

Stf Justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser**

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 juni 2006, framförde AA kritik mot det sätt varpå Länsstyrelsen i Stockholms län handlagt ett ärende om godkännande av handledare för privat övningskörning. Av anmälan framgick i huvudsak följande. I början av maj 2006 skickade AA:s tilltänkta handledare vid privat övningskörning med motorcykel in ansökan till länsstyrelsens trafikenhets. Den 11 maj 2006 betalade AA in avgiften 120 kr. Vid tiden för anmälan hade något tillstånd inte kommit. AA klagar över bristande information, lång handläggningstid, undermålig service och bristande arbetsrutiner.

Utredning

Av en den 9 juni 2006 inom JO-ämbetet upprättad tjänsteanteckning framgår följande.

Telefonsamtal med BB vid Länsstyrelsen i Stockholms län

Hon uppger bl.a. följande. AA betalade avgiften den 12 maj 2006. Någon ansökan har dock ännu inte registrerats. Detta beror på att handläggningen släpar efter p.g.a. många ansökningar denna årstid, för lite personal samt den lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2006 med krav på utbildning vid övningskörning för behörighet B samt avgift för provning av handledare. Registrering av ansökan sker först i samband med handläggningen. Handläggningen i sig tar inte lång tid. När det väl finns tid för registrering kan därför ärendet handläggas samtidigt. Handläggningen släpar efter beträffande ansökningar ända tillbaka i december 2005. Sedan lagändringen blev känd i mitten av december inkom väldigt många ansökningar före årsskiftet. Trots övertid gick det inte att hinna med. En orsak var att länsstyrelsen inte kände till lagändringen förrän just i mitten av december. Det fanns alltså ingen tid för förberedelse. Samtliga ansökningar som kom in före den 2 januari 2006 där eleven redan hade körkortstillstånd "bakdaterades" och handlades enligt de äldre reglerna. De sista av dessa ärenden avgjordes i februari 2006. Kvar av ansökningar före årsskiftet är sådana där eleven saknar tillstånd. För att handledare skall godkännas krävs att eleven har tillstånd. Beträffande sistnämnda ansökningar gäller kravet på utbildning. Sökandena slipper dock avgiften.

Det som tar tid är att många ansökningar är bristfälliga och måste kompletteras med utbildningsintyg och/eller avgift. Information om de nya kraven finns på läns-

styrelsens hemsida. Handläggningstiden uppgår till ca 1,5 månader. Inom några veckor bör AA:s ansökan alltså vara behandlad.

Under samtalet konstateras att AA inte har angett handledarens personuppgifter på inbetalningen. Eftersom ansökningen sorteras och sedermera registreras på handledaren kommer det att bli svårt att koppla ihop betalningen med rätt ansökan. Undertecknad upplyser BB om det telefonnummer som AA uppgett i anmälan till JO, och hon uppger att hon omgående kommer att kontakta AA för att komma till rätta med det problem som upptäckts.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för utredning och yttrande över vad som framgick i anmälan och tjänsteanteckningen.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören CC) anförde i yttrande den 15 augusti 2006 följande.

Till följd av ökad arbetsbelastning och ärendeinströmning har länsstyrelsen under våren haft längre handläggningstider avseende ansökningar om handledarskap vid övningskörning. Detta beror i huvudsak på den lagändring om introduktionsutbildning vid privat övningskörning som trädde i kraft vid årsskiftet.

Ett mycket stort antal ansökningar inkom i december 2005. Länsstyrelsen hade inte möjlighet att handlägga dessa innan lagändringen trädde i kraft och eftersom det saknades övergångsbestämmelser beslutade länsstyrelsen, för att inte allmänheten skulle drabbas, att handlägga ansökningar inkomna innan årsskiftet enligt bestämmelserna som gällde då, trots att besluten kunde fattas först efter årsskiftet.

Information om länsstyrelsens handläggningstider har spritts till trafikskolor och meddelats dem som kontaktat länsstyrelsen. Även information angående avgiften har spritts till trafikskolor men finns t.ex. också på länsstyrelsens hemsida där det framgår att ”från den 1 januari 2006 krävs att du betalat in 120 kr på postgiro 43 55 97-0 för att Länsstyrelsen ska kunna pröva ärendet. Ansökningsavgiften 120 kr krävs oavsett vilken behörighet ansökan avser”.

AA har inte uppgett handledarens namn och personnummer vilket bidragit till den långa handläggningstiden i detta fall. På länsstyrelsens hemsida framgår även att man ska ange både handledarens och elevens namn och personnummer vid betalning.

Avgiften som AA inbetalat är en avgift för länsstyrelsens handläggning av ärendet och ska inte återbetalas efter att ärendet handlagts. Eventuella skadeståndsanspråk kan riktas till Justitiekanslern.

Avslutningsvis konstaterar länsstyrelsen att handläggningstiden för ärenden av aktuell typ även fortsättningsvis kommer att vara beroende av huruvida ansökan är fullständig med utbildningsintyg, betald avgift samt körkortstillstånd för eleven. Till följd av att ärendeinströmningen minskat och ansökningarna oftare är kompletta har handläggningstiderna dock under sommaren blivit betydligt kortare och länsstyrelsen bedömer att de fortsättningsvis inte ska behöva vara längre än ett par veckor.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret men avstod från detta.

I beslut den 27 juli 2007 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Med hänsyn bl.a. till vad länsstyrelsen anförde om att de av AA påpekade handläggningsproblemen nu tycks vara bemästrade, ser jag ingen anledning att vidare uttala mig beträffande hans klagomål. Utredningen i ärendet har emellertid aktualiserat den principiellt betydelsefulla frågan om tillämpliga föreskrifter, då ett

ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser. Problemet uppkom visserligen inte i AA:s ärende, som helt hänför sig till tiden efter den aktuella lagändringen, men utgör ett centralt tema i länsstyrelsens remissvar och förtjänar en kommentar.

Bestämmelser om handledare vid privat övningskörning fanns tidigare i den äldre körkortsförordningen (1977:722) och överfördes sedan till den nu gällande körkortslagen (1998:488). Genom ändringar i körkortslagen i december 2004 (SFS 2004:1087) infördes ett krav på att handledaren tillsammans med den som skall övningsköra genomgår en introduktionsutbildning (4 kap. 7 § första stycket 4 körkortslagen). Kravet gällde dock först från den 1 januari 2006 och endast om det är fråga om övningskörning för förarbehörigheten B.

Länsstyrelsen anger att det stora antalet under december 2005 inkomna ansökningar om godkännande av handledare omöjliggjorde en handläggning av dessa före den 1 januari 2006, då lagändringen med det nyttillkomna kravet trädde i kraft. Då övergångsbestämmelser saknades ansåