållas i den nya punkten 3.

47 a §

Under den förutsättning om oförändrad varningspraxis, som har utvecklats i det föregående, tillstyrker lagrådet denna paragraf i sak. Lagrådet förordar emellertid vissa lagtekniska förbättringar. Bestämmelserna bör disponeras om, och även i övrigt bör vissa justeringar göras. Något krav på skriftlighet i fråga om godkännande behöver exempelvis knappast framgå av lagtexten. Paragrafen kan ges följande lydelse:

"Om det allmänna ombudet anser att varning är en tillräcklig åtgärd, får ombudet utfärda ett föreläggande om varning för godkännande av körkortshavaren inom viss tid.

Har ett föreläggande utfärdats, får ansökan enligt 41 § inte göras förrän tiden för godkännande har gått ut. Ett godkännande är utan verkan om det sker sedan en sådan ansökan har avsänts.

Ett godkänt föreläggande gäller som ett domstolsbeslut vilket har vunnit laga kraft."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Hultström

Proposition om ändring i körkortslagen (1977: 477)

1 Anmälan av lagrådsyttrande m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 20 februari 1986) över förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977: 477).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

1.1 Allmänna synpunkter

Lagrådet har kritiserat förslaget om ändring av 16 § körkortslagen främst från den synpunkten att det av remissen inte framgår i vilka avseenden nuvarande praxis angående körkortsåterkallelser anses otillfredsställande och vilken ändring som åsyftas. Om nuvarande praxis inte anses tillfredsställande utan bör ändras, är det enligt lagrådet naturligt att frågan övervägs av den särskilde utredare som skall tillkallas för att se över körkorts-författningarna.

Vad lagrådet har anfört ger mig anledning att ytterligare utveckla min syn på tillämpningen av reglerna om körkortsåterkallelse och behovet av ändringar. Som bakgrund vill jag därvid först lämna några färska statistiska uppgifter om trafikolycksfallen.

Antalet olyckor i trafiken har ökat under de senaste åren. Under februari 1986 omkom 51 personer i vägtrafiken. Medelantalet trafikdödade under februari månad under perioden 1981–1985 var 39. Under den senaste tolv månadersperioden omkom 736 personer i trafiken mot 697 personer under den närmast föregående tolv månadersperioden.

En betydande del av trafikolyckorna beror på att förarna inte följer från trafiksäkerhetssynpunkt väsentliga regler, främst hastighetsbegränsningarna. Det är allmänt omvittnat att respekten för dessa har minskat både ute på vägarna och i tätorterna. Trafikrytmen har blivit hårdare. Denna utveckling kan självfallet inte accepteras. Regeringen prövar därför fortlöpande olika åtgärder, i samverkan med berörda myndigheter och organisationer, för att bryta olycksutvecklingen.

Mot denna bakgrund har jag ansett det naturligt att också undersöka

bl. a. om de bestämmelser i körkortslagen som har särskild betydelse för trafiksäkerheten är ändamålsenligt utformade och om de tillämpas på ett sätt som svarar mot dagens krav.

En genomgång av regeringsrättens avgöranden angående körkortsåterkallelser på grund av hastighetsöverträdelser visar följande.

Grund för återkallelse av körkortet har ansetts föreligga, om körkortshavaren överskridit den högsta tillåtna hastigheten med 30–40 km i timmen. Vid en dylik, enstaka hastighetsöverträdelse har oftast varning ansetts vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Rör det sig om ett ännu större hastighetsöverskridande (50 km i timmen eller däröver) har körkortet i flertalet fall återkallats – i vart fall om överskridandet ägt rum inom tätbebyggt område. Bedömningen av körkortsfrågan har också gjorts mot bakgrund av hastighetsöverskridandets storlek i förhållande till den tillåtna hastigheten. Sålunda har ett hastighetsöverskridande med 40 km i timmen medfört återkallelse av körkortet, då fordonet ej fick framföras med en hastighet överstigande 20 km i timmen. För upprepade, ringa hastighetsförseelser, som begås inom loppet av några år, är varning den normala reaktionen. Har körkortshavaren meddelats varning på grund av upprepad trafikbrottslighet, kan han påräkna återkallelse av körkortet om han något senare gör sig skyldig till en allvarlig hastighetsöverträdelse (över 30 km i timmen). Rör det sig om flera förseelser, krävs inte samma mått av överskridande, utan regeringsrätten har återkallat körkortet när körkortshavaren vid två tillfällen överträtt gällande hastighetsbestämmelser med 20 km i timmen.

I remissprotokollet framhöll jag att vissa avgöranden i återkallelsefrågor enligt min mening inte stod i överensstämmelse med de uttalanden som gjordes i samband med att riksdagen år 1976 antog riktlinjer för en körkortsreform. Jag ser det inte som meningsfullt att nu gå närmare in på den frågan. Oavsett vilken uppfattning man kan ha på den punkten anser jag att läget nu är sådant att man måste vidta åtgärder för att bryta den dystra olycksutvecklingen, till vilken den ökade medelhastigheten ute på vägarna är en viktig förklaring. Det är därvid naturligt att man omprövar förutsättningarna för körkortsingripanden vid överträdelser av för trafiksäkerheten viktiga bestämmelser.

Vad jag främst vänder mig mot är att varning – som får tillgripas i stället för återkallelse, om varning av särskilda skäl får anses vara en tillräcklig åtgärd – normalt anses tillräcklig även vid så grava hastighetsöverskridanden som med 40 km i timmen. I flera fall har varning tillgripits vid ännu allvarligare hastighetsöverträdelser. Uppenbarligen råder ett samband mellan vad som är praxis i mål om återkallelse av körkort och respekten för viktiga trafikregler. I själva verket är körkortsingripandet för många människor den allvarligaste påföljden vid en överträdelse av dessa regler.

Enligt min mening är en ökad användning av återkallelseinstitutet en viktig åtgärd i kampen för att nedbringa antalet trafikolyckor. Den föreslagna ändringen av 16 § körkortslagen syftade till att söka åstadkomma en skärpt praxis hos domstolarna, främst genom de uttalanden om hur reglerna borde tillämpas som jag gjorde i samband med remissen. Som jag ser det har det emellertid sakligt sett inte så stor betydelse om man väljer den

vägen eller om man i stället gör mer ingripande ändringar i de aktuella lagbestämmelserna, om resultatet blir det åsyftade.

Prop. 1985/86: 115

I det följande går jag först in på hur förslaget med beaktande av lagrådets synpunkter i övrigt kan förbättras. Jag kommer därefter att beröra frågan huruvida den ändring av 22 § körkortslagen som jag kommer att förorda kan förenas med förslaget i remissen om att de allmänna ombuden skall få rätt att utfärda föreläggande om varning.

1.2 Körkortsåterkallelser

Som jag nyss antydde gjorde jag vid remissen den bedömningen att den redaktionella ändringen i 16 § som jag föreslog i förening med mina uttalanden skulle vara tillräcklig för att åstadkomma den skärpning av praxis som jag anser behövlig. Lagrådet har emellertid avstyrkt att en ändring i detta syfte sker på det sätt som föreslagits. Lagrådet har dock i och för sig vitsordat att den i remissen föreslagna dispositionen av 16 § har vissa fördelar.

Jag godtar de invändningar som lagrådet har fört fram mot förslaget från lagteknisk synpunkt. Som framgår av vad jag tidigare har anfört vidhåller jag emellertid förslaget i sak.

Lagrådet har inte gått närmare in på frågan hur en ny lagtext bör utformas. Av yttrandet framgår emellertid att det enligt lagrådets mening erfordras ändringar också i 22 §. Vidare anser lagrådet att man direkt bör ta fasta på det som avses genom att i lagtexten göra en exemplifierande uppräknings av vissa trafiköverträdelser, såsom allvarliga hastighetsöverskridanden, körning mot rött ljus, underlåtenhet att iaktta stopplikt och omkörning vid övergångsställe.

Med hänvisning till vad jag tidigare har anfört om behovet av åtgärder och med beaktande i möjlig mån av vad lagrådet har anfört föreslår jag att lagtexten utformas på följande sätt.

Den i lagrådsremissen föreslagna dispositionen av 16 § behålls. Samtidigt görs, utöver en smärre redaktionell ändring enligt vad lagrådet förorddat, ett tillägg i den föreslagna punkt 3, varigenom uttrycket "från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel" förtydligas genom att hastighetsöverskridanden, körning mot rött ljus, underlåtenhet att iaktta stopplikt och omkörning vid övergångsställe uttryckligen nämns som exempel på överträdelser som bör medföra återkallelse av körkortet. Även andra trafikförseelser än de som räknas upp i lagtexten omfattas givetvis fortfarande om de är väsentliga för trafiksäkerheten.

Vidare föreslår jag en bestämmelse i en ny andra mening i 22 § första stycket som tar sikte på grövre hastighetsöverträdelser. Enligt den föreslagna bestämmelsen krävs för att varning skall få träda i stället för återkallelse vid grövre hastighetsöverträdelser att det finns synnerliga skäl för det. Utrymmet för varning i dessa fall kommer därigenom att minska. Ordet "avsevärt" skall relateras till den hastighetsbegränsning som rådde på platsen eller för fordonet i fråga. I remissprotokollet har jag närmare utvecklat min ståndpunkt i frågan vilka hastighetsöverträdelser som i framtiden bör medföra återkallelse. Dessa uttalanden bör tjäna till ledning vid tolkningen av ordet "avsevärt".

Att den nya bestämmelsen i 22 § endast nämner avsevärda hastighetsöverskridanden innebär inte att jag menar att en skärpt praxis inte skulle vara påkallad också i fråga om de andra överträdelser som enligt mitt förslag uttryckligen nämns i den nya punkt 3 i 16 §. Att i fråga om dessa överträdelser generellt kräva synnerliga skäl för varning i stället för återkallelse skulle emellertid föra för långt.

Denna ändring i förhållande till det remitterade förslaget medför att det behövs en övergångsbestämmelse. Den äldre lydelsen av 22 § bör fortfarande tillämpas i fråga om överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet. Jag föreslår att ändringarna av 16 och 22 §§ träder i kraft den 1 juli 1986.

1.3 Allmänna ombudens rätt att förelägga varning

Lagrådet har tillstyrkt förslaget i denna del under förutsättning att varningspraxis förblir oförändrad.

Med de förtydliganden jag förordar i fråga om 16 och 22 §§ bortfaller till stor del de av lagrådet påtalade olägenheterna med att praxis samtidigt torde komma att ändras. Jag ser därför inte något hinder mot att redan nu ge de allmänna ombuden befogenhet att utfärda föreläggande om varning, särskilt inte om ändringarna i denna del får träda i kraft vid en senare tidpunkt än ändringarna av 16 och 22 §§. Jag föreslår att den nu aktuella ändringen träder i kraft den 1 januari 1987.

Jag godtar lagrådets förslag till lydelse av 47 a §, dock att ordet "körkortshavaren" i första stycket bör utgå. En varning kan nämligen riktas också mot den som innehar ett körkortstillstånd (se 22 §).

Jag vill härfter anmäla en ytterligare fråga som har samband med frågan om körkortsåterkallelser.

2 Omhändertagande av körkort vid misstanke om trafiknykterhetsbrott

2.1 Gällande ordning

I avvaktan på prövningen av frågan om återkallelse av ett körkort kan polismyndighet eller åklagare besluta att körkortet skall omhändertas. Bestämmelser om detta finns i 23 § körkortslagen. Enligt första stycket i den paragrafen skall körkortet omhändertas bl. a. om körkortshavaren vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn har gjort sig skyldig till grov vårdslöshet eller visat uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom eller företett tydliga tecken på påverkan av starka drycker eller annat ämne.

Ett körkort skall också omhändertas om körkortshavaren misstänks för brott mot 4 § lagen (1951: 649) om straff för vissa trafikbrott och han före färdens slut förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i blodet uppgick till 0,5 promille. Körkortet skall då omhändertas

sedan analysbeviset har erhållits. Om det är fråga om ett brott mot 4 § 2 mom. trafikbrottslagen skall dock körkortet inte omhändertas om alkoholkoncentrationen inte uppgick till 0,8 promille och omständigheterna vid brottet kan anses mildrande. Bestämmelser om detta finns i 23 § andra stycket körkortslagen. Bestämmelser om hur ett beslut om omhändertagande skall verkställas finns i 50 och 51 §§ körkortsförordningen (1977: 722).

Enligt lagen (1976: 1090) om alkoholutandningsprov får sådana prov företas på den som skäligen kan misstänkas för brott mot bl. a. 4 § trafikbrottslagen. Alkoholutandningsprov får också rutinmässigt företas på bl. a. förare som stoppas vid en i förväg anordnad trafikkontroll, som varit inblandade i en trafikolycka eller som kan misstänkas för vissa andra brott enligt trafikbrottslagen eller vissa förseelser enligt vägtrafikkungörelsen (1972: 603). I förordningen (1976: 1091) om föreskrifter rörande alkoholutandningsprov har rikspolisstyrelsen (RPS) bemyndigats att meddela föreskrifter för verkställighet av lagen om alkoholutandningsprov.

Alkoholutandningsprov bygger på principen att det finns ett bestämt samband mellan alkoholkoncentrationen i utandningsluften och i blodet. Sådana prov kan företas på olika sätt. Vanligen används enkla s. k. sällningsinstrument eller ampuller som mäter med tillräcklig grad av säkerhet kring den nedre straffbarhetsgränsen. Den moderna teknikutvecklingen har lett fram till konstruktionen av instrument, som med stor noggrannhet kan mäta alkoholkoncentrationen i utandningsluften. RPS har i november 1983 fastställt en kravspecifikation som skall läggas till grund för typgodkännande av sådana s. k. evidensinstrument. Förberedelser för typgodkännande har nyligen inletts hos statens provningsanstalt.

2.2 Rikspolisstyrelsens skrivelse m. m.

I en skrivelse till justitie- och kommunikationsdepartementen den 17 februari 1986 har RPS tagit upp frågan om ökade befogenheter för polisen att ingripa med åtgärder som riktar sig mot körkortsinnehav i de fall en förare gör sig skyldig till en allvarlig hastighetsöverträdelse eller trafiknykterhetsbrott. RPS föreslår sålunda att polisen ges befogenhet att omhänderta körkortet vid hastighetsöverträdelse med viss bestämd hastighet. Enligt RPS:s mening skulle en sådan åtgärd bidra till att den pågående utvecklingen mot allt högre hastigheter kan brytas.

Vid misstanke om trafiknykterhetsbrott skulle det enligt RPS innebära en avsevärd rationaliseringsvinst om ett beslut om omhändertagande kan grundas på resultatet av ett utandningsprov som tagits med ett evidensinstrument. Ett beslut att omhänderta förarens körkort skulle då kunna delges den misstänkte och körkortet omhändertas omedelbart i anslutning till utandningsprovet. Polismyndigheten slipper då från den omgång och tidsutdräkt som följer av att blodanalysbeviset är tillgängligt först någon vecka efter körningen. Det kan då vara svårt att nå den misstänkte för delgivning av beslutet om omhändertagande. Omhändertagandet försvåras också ofta av att den misstänkte vid det tillfället anmäler förlust av körkor-

tet. Genom det föreslagna förfarandet torde man också enligt RPS uppnå en avsevärd preventiv effekt.

Prop. 1985/86: 115

I fråga om tillförlitligheten av evidensinstrumenten hänvisar RPS till en rapport till justitiedepartementet, avgiven den 7 november 1985 av utredningen (Ju 1980: 5) angående alkoholutandningsprov som bevismedel vid misstanke om trafiknykterhetsbrott.¹ Av rapporten framgår bl. a. följande.

Det råder delade meningar mellan utredningsmannen och utredningens experter huruvida man kan övergå till att använda analysresultat från evidensinstrument som bevismedel i mål om åtal för trafiknykterhetsbrott. Utredningsmannen anser sig inte kunna tillstyrka att så sker medan flera av experterna menar att detta bör vara möjligt. Utredningsmannens ståndpunkt grundar sig dock inte på att instrumenten i och för sig skulle vara otillförlitliga utan på att enligt utredningsmannens uppfattning en s. k. statistisk efterkontroll av mätresultaten för korrigering av felavdrag alltid måste göras. Med en sådan efterkontroll skulle emellertid de fördelar som utandningsprov uppvisar i förhållande till den vanliga blodanalysmetoden gå förlorade. — Jag har från chefen för justitiedepartementet inhämtat att statens mät- och provråd tillsammans med statistisk expertis har anmodats att avge yttrande i den fråga som föranlett meningsskiljaktighet inom utredningen.

Utredningen är emellertid enig om att analysresultat från evidensinstrument kan användas som underlag för beslut om omhändertagande av körkort enligt 23 § körkortslagen. Enligt utredningens mening har evidensinstrumenten otvivelaktigt tillräckligt goda mätegenskaper för att läggas till grund för en så pass ingripande åtgärd som ett omhändertagande av körkortet ändå är. Förutsättningen för detta är att proven har analyserats i för ändamålet godkända instrument. Utredningen anser dock att promillegränsen i så fall bör läggas på en nivå som inte obetydligt överstiger den som gäller för obligatoriskt omhändertagande efter blodanalys (0,8 promille), förslagsvis 1,0 promille. Härigenom skulle den misstänkte kompenseras inte bara för instrumentets mätfel utan också för den alkoholförbränning som i allmänhet hinner äga rum mellan ett utandningsprov och ett blodprov.

2.3 Föredragandens överväganden

RPS:s förslag att analysresultat från evidensinstrument skall få läggas till grund för provisoriska ingripanden enligt 23 § körkortslagen har som jag ser det goda skäl för sig. Det innebär att ett omhändertagande med stöd av 23 § andra stycket vid misstanke om s. k. promillekörning skulle kunna ske omedelbart i samband med att misstanken uppkommer, t. ex. i samband med en trafikkontroll. Härigenom förstärks den preventiva effekten av ingripandet, till gagn för trafiksäkerheten. Dessutom är det inte tillfredsställande att polisen f. n. inte har möjlighet att omhänderta körkortet ens

¹ Utredningsman: F. d. borgmästaren Johan Björling. Experter: Professorerna Roger Bonnichsen, Leonard Goldberg och Hans Klette, avdelningsdirektören Håkan Jaldung samt rådmannen Rolf Trulsson.

vid klara misstankar om promillekörning, såvida inte ett ingripande kan ske med stöd av 23 § första stycket körkortslagen. En ändrad ordning härvidlag skulle utgöra ett betydelsefullt steg i kampen för ökad trafiknykterhet.

Enligt utredningen har evidensinstrumenten otvivelaktigt tillräckligt goda mätegenskaper för att analysresultatet skall kunna läggas till grund för beslut om omhändertagande av körkortet. Jag har på den punkten inte någon annan uppfattning än utredningen. Jag föreslår därför att 23 § andra stycket körkortslagen ändras så att ett sådant förfarande blir möjligt.

Som nämnts anses analysresultat från utandningsprov f. n. inte kunna användas som bevis i mål om ansvar för promillekörning. Detsamma gäller i fråga om strafföreläggande. I den mån en körkortsåterkallelse grundas på brott enligt 4 § trafikbrottslagen (jfr 18 § körkortslagen) får denna ståndpunkt betydelse även vid prövningen av frågan om återkallelse. Det kan därför diskuteras om det från rättssäkerhetssynpunkt är försvarligt att grunda ett beslut om omhändertagande på analysresultatet från ett evidensinstrument, om det senare inte i en rättegång kan styrkas att alkoholhalten i blodet uppgått till straffbart värde, minst 0,5 promille. Jag vill i sammanhanget erinra om att omhändertagande av körkortet inte får ske om alkoholhalten i blodet visserligen uppgick till 0,5 men inte till 0,8 promille, om omständigheterna vid brottet kan anses mildrande.

För att förebygga att omhändertagande beslutas i fall då blodprovet – som kan komma att tas en eller annan timme efter utandningsprovet – visar lägre värde än sistnämnda prov bör enligt utredningen promillegränsen för omhändertagande grundat på utandningsprov läggas på en högre nivå än den som nu gäller för obligatoriskt omhändertagande (0,8 promille). Härigenom kompenseras den misstänkte inte bara för mätfel hos apparaturen utan också för den alkoholförbränning som i allmänhet hinner äga rum mellan ett utandningsprov och ett blodprov.

För egen del menar jag att frågan om vilken marginal som behövs i sammanhanget inte bör avgöras lagstiftningsvägen. Så sker inte heller f. n. när det gäller blodanalyserna. Det får ankomma på berörda myndigheter att se till att man vid bestämningen av analysresultatet har en betryggande säkerhetsmarginal och att analysen företas endast med hjälp av apparatur som provats och godkänts för ändamålet. Föreskrifter om detta kan utfärdas av RPS.

Sammanfattningsvis förordar jag att det nu öppnas möjlighet till att lägga analysresultatet från evidensinstrument till grund för omhändertagande av körkort enligt 23 § andra stycket körkortslagen.

Lagtekniskt bör detta ske genom att orden "sedan analysbeviset har erhållits" i 23 § andra stycket första meningen får utgå och att ordet "uppgick" byts ut mot "kan antas ha uppgått". En motsvarande ändring görs i styckets andra mening. Härigenom blir det möjligt att omhänderta körkortet utan att resultatet av en blodanalys behöver avvaktas. Ändringen medför inte någon skillnad för de fall då endast blodprovstagnning sker. Innan analysbeviset finns tillgängligt kan man givetvis inte i dessa fall utgå från att alkoholhalten i blodet uppgick till de gränser som gäller som förutsättning för omhändertagande.

När det gäller den andra frågan som RPS har tagit upp, nämligen omedelbart omhändertagande av körkort vid vissa allvarigare hastighetsöverträdelser anser jag att den frågan lämpligen bör övervägas av en särskild utredning. Jag avser att senare denna dag begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare för att se över bl. a. den frågan.

Lagändringen i denna del bör träda i kraft den 1 januari 1987.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för justitiedepartementet.

Jag anser att något yttrande från lagrådet över förslaget i denna del inte bör inhämtas.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

anta ett inom kommunikationsdepartementet upprättat av lagrådet delvis granskat förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977: 477).

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Domstolsverket (DV)
Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)

RAPPORT
Juni 1985

1985: 4

KÖRKORTSMÅLEN I FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNA OCH ALLMÄNNA OMBUDENS RESURSER

– två statistikundersökningar

Huvudinnehåll

Domstolsverket (DV) har genom denna undersökning av körkortsmålen i förvaltningsdomstolarna kartlagt effekterna av 1978 och 1980 års körkortslagstiftning, (SFS 1977:477, 1980:977). Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) har samtidigt genomfört en uppföljning av en undersökning från 1982 angående bl. a. allmänna ombudens resurser och arbetssituation. Resultaten av undersökningarna är sammanförda i denna rapport.

Vid DV har avdelningsdirektören, numera hovrättsrådet, Thomas Främby genomfört enkäten och kammarrättsassessorn Oscar Thurén utarbetat rapporten. Vid LON har avdelningsdirektören Lars-Ove Olsson ansvarat för undersökning och rapport.

Sammanfattning

Allmänna ombuden (AO) får bifall till sin ansökan om körkortsingripande i 96 % av målen. Länsrättens dom innebär varning i 45 % av målen och återkallelse i 48,5 %. Varning som ingripande dominerar i mål som rör upprepade förseelser (71 %) och mål om brott mot ur trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel (72 %).

Länsrätten kompletterar utredningen i 5 % av målen. I mål enligt 16 § p. 6–10 körkortslagen (KKL) är dock kompletteringar något vanligare, 14,3 %. Relativt stora avvikelser förekommer dock mellan enskilda länsrätter. AO i vissa län – exv. Östergötlands och Västernorrlands län – synes tillföra all den utredning som målet kräver medan länsrätterna i andra län måste komplettera utredningen i en större andel av målen (växlar mellan 10–20 %). Kompletterande utredning inhämtas i 3,8 % av de mål som överklagas till kammarrätterna. Allmänna ombuden har generellt påtagit sig det utredningsansvar, som förutsattes i förarbetena.

Muntlig förhandling förekommer i 5 % av länsrättsmålen. Motsvarande siffra för kammarrätterna är 2,5 %. Muntlig förhandling är vanligast förekommande i mål som rör 16 § p.5 och 6 KKL. Mål överflyttas mellan länsrätter i relativt liten utsträckning, 0,3 %.

51 % av körkortsmålen i länsrätt avgörs med nämndemän. Mål som rör smitning från trafikolycksplats, opålitlighet i nykterhetshänsenande eller

mål som rör allmänbrottslighet handläggs dock i större utsträckning med nämndemän, 75–80 %. Ensamdomarhandläggningen överväger när frågan rör upprepade förseelser eller brott mot ur trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel.

AO är klagande i kammarrätten i 15 % av målen och vinner bifall till 2/3 av sina besvär. Motsvarande siffror är för den enskilde 85 % respektive 21 %. AO är klagande i 12,4 % av målen i regeringsrätten, får prövningstillstånd i vart åttonde mål och vinner bifall i 2/3 av de sakprövade mål där AO klagar.

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Körkortslagstiftningen har reformerats i flera omgångar under senare år.¹ I samband med 1980 års reform uttalade trafikutskottet, att utskottet förutsatte att de ansvariga myndigheterna skulle följa upp reformen. De undersökningar som presenteras i denna rapport, utgör ett led i en sådan uppföljning. Som en bakgrund till undersökningsresultatet skall först nämnas något om 1978 och 1980 års körkortsreformer och syftena med dem.

1.2 Syftena med körkortsreformerna

En huvudtanke i 1978 års reform var att prövningen av körkortshavarens lämplighet skulle göras mera individualiserad och nyanserad. Detta gällde t. ex. nykterhetsfrågan, allmän brottslighets betydelse, verkan av olovlig körning och återkallelsetiderna. Man skulle se till helhetsbilden av vederbörandes situation och beakta om han med hänsyn till den samlade utredningen om hans personliga förhållanden kunde anses lämplig som bilförare. Behovet av körkort och den tid som förflutit mellan förseelsen och körkortsingripandet skulle också kunna beaktas liksom omständigheterna vid förseelsen. Nyanseringen skulle emellertid inte få drivas därhän att man fick en bristande enhetlighet i praxis. Fasta hållpunkter skulle finnas för olika typfall och därför ansågs nödvändigt att vissa schabloner ställdes upp (prop. 1976/77: 113, sid. 46).

Varningsinstitutet skulle utnyttjas mera effektivt bl. a. genom att varning i form av en erinran sattes in på ett tidigare stadium mot försumliga körkortshavare.

Avsikten var att den mera nyanserade bedömningen i körkortsmålen inte skulle leda till en generellt sett mildare bedömning. Tvärtom avsågs trafiksäkerhetssynpunkterna komma till minst lika starkt uttryck i den nya lagstiftningen som i den dittillsvarande. Ökad vikt skulle t. ex. läggas vid åtgärder mot körkortshavare som gjort sig skyldiga till allvarigare trafikförseelser, såsom körning mot rött ljus och grövre hastighetsöverträdelser, men endast om den konkreta trafikfaran varit stor (prop. 1979/80: 178 sid. 47).

¹ Prop. 1975/76: 155, TU 1975/76: 28, rskr 1975/76: 390, prop. 1976/77: 113, TU 1976/77: 25, rskr 1976/77: 334 och prop. 1979/80: 178, TU 1980/81: 1 och rskr 1980/81: 29.

Reformarbetet resulterade i en körkortslag (1977: 477) och en körkortsförordning (1977: 722), som båda ersatte den då gällande körkortskungörelsen. Man ville undvika en ramlag och körkortslagen reglerar i stället så uttömmande som möjligt de väsentliga delarna av körkortslagstiftningen, dvs. främst förutsättningarna för rätten att inneha körkort. Verkställighetsföreskrifterna samlades i körkortsförordningen.

Arbetet med att reformera körkortslagstiftningen fortsatte beträffande frågor som man inte hade hunnit att slutligt behandla i prop. 1975/76: 155. I propositionen 1979/80: 178 behandlades först frågan om överflyttning av vissa körkortsmål från förvaltningsdomstol till allmän domstol. Nackdelarna med en partiell överflyttning ansågs dock vara större än fördelarna bl. a. eftersom bara ett begränsat antal körkortsingripanden var föranledda av allmän domstols dom. Frågan om en fullständig överflyttning av körkortsmålen till allmän domstol togs inte närmare upp.

Förvaltningsdomstolarna föreslogs få möjlighet att snabbare kunna fatta tills vidare-beslut i återkallelsefrågan när ett beslut grundas på misstanke om brottslig gärning. Spärrtid skulle då sättas ut. 16 § KKL fick sin nuvarande lydelse genom 1980 års lagstiftning (SFS 1980: 977). En ändring innebar att p. 4 försågs med tillägget "och överträdelsen inte kan anses som ringa". Härigenom skulle en ansökan om körkortsingripande kunna underlåtas – trots brott mot väsentlig regel – om omständigheterna var sådana, att någon trafikfara i det enskilda fallet inte förelåg. Regeländringen kunde förväntas medföra en viss avlastning för länsrätterna och avsågs klarare markera gränsen för lindriga fall, som borde föranleda erinran.

Ett allmänt ombud skulle föra det allmännas talan i körkortsprocessen. Ombudets mest angelägna uppgift skulle vara att verka för en enhetlig rättstillämpning i körkortsmålen med rätt att överklaga avgörandena till högre instans. Genom allmänna ombuden skulle behovet av en kontradiktorisk process tillgodoses och de skulle också förebringa den grundläggande utredningen i körkortsmålen (anförd prop. sid. 43). Detta skulle medföra en rationellare handläggning av körkortsärendena.

Dessa reformer syftade till att uppnå de fördelar, som man tidigare hade anført för en överflyttning av vissa körkortsmål till tingsrätt.

Trafikutskottet och riksdagen godkände de överväganden departementet gjort. Vid behandlingen av prop. 1978/79: 178 uppmärksammade trafikutskottet särskilt problemen med länsrätternas balanser och målavverkning och uttalade: "De ökade balanserna inger betänkligheter. Utskottet förutsätter att vissa av de reformer som nu föreslås kan bidra till att dels minska antalet inkomna körkortsmål till länsrätterna, dels öka genomströmningstakten i länsrätterna."

Med dessa påpekanden hemställde utskottet, att riksdagen skulle bifalla propositionen och anta lagförslaget, vilket också skedde (SFS 1980: 977).

Syftena med körkortsreformen kan alltså sammanfattas enligt följande

- bättre utredningsmaterial
- individualiserad och nyanserad prövning
- enhetligare och säkrare bedömning
- snabbare och rationellare handläggning
- minskad måltillströmning till länsrätterna.

Grunderna för körkortsåterkallelse finns 16 § KKL. Uppräkningen är uttömmande. I redogörelsen för undersökningsresultaten hänvisas ofta till 16 §, som därför återges (anmärkningar inom parentes = kommentarer). Paragrafen återges här i den lydelse som gällde när de undersökta målen handlades (SFS 1980:977).

16 § Ett körkort skall återkallas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket eller 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, (här avses grov vårdslöshet i trafik respektive rattfylleri- och rattonykterhetsbrott)

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § samma lag och överträdelsen inte kan anses som ringa, (här avses smitning)

3. om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn.

4. om körkortshavaren i annat fall har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn och överträdelsen inte kan anses som ringa,

5. om körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende ej bör ha körkort,

6. om det med hänsyn till brottslig gärning som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antagas att han ej kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt ej kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon.

7. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att föra körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt ej vidare bör ha körkort.

8. om körkortshavaren ej följer föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov,

9. om körkortshavaren ej följer föreläggande att förnya körkort.

10. om körkortshavaren begär att körkortet skall återkallas.

1.4 Syftet med undersökningen

Departementschefen uttalade (prop. 1979/80: 178 s. 29), att det var angeläget, att utvecklingen på körkortslagstiftningens område följdes uppmärksam och att man efter en längre tids erfarenhet borde följa upp hur reformerna slagit ut i praktiken. Då skulle det också vara möjligt att göra en rättvis avvägning mellan för- och nackdelar med en överflyttning av alla körkortsmål till allmän domstol. Även riksdagens trafikutskott förutsatte att regeringen och berörda myndigheter uppmärksam skulle följa utvecklingen (TU 1980/81: 1 s. 21).

Denna rapport är ett led i en sådan uppföljning.

1.5 Uppläggnings av undersökningen

I rapporten redovisas två undersökningar. Den ena har gjorts av DV och behandlar de allmänna förvaltningsdomstolarnas handläggning av kör-

kortsmål. Den andra har gjorts av LON och behandlar de allmänna ombudens (AO) verksamhet. Båda undersökningarna har genomförts som enkäter. De redovisas i var sitt avsnitt.

Prop. 1985/86: 115

2 DV-undersökningen

2.1 Undersökningsmetoden

Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning. Undersökningen omfattar i det närmaste tio procent av det totala antalet körkortsmål, som anhängiggörs i länsrätt och kammarrätt årligen, (tabell 2). Undersökningen omfattar alla körkortsmål som anhängiggjorts i regeringsrätten 1983-07-01–1984-06-30, tabell 18. För att få ett representativt urval har i länsrätterna valts ut vartannat till vart tjugonde mål beroende på länsrättens storlek (mål inkomna 83-07-01–84-06-30). Undersökningen i kammarrätterna har omfattat de första fyra hundra inkomna målen under år 1984. De inkomna enkätsvaren har stansats vid DV och tabellresultaten har tagits fram med datorstöd av DV i samarbete med W-DATA, Jönköping.

2.2 Enkätfrågorna

De frågor som ställts i DV-enkäten till länsrätterna och kammarrätterna framgår av bilagorna 1 och 2. Frågorna beträffande mål i regeringsrätten framgår indirekt av tabell 18.

2.3 Undersökningsresultaten

2.3.1 Institutet erinran

År 1983 meddelades 14 290 erinringar av allmänna ombuden. Motsvarande siffra för 1984 var ca 13 000 st. Siffrorna kommenteras under 2.4 och i avsnitt 3. Man kan konstatera att praxis växlar avsevärt mellan de olika länsstyrelserna. Av tabell 19 framgår att AO i Stockholms län meddelade endast två erinringar under hela 1983 medan motsvarande siffra för Göteborgs och Bohus län var 1 667 st. Det finns ingen tendens till ökad användning av erinransinstitutet. Minskningen mellan 1983 och 1984 är särskilt framträdande i län där relativt många erinringar utdelades 1983 (se t.ex. Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Göteborgs och Bohus län samt Västmanlands län).

2.3.2 Målutvecklingen i länsrätt efter lagstiftningsreformen. I vilken utsträckning vinner AO bifall till sin talan?

År 1978/79 kom 39 600 körkortsmål in till länsrätterna. Antalet sjönk till 33 400 1981 och 28 200 år 1982. Därefter har måltillströmningen åter ökat och var för 1984 35 450 st. Måltillströmningen länsrätt för länsrätt 1982–1984 framgår av tabell 1.

Allmänna ombudets ansökan till länsrätt om körkortsingripande leder till återkallelse eller varning i 94 % av målen (tabell 2). Vissa avvikelser från

AO svarar för ca 15 % av besvären i kammarrätterna, körkortshavaren för 85 %. AO får bifall i 68 % av "sina" mål, körkortshavaren i 22 % av de mål denne anhängiggör, (tabell 11 och 13–15).

AOs andel av besvär till regeringsrätten utgör 12 %, körkortshavarens andel således 88 %. AO fick prövningstillstånd i 12 % av de mål som AO anhängiggjorde och bifall i 62 % av de mål där prövningstillstånd gavs. Körkortshavaren fick prövningstillstånd i något färre antal fall, 8 %, och bifall i 47 % av de mål som prövades i sak, jfr tabell 18.

2.4 Slutsatser och bedömning av undersökningsresultaten

2.4.1 Användningen av institutet erinran

Samtidigt som organisationen med allmänna ombud inrättades, genomfördes en ändring som innebar att den "självständiga varningen" ersattes av "erinran". Förändringen var främst organisatorisk. Den självständiga varningen meddelades av länsrätten och kunde inte överklagas. Erinran skall meddelas av allmänna ombudet när det finns särskild anledning att påminna körkortshavaren om de krav som gäller för innehav av körkort men allmänna ombudet bedömt att någon ansökan om körkortsingripande inte behöver göras, 49 § körkortsförordningen. Inte heller en erinran kan överklagas.

Det har varit av intresse att undersöka i vilken utsträckning "erinran" kommit till användning. Resultaten av undersökningen visar att praxis utvecklats sig mycket olika mellan länsstyrelserna. I så stora län som Stockholm och Uppsala förekommer erinran nästan inte alls. I många län växlar antalet utfärdade erinringar kraftigt mellan de två jämförelseåren. Satt i relation till antalet körkortshavare skulle ca 3 000 erinringar meddelas i Stockholms län. Om man i stället jämför antalet diarieförda ärenden i Stockholm och Göteborg, så skulle i vart fall 1 500 erinringar meddelas i Stockholm. Antalet erinringar i landet som helhet är också litet i förhållande till antalet körkortsingripanden genom ansökan till länsrätt. Sannolikt förhåller det sig så, att erinringar skulle kunna användas i större utsträckning men att allmänna ombuden av resursskäl eller andra skäl inte prioriterar den uppgiften. Vid tidsbrist beivras i första hand – naturligt nog – de grövre förseelser som bör föranleda återkallelse eller varning.

Det får förutsättas att lagstiftaren avsett att "erinran" skall ha en individualpreventiv effekt. Bl. a. mot den bakgrunden är det naturligtvis inte tillfredsställande att en trafikförseelse (eller två) medför erinran i vissa län men inte i andra. Resultaten kunde möjligen ge anledning till reflektionen, att allmänna ombuden gör ansökan till länsrätt i fall där erinran vore tillräcklig. Resultaten beträffande ansökningsmålen ger dock inte stöd för denna uppfattning, se nedan.

2.4.2 Avslagsfrekvens i länsrätterna. I vilken utsträckning vinner AO bifall till ansökan/besvär? Prop. 1985/86: 115

AO får bifall i mycket stor utsträckning. En avslagsfrekvens på 5–6% av ansökningarna måste anses rimlig. Gränsen mellan körkortsingripande och erinran måste ju fastställas – och bör då fastställas av domstol. I ett fåtal län är dock avslagsfrekvensen alltför stor. Detta gäller särskilt Hallands län och Gotlands län. Det är också intressant att närmare studera avslagsfrekvensen relaterad till de olika återkallelsepunkterna i 16 § KKL. Den något högre avslagsfrekvensen i 16 § p. 5 och p. 6-mål har en naturlig förklaring. I ett enskilt mål om opålitlighet i nykterhetskänseende kan domstolens beviskrav vara svåra för AO att förutse. En högre avslagsfrekvens (34%) i mål som rör allmänbrottslighet speglar sannolikt den svårighet som ibland föreligger att överblicka rättsläget.

2.4.3 Överklagandefrekvens

AO anför besvär till kammarrätten och till regeringsrätten i liten utsträckning. AO får bifall i ca två tredjedelar av "sina" mål i kammarrätterna. Individuella avvikelser förekommer naturligtvis. Det bör understrykas att antalet undersökta mål är litet vad gäller den länsrättsvisa fördelningen av AO-besvär i kammarrätterna (tabell 16A). Man måste vara försiktig med att dra slutsatser. Möjligen kan resultatet berättiga till slutsatsen, att när AOs besvärsfrekvens ökar dramatiskt (Jönköping, tabell 16A) bifallsfrekvensen (= träffsäkerheten) minskar något.

2.4.4 AO-besvär till regeringsrätten

Att AO får prövningstillstånd i 12% av överklagade mål kan betecknas som en mycket liten andel. Det kravet bör kunna ställas på allmänna ombuden, att man noggrannare överväger utsikterna till prövningstillstånd innan en besvärsläsa ges in till högsta instans och att de allmänna ombuden gör klart för sig vilket syfte regeringsrättens prövning av ett mål har.

2.4.5 Återkallelse eller varning?

I förarbetena till 1980 års lagstiftning (prop. 1979/80: 178) betonades värdet av en individualiserad bedömning i körkortsmålen särskilt vad avser omständigheterna kring förseelsen. En undersökning av rättstillämpningen i detta hänseende kan inte genomföras utan mycket förfinade mätmetoder och ett betydande referensmaterial. Här bör endast konstateras, att varning enligt 22 § KKL får meddelas i stället för återkallelse av körkortet i de fall som anges i 16 § p. 2–6, om varning av särskilda skäl kan antas vara en tillräcklig åtgärd. Resultatet av undersökningen visar att varning ansetts vara en tillräcklig åtgärd i ca 70% av de mål som rör upprepade förseelser eller brott mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel. Varning i stället för återkallelse är också relativt frekvent i mål som rör smitning från

medelvärde förekommer beträffande enskilda län, se tabell 3 och 4. I Hallands län avslås så mycket som 31 % av ansökningarna, i Östergötlands och Kristianstads län leder varje eller praktiskt taget varje ansökan till ingripande. Antalet ansökningar som inte vunnit bifall har också satts i relation till de olika återkallelsepunkterna i 16 § körkortslagen (KKL), se tabell 5. Det framkom, att en stor del – 34,2 % – av ansökningarna enligt 16 § p. 6 KKL avslås. Återkallelsepunkten behandlar frågan hur brottslig gärning, som körkortshavaren har gjort sig skyldig till, kan antas påverka hans lämplighet som innehavare av körkort. Ansökningar om körkortsingripande p. g. a. 16 § p. 5 KKL avslås också i större utsträckning – 13 % – än vad som gäller genomsnittligt. För övriga återkallelsepunkter ligger antalet avslag nära medelvärdet.

I undersökningen har också utretts fördelningen länsrättsvis av avslag, varning och återkallelse med hänsyn till de olika återkallelsepunkterna i körkortslagen. Vissa återkallelsepunkter förekommer dock så sällan i länsrättsmålen att det statistiska underlaget inte blir tillförlitligt i undersökningen. I rapporten redovisas den mest frekventa måltypen, nämligen ansökningar där 16 § p. 4 KKL åberopas medan de mera udda återkallelsegrunderna inte tas upp. Paragrafen behandlar körkortsingripande i det fall körkortshavaren brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel. Måltypen utgör ca 41 % av målen, se tabell 6. Även beträffande denna måltyp är bifallsprocenten mycket hög (94,5 %) för AOs ansökningar. Endast i enstaka länsrätter avslås ansökningar i större utsträckning.

2.3.3 Fördelningen varning–återkallelse

Varning meddelas i 45 %, återkallelse i 48 % av de undersökta målen (medelvärde). I vissa måltyper är återkallelse av körkortet i princip en obligatorisk åtgärd – vid rattfylleri, vid rattonykterhet samt vid sjukdom. Varning i stället för återkallelse vid rattonykterhet förekommer men sparsamt – i 1,6 % av målen, se tabell 5. I mål som rör upprepade trafikförseelser, 16 § p. 3 KKL, eller som rör brott mot väsentlig regel, 16 § p. 4 KKL, är varning en mycket vanlig form av ingripande. I dessa måltyper meddelas varning i cirka 70 % av målen (tabell 5).

2.3.4 Vem tillför den grundläggande utredningen i körkortsmålen?

Länsrätten inhämtar utredning i sammanlagt 5 % av målen, tabell 8A. Andelen kompletteringar är naturligt nog något större i mål som rör 16 § p. 6–10 KKL. Utredning inhämtas på länsrättens initiativ i 13–15 % av dessa mål. Av tabell 8B framgår fördelningen länsrättsvis. Vissa länsrätter har inte funnit anledning att komplettera något mål (i undersökningen) medan andra länsrätter (Halland, Gotland, Värmland och Malmöhus län) måste komplettera målen i – som det förefaller – alltför stor utsträckning. Arten av kompletteringar framgår av tabell 17.

Kammarrätterna inhämtar kompletterande utredning i ca 3,8 % av målen (tabell 16A). Vilka kompletteringar som förekommit framgår av tabell 17.

2.3.5 I vilka körkortsmål och i vilken omfattning hålls muntlig förhandling?
Hur utnyttjas möjligheten att begära överflyttning av ett mål till annan
länsrätt?

Prop. 1985/86: 115

Körkortsutredningen (SOU 1978: 27) hade övervägt om man kunde införa regler som bättre än de nuvarande angav när muntlig förhandling borde äga rum. Utredningen stannade dock vid att konstatera att en begäran om muntlig förhandling i länsrätt sällan eller aldrig avslogs. Någon ändring föreslogs inte. Däremot föreslogs en möjlighet att flytta över ett körkortsmål från en länsrätt till en annan på körkortshavarens begäran. Förslaget om möjligheten till överflyttning gillades av regeringen och riksdagen (SFS 1980: 977).

Resultaten av undersökningen visar (se tabell 9) att länsrätten håller muntlig förhandling i 5,1 % av målen. Motsvarande siffra för 1983 var 3,9 %. Muntlig förhandling är vanligast förekommande i mål som rör grov vårdslöshet i trafik, rattonykterhet, opålitlighet i nykterhetshänseende och i mål där fråga är om allmänbrottslighet skall föranleda körkortsingripande. Frekvensen muntliga förhandlingar är ca 10 % i de nämnda måltyperna. Vissa länsrätter underrättar alltid körkortshavaren om möjligheten att begära muntlig förhandling medan andra inte alls ger sådan underrättelse (tabell 10). Antalet muntliga förhandlingar synes inte öka nämnvärt därför att körkortshavaren underrättas om möjligheten (se tabell 10: Uppsala, Södermanlands och Östergötlands län). Tabell 10 visar mål enligt 16 § p. 4 KKL. I denna måltyp är varning en mycket vanlig form av ingripande och andelen muntliga förhandlingar är lägre, 2,5 %, än genomsnittet.

Kammarrätten håller muntlig förhandling i 2,5 % av körkortsmålen, se tabell 16B. Siffran är oförändrad jämfört med året före.

Tre mål av tusen flyttas över till annan länsrätt för handläggning enligt den nya regel som infördes 1981 (tabell 9).

2.3.6 Vilka mål avgörs med nämndemän?

Tabell 9 visar att länsrätten dömer med nämndemän i 51 % av körkortsmålen. Siffran är lägst för mål som rör ingripande på grund av upprepade trafikförseelser, 43 %, medan mål som rör smitning från olycksplats, opålitlighet i nykterhetshänseende eller som rör "allmänbrottslighet" handläggs med nämndemän i mycket stor utsträckning (74–78 %). I tabell 10 redovisas fördelningen på E-mål (ensamdomarmål) respektive nämndmål länsrättsvis för den största målgruppen i undersökningen – mål som rör brott mot från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel. Många länsrätter tangerar medelvärdet (52 % respektive 48 %) men avvikelser förekommer åt båda håll. Vanligt är att andelen E-mål dominerar. Dominans för nämnd-sammansättning förekommer emellertid också, jämför exempelvis Västmanlands län med 93,8 % nämndmål.

trafikolycksplats (41 %) medan återkallelse av körkortet naturligt nog dominerar i de mål där körkortshavaren bedömts opålitlig i nykterhetshänsyn. I sistnämnda måltyp har 61 % av domarna utmynnat i körkortsåterkallelse.

2.4.6 Utredningsansvaret

Riksdagen hade uttalat (se bl. a. KU 1974: 63) att frågan om partsrepresentation för det allmänna på olika områden i förvaltningsprocessen är viktig för en domstolsmässig hantering. Sådan representation infördes i körkorts målen genom 1980 års lagstiftning. Allmänna ombuden skulle kunna verka för en enhetlig rättstillämpning vid en mera individualiserad och nyanserad bedömning av körkorts målen, (se prop. 1979/80: 178 s. 43 f). Även praktiska skäl ansågs tala för ett allmänt ombud i dessa mål. Man skulle kunna uppnå en rationell handläggning om utredningsansvaret lades på allmänna ombuden i körkortsärenden (anförd prop. s. 44). Domstolarna skulle genom tvåpartsprocessen i större utsträckning kunna tillämpa förhandlingsordningens princip visavi allmänna ombudet medan officialprincipen enligt 8 § förvaltningsprocesslagen skulle kunna reserveras för de situationer, då den enskilde brister i sin utredning.

Mot bakgrund av förarbetsuttalandena har det framstått som särskilt angeläget att genom denna undersökning få belyst hur allmänna ombuden fullföljer sitt utredningsansvar.

2.4.7 Utredningen i länsrätten

Länsrätterna inhämtar kompletterande utredning i 5 % av körkorts målen. Vid undersökning länsrättsvis, se tabell 8B, framkommer att många länsrätter till ingen eller obetydlig del måste komplettera målen utöver sedvanlig kommunikation mellan parterna och detta måste bero på att allmänna ombuden sörjer för utredningen i målen. Som tidigare har nämnts (2.3) förekommer dock stora avvikelser i vissa län. Särskilt när en länsrätt har stora målvolymer, som t. ex. länsrätten i Malmöhus län, är det en komplikation i målberedningsarbetet att alltför ofta behöva föranstalta om kompletterande utredning.¹

Utredningen i målen, målgrupp för målgrupp, visar en dominans för kompletteringar i mål som rör 16 § punkterna 6–10 KKL. Dessa mål kräver ofta en uttömmande och klarläggande utredning i form av läkarintyg, specialistutlåtanden m.m. Det är därför naturligt att länsrätten tar initiativ till kompletteringar eller remisser i dessa mål.

Det har naturligtvis inte varit möjligt att genom undersökningen konstatera om vissa länsrätter kräver en fullständigare utredning än andra, på vissa punkter, innan materialet bedöms. Så kan till exempel praxis möjligen växla när det gäller frågan om ett rapportblad skall hämtas in eller

¹ Justitiekanslern har i ett beslut 1984-11-22 (dnr 656-84-21) utförligt utvecklat sin syn på bl. a. allmänna ombudens utredningsansvar i körkorts mål. Jämför även RÅ 1983, Bb-95.

undvaras i ett mål som rör upprepade trafikförseelser. Den enskilda domstolens inställning till sådana detaljfrågor måste dock antas vara känd för det allmännas representanter.

2.4.8 Utredningen i kammarrätten

I mål som överklagats till kammarrätt sker kompletteringar av utredningen i mindre omfattning, 3,8 %. De kompletteringar som undersökningsmaterialet visar, framgår av tabell 17.

Kompletterande utredning i kammarrättsmålen kan ha sin grund i att nya uppgifter framkommit. Tänkbart är också, att kammarrätten någon gång läker en brist, som borde ha läkts redan under målberedningen i länsrätt. Som framgår av tabell 17 är det i vart fall mycket sällan fråga om rutinkompletteringar.

2.4.9 Muntlig förhandling m. m.

Länsrätterna höll muntlig förhandling något oftare 1984 – 5 % – än året före – 3,9 %. Resultaten uppvisar inga större skillnader mellan länsrätterna.

I mål som rör brott mot ur trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel hålls få muntliga förhandlingar. Sannolikt framstår muntlig förhandling som obehövlig i det stora antal fall, då länsrätten avser att meddela varning. I merparten av varningsmålen torde också bevisvärderingsfrågorna inte vara mera komplicerade än att de kan lösas genom den skriftliga utredningen. Det är närmast ett notoriskt faktum, att länsrätterna håller muntlig förhandling så snart part begär det. Frågan har därför inte undersökts särskilt.

Genom lagändring skapades möjlighet att flytta över ett mål till länsrätt i körkortshavarens hemort. Lagändringen har underlättat för körkortshavaren att begära muntlig förhandling i ett enskilt mål. Överflyttningar förekommer dock i relativt liten omfattning.

2.4.10 Medverkan av nämndemän

Körkortsutredningen (SOU 1978: 27) uttalade rent allmänt, att medverkan av nämndemän är värdefull vid den slutliga handläggningen av alla körkortsmål, som länsrätten avgör. Samtidigt öppnar 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar möjlighet till ensamdomarhandläggning (s.k. E-mål). Enligt paragrafen kan ett mål handläggas som E-mål när varning skall komma i fråga "om det inte är påkallat av särskild anledning att målet avgörs av fullsuttet rätt". Undersökningsresultaten visar också, att E-målsfrekvensen är relativt hög (55 %) i de måltyper (16 § p. 3 och 4) där ingripande i form av varning dominerar, se tabell 9. Det är naturligtvis rationellt ur resurssynpunkt, att målen inte avdöms i tyngre sammansättning än vad det enskilda körkortsmålet motiverar.

3.1 Undersökningsmetoden

Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning. Undersökningen avser antalet diarieförda ärenden samt meddelade erinringar under år 1983 samt samma uppgifter vad gäller år 1984 fram till och med november månad. När det gäller övriga frågor avser det tiden för besvarande av enkäten.

3.2 Enkätfrågorna

De frågor som har ställts i LON-enkäten till länsstyrelserna framgår av bilaga 3. Enkäten har senare kompletterats med frågan huruvida erinringar ingår i antalet diarieförda ärenden.

3.3 Enkät gjord år 1982

I tabell 21 redovisas resultatet av enkät gjord 1982.

3.4 Allmänna ombudets organisatoriska anknytning till länsstyrelsen

Allmänna ombudet i körkortsfrågor är placerad på länsstyrelsens allmänna enhet, förutom i Stockholms och Gotlands län där allmänna ombudet är placerad på trafikenheten respektive rättssekreterariatet.

I förarbetena till körkortslagstiftningen utvecklar departementschefen i prop. 1979/80: 178, sid. 45, närmare varför allmänna ombudet bör placeras på länsstyrelsen samt anför. "Jag förordar således att ett allmänt ombud förordnas i varje län. I vart fall på de större länsstyrelserna kan det behövas mer än ett allmänt ombud. Som ombud bör förordnas en tjänsteman hos länsstyrelsen, företrädesvis med juridisk utbildning."

Författningsmässigt framgår det allmänna ombudets organisatoriska anknytning till länsstyrelsen endast av vissa bestämmelser i körkortslagen (1980: 977) och körkortsförordningen (1983: 403). Se 48 § körkortslagen samt 86 och 102 §§ körkortsförordningen.

När det allmänna ombudet infördes så förordnades tjänstemän på länsstyrelsernas allmänna enhet till allmänna ombud. På allmänna enheten fanns och finns även nu länsstyrelsens körkortsavdelning.¹ Vidare fanns, före länsrättens utbrytning, den del av länsrätten som handlade bl.a. körkortsmål. Det stora flertalet av tjänstemännen som förordnades som allmänna ombud hade sålunda erfarenhet av körkortslagstiftningen genom att vara eller ha varit föredragande eller beslutande i körkortsärenden eller genom att ha varit föredragande eller beslutande i länsrätten vad gäller körkortsmål eller varit beslutande i vilka ärenden som skulle överlämnas till länsrätten för eventuell åtgärd.

¹ Stockholms och Gotlands län har annan organisatorisk indelning.

Som enkäten visar är det normalt att allmänna ombudet även har andra på allmänna enheten förekommande ärenden att handlägga. Endast i Göteborgs och Bohus län samt Stockholms län finns det allmänna ombud som på heltid tjänstgör som allmänt ombud.

3.5 Allmänna ombudets utbildning

Det finns sammanlagt 61 tjänstemän med förordnande som ordinarie allmänt ombud. Av de ordinarie allmänna ombuden har 45 stycken jur kandexamen. Flera av dem är dessutom tingsmeriterade. Några av dem har dessutom ytterligare kompetens som t.ex. fiskal eller distriktsåklagarutbildning. Resterande ordinarie allmänna ombud har högskole/akademisk utbildning eller den "gamla" landskansliutbildningen.

För de ordinarie allmänna ombuden finns 26 tjänstemän förordnade som ersättare. Av dem har 16 stycken jur kandexamen. Även här finns tjänstemän med ytterligare kompetens som hos de ordinarie allmänna ombuden. Resterande ersättare har samma utbildningsbakgrund som de ordinarie utan jur kandexamen.

3.6 Konferenser m. m. för allmänna ombuden

LON anordnar årliga konferenser samt även "kurser" för allmänna ombuden. I mars 1984 anordnade LON en tvådagars kurs i processföring för allmänna ombuden. Där medverkade bland andra regeringsrådet Bertil Voss vad gällde besvär till regeringsrätten. Enligt DV-undersökningen, som omfattar tiden 1983-07-01–1984-06-30, fick allmänna ombudet endast prövningstillstånd i 12 % av överklagade mål till regeringsrätten. Förhoppningsvis har den i mars 1984 anordnade kursen gett som resultat att en eventuell senare undersökning kommer att visa en större andel meddelade prövningstillstånd.

För att de allmänna ombuden skall få kännedom om intressanta avgöranden från andra länsrätter och kammarrätter samt snabbt få kännedom om domar och beslut från regeringsrätten har LON åtagit sig att distribuera rättsfall till allmänna ombuden. LON får sålunda kontinuerligt in avgöranden från regeringsrätten, kammarrätter samt i speciella fall länsrätter för att sändas ut för kännedom till övriga allmänna ombud.

3.7 Allmänna ombudens referensgrupp (AOR)

Vid årsskiftet 1983/84 bildades allmänna ombudens referensgrupp (AOR). Gruppen är sammansatt så att den skall representera län av olika storlek och delar av landet. AORs uppgift är att verka för en enhetlig praxis i körkortsmål. Bland det som gruppen har utträttat kan nämnas ett förslag till gemensam ansökningspraxis enligt 16 § 2–4 KKL. Detta förslag antogs vid AO-konferensen den 19–20 mars 1984. En undersökning har gjorts om gränsen varning/återkallelse vid körkortsingripande enligt 16 § 2–4 KKL. Vidare har en undersökning gjorts om vilka brott som föranleder ansökan till länsrätt enligt 16 § 6 KKL, vilken utredning som görs samt domstolar-

nas bedömning. En liknande undersökning har gjorts vad gäller ansökningar enligt 16 § 5 KKL. Denna undersökning har lett till förslag till riktlinjer för handläggning av LOB-ansökningar. Förslaget antogs vid AO-konferensen den 6 juni 1985. AOR har även i samarbete med TSV i Örebro verkat för framtagande av statistik över körkortsingripanden. Det har bland de allmänna ombuden ansetts angeläget att ge gruppen en fastare form för sitt arbete. Vid AO-konferensen den 6 juni 1985 har därför beslutats att bilda en förening för allmänna ombuden och en interimsstyrelse har utsetts. Styrelsen har samtidigt getts mandat att fortsätta AORs arbete.

3.8 Institutet erinran

Detta avsnitt grundas på synpunkter som allmänna ombud har framfört på konferensen och vid andra tillfällen.

I prop. 1979/80: 178 sid. 45 anför departementschefen. "Enligt min mening behöver inte ytterligare personalresurser tillföras länsstyrelserna för denna reform". Det förhållande att länsstyrelserna inte fick några ytterligare personalresurser för reformen torde vara det som har haft den största betydelsen för att erinran inte har kunnat användas i den utsträckning som lagstiftaren har åsyftat.

På flera länsstyrelser upptäckte allmänna ombudet att arbetstiden inte räckte till för att både göra ansökningar till länsrätten samt att meddela erinringar i den utsträckning som det i och för sig kunde finnas anledning till. I detta läge valde allmänna ombudet att prioritera ansökningar till länsrätten om körkortsingripande. Med hänsyn till den ändring som gjordes i 86 § körkortsförordningen genom SFS 1981:94, ändringen kom att börja tillämpas först på hösten 1982, enligt vilken registerblad som framställs även skall sändas till den enskilde själv, torde det numera även kunna ifrågasättas huruvida den av allmänna ombudet meddelade erinran är nödvändig för att påminna körkortshavaren om de krav som från trafik-säkerhetssynpunkt gäller för innehav av körkort. På baksidan av registerbladet finns nämligen angivet att registerbladet även har sänts till länsstyrelsen för ställningstagande om eventuellt körkortsingripande. Erfarenheten har visat att många körkortshavare uppfattar detta som en "erinran" och att de blir mycket förvånade när de får även en formell erinran från allmänna ombudet. För många körkortshavare är detta ett uttryck för byråkrati och "slöseri med skattebetalarnas medel". Detta särskilt när de får reda på att erinran inte antecknas i körkortsregistret och inte heller torde vara avsedd att ligga körkortshavaren till last vid ett eventuellt senare körkortsingripande.

I de fall när körkortshavaren inte genom registerblad uppmärksammas på att en händelse kan föranleda en omprövning av körkortsinnehavet torde dock erinran ha en större betydelse. Detta gäller särskilt vid omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB). Många körkortshavare är mer eller mindre okunniga om att alkoholberusning även utan ett direkt samband med bilkörning kan föranleda ett ifrågasättande av körkortsinnehavet.

Sammanfattningsvis kan sägas att i de län där jämförelsevis ett lågt antal erinringar meddelas så torde detta bero på bristande personalresurser. Prioriteringen av ansökningar till länsrätten torde kunna göras utan att tanken bakom erinran helt förfelas genom att körkortshavaren uppfattar registerbladet med dess text som en "erinran". Största betydelsen torde erinran ha när det gäller händelser som körkortshavaren normalt inte sätter i samband med ett ifrågasättande av körkortsinnehavet.

3.9 Eventuella felkällor vid jämförelse mellan länsstyrelser samt enkät gjord 1982

När man gör en jämförelse mellan de olika länsstyrelserna och den enkät som gjordes 1982 är det viktigt att ta i beaktande att vissa frågor är sådana att svaren kan präglas av subjektivitet. Detta gäller frågorna om hur stor procent av en persons arbetstid som går åt för AO-ärenden när personen även har andra arbetsuppgifter. Om man gör en jämförelse av antalet diarieförda ärenden kan detta ge en missvisande bild av arbetsbelastningen för allmänna ombudet. Praxis är olika på länsstyrelserna när det gäller i vilket skede av handläggningen som ett ärende diarieförs. På vissa länsstyrelser diarieförs t. ex. inte LOB-anmälningar där socialutredning görs förrän svar på utredningen har kommit och beslut fattats om att ytterligare åtgärd skall vidtagas. Allmänna ombudet i Göteborgs och Bohus län har under 1984 praktiserat ett nytt diarieföringssystem där särskilda diarienummer har slopats. Personnumret används i stället som diarienummer. Detta innebär i praktiken att i diariet nästan enbart förekommer ärenden som har föranlett åtgärd. Detta system används fr. o. m. 1985 av nästan samtliga länsstyrelser. Sammanfattningsvis kan sägas att jämförelser bör göras med viss försiktighet.

4 Har syftena med reformerna uppnåtts?

4.1 Bättre utredningsmaterial

Undersökningen visar att detta syfte uppnåtts och att de allmänna ombuden lever upp till det utredningsansvar, som förutsattes i förarbetena.

4.2 Snabb och rationell handläggning

En god utredning i målen – förebringad av AO – har skapat en rationellare handläggning av körkortsmålen i länsrätterna. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett körkortsmål i länsrätt har sjunkit från 4,6 månader (1979) till 3,7 månader (1984). I vissa länsrätter är handläggningstiden lägre än tre månader, tabell 1. Siffrorna tyder på att ett mål avgörs så snart skriftväxlingen är avslutad. Ett brottmål fördröjer inte längre handläggningen av körkortsfrågan i länsrätt eftersom spärrtid kan beslutas parallellt, 19§ KKL.

Måltillströmningen nådde en kulmen 1978/79: 39 600 mål. Tillströmningen minskade under allmänna ombudens första verksamhetsår till 28 200 mål. Sedan dess har tillströmningen varit lägre än 1979 men ökat år från år till 35 400 mål 1984. Det framgår inte av trafikutskottets uttalande, hur stor minskning som utskottet förutsatte att reformerna skulle bidra till. Måltillströmningen 1984 är 10,6 % lägre än 1979. Om måltillströmningen under 1985 fortsätter att öka, så har reformerna inte inneburit nämnvärt minskad måltillströmning.

Det är vanskligt att göra en analys av orsakerna till denna utveckling. Sannolikt förhåller det sig så, att propositionerna inte har haft den inriktning mot minskad måltillströmning, som trafikutskottet vid riksdagsbehandlingen uttryckte förhoppning om.

4.4 Individualiserad och nyanserad prövning samt enhetligare och säkrare bedömning

Som tidigare har anförts (2.4) har enkäten inte kunnat utformas med syfte att besvara dessa frågor och de behandlas därför inte i rapporten.

4.5 Referensmaterial har saknats

Någon liknande undersökning har inte tidigare genomförts vid DV. Denna rapport saknar därför i stort sett jämförande analyser.

Tabell- och bilageförteckning

Tabellerna:

Tabell 1	Antalet inkomna körkortsmål 1982–84 m. m.
Tabell 2	Domslutet (fördelningen återkallelse, varning, ej åtgärd) samtliga länsrätter
Tabell 3	Domslutet (fördelningen återkallelse etc.), länsrättsvis, absoluta tal
Tabell 4	Domslutet länsrättsvis, procentuell fördelning
Tabell 5	Domslutet i länsrätt m. h. t. sakfråga, samtliga länsrätter
Tabell 6	Domslutet i länsrätt m. h. t. sakfråga, länsrättsvis, procentuell fördelning, 16 § p. 4 KKL
Tabell 7	Spärrtiden m. h. t. sakfråga, samtliga länsrätter
Tabell 8A	Utredningen i länsrätt m. h. t. sakfråga, samtliga länsrätter
Tabell 8B	Kompletterande utredning har inhämtats, samtliga mål, länsrättsvis, procentuell fördelning
Tabell 9	Fördelningen mellan E- och nämndmål m. m., samtliga länsrätter
Tabell 10	Fördelningen mellan E- och nämndmål m. m., länsrättsvis, procentuell fördelning, Sakfråga: 16 § p. 4 KKL

Tabell 11	Domslutet i kammarrätt (fördelningen bifall–ej bifall) jämfört med klagande, samtliga län	Prop. 1985/86: 115
Tabell 12	Antalet från respektive länsrätt överklagade mål samt deras relativa andel av målen, kammarrätt för kammarrätt	
Tabell 13	Domslutet i kammarrätt (fördelningen bifall–ej bifall), m. h. t. sakfråga och klagande, samtliga län	
Tabell 14	Domslutet i kammarrätt (fördelningen bifall–ej bifall), AO klagande, länsvis, procentuell fördelning	
Tabell 15	Domslutet i kammarrätt (fördelningen bifall–ej bifall), körkortshavaren klagar, länsvis, procentuell fördelning	
Tabell 16A	Utredningen i kammarrätt m. h. t. sakfråga, samtliga län	
Tabell 16B	Muntlig förhandling i kammarrätt, samtliga län	
Tabell 17	Av domstol kompletterad utredning i körkortsmål	
Tabell 18	Körkortsmål i regeringsrätten	
Tabell 19	AO-resurser, antalet diarietörda ärenden samt meddelade erinringar 1983–84 m. m.	
Tabell 20	AO-resurser, diarietörda ärenden, registerblad m. m., 1984	
Tabell 21	AO-resurser, diarietörda ärenden, registerblad m. m., 1982	

Bilagorna:

Bilaga 1	Enkätfrågorna – länsrätt (DV-undersökningen)
Bilaga 2	Enkätfrågorna – kammarrätt (DV-undersökningen)
Bilaga 3	LONs enkätfrågor 1984

DOMSTOLSVERKET

1985-08-07

Dnr 2282-1984

Till

kommunikationsdepartementet

Domstolsverket (DV) får härmed översända en rapport angående handläggningen av körkortsmål. Rapporten, som syftar till att i vissa frågor följa upp 1978 och 1980 års körkortslagstiftningsreformer, har utarbetats tillsammans med Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och bygger på två enkätundersökningar.

Av rapporten framgår bl.a. att handläggningen av körkortsmålen har blivit snabbare och utredningen bättre. Enligt trafikuskottets uttalanden syftade reformerna också till en minskning av måltillströmningen. Minskningen blev också ansevärd under allmänna ombudens (AO) första verksamhetsår. Måltillströmningen sjönk då till 28 500 mål (= 72 % av 1979 års nivå). Därefter har måltillströmningen dock ökat kontinuerligt och uppgick år 1984 till 35 450 mål (= 90 % av 1979 års nivå).

Enligt DV:s mening bör möjligheterna undersökas, att varaktigt minska tillströmningen av körkortsmål till länsrätterna.

Huvudregeln enligt 16 § körkortslagen (KKL) är att körkortsingripande skall ske i form av återkallelse medan varning enligt 22 § skall komma i fråga bara om särskilda skäl föreligger. I praxis har emellertid tillämpningen kommit att bli en helt annan. Förseelser enligt 16 § p. 3 och p. 4 körkortslagen utgör sammanlagt 41 % av körkortsmålen i länsrätt. Varning meddelas i så stor utsträckning som 71 % av dessa mål. Den stora frekvensen av varningar tyder på, att vissa trafikförseelser (exempelvis lindrigare fall av vårdslöshet i trafik) väl motiverar en varning utan att återkallelsegrund för den skall måste anses föreligga. Vad som anförts tyder enligt DV:s uppfattning på att en översyn av konstruktionen av 16 och 22 §§ KKL kunde övervägas så att bestämmelserna bättre stämmer överens med praxis.

Allmänna ombudens referensgrupp föreslog i en framställning till kommunikationsdepartementet daterad den 30 maj 1984 att de allmänna ombuden skulle få meddela varning. DV var i sitt remissyttrande negativt till förslaget bl.a. eftersom effekterna av körkortsreformerna inte var kända. Den undersökning som DV och LON nu har gjort visar att de allmänna ombuden fungerar väl. Några invändningar mot att ge de allmänna ombuden mer omfattande uppgifter föreligger därför inte. Enligt DV:s mening bör de allmänna ombuden få möjlighet att besluta om varning. Institutet erinran (49 § KKF) som enligt vad som framgår av rapporten har kommit att användas i varierande utsträckning, torde kunna tas bort.

Detta ärende har avgjorts av generaldirektören efter föredragning av Prop. 1985/86: 115
kammarrättsassessorn Oscar Thurén. I handläggningen har också deltagit
byråchefen Karl-Axel Bladh.

Mats Börjesson

Oscar Thurén

Det till lagrådet remitterade lagförslaget

Förslag till

Lag om ändring i körkortslagen (1977: 477)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1977: 477)¹

dels att 16 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 47 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²

Ett körkort skall återkallas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket eller 4 § lagen (1951: 649) om straff för vissa trafikbrott eller 6 kap. 2 § första, andra eller tredje stycket järnvägstrafiklagen (1985: 192),

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott och överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,

4. om körkortshavaren i annat fall har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn och överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren vid förandet av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel och överträdelsen inte kan anses som ringa,

4. om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,

5. om körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende ej bör ha körkort,

6. om det med hänsyn till brottslig gärning som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antagas att han ej kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt ej kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,

7. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att föra körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt ej vidare bör ha körkort,

8. om körkortshavaren ej följer föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov,

9. om körkortshavaren ej följer föreläggande att förnya körkort,

10. om körkortshavaren begär att körkortet skall återkallas.

¹ Lagen omtryckt 1980: 977.

² Senaste lydelse 1985: 197.

47 a §

Om det allmänna ombudet anser att varning är en tillräcklig åtgärd, får ombudet utfärda ett föreläggande om varning för godkännande inom viss tid.

Har föreläggande utfärdats enligt första stycket, får ansökan enligt 41 § inte göras förrän tiden för godkännande har gått ut. Ett skriftligt godkännande gäller som ett domstolsbeslut vilket har vunnit laga kraft.

Ett godkännande som sker sedan det allmänna ombudet har gjort ansökan till länsrätten är utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977: 477)	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 februari 1986	5
1 Inledning	5
2 Föredragandens överväganden	6
2.1 Utgångspunkter	6
2.2 Grunderna för återkallelse av körkort	7
2.3 Allmänna ombudets befogenheter	9
2.4 Föreläggande om varning	11
2.5 Institutet erinran	13
2.6 Övriga åtgärder med anledning av domstolsverkets förslag ...	14
2.7 Resurspåverkan	15
2.8 Ikraftträdandet m. m.	15
2.9 Delegeringsarbetet	15
3 Upprättat lagförslag	16
4 Hemställan	16
5 Beslut	16
Utdrag ur lagrådets protokoll vid sammanträde den 11 mars 1986 ...	17
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 1986 ...	22
1 Anmälan av lagrådsyttrande	22
1.1 Allmänna synpunkter	22
1.2 Körkortsåterkallelser	24
1.3 Allmänna ombudens rätt att förelägga varning	25
2 Omhändertagande av körkort vid misstanke om trafiknykterhets- brott	25
2.1 Gällande ordning	25
2.2 Rikspolisstyrelsens skrivelse m. m.	26
2.3 Föredragandens överväganden	27
3 Hemställan	29
4 Beslut	29

Bilagor

1 Domstolsverkets rapport 1985: 4 Körkortsmålen i förvaltningsdom- stolarna och allmänna ombudens resurser – två statistikundersök- ningar	30
2 Skrivelse från domstolsverket	47
3 Det till lagrådet remitterade lagförslaget	49

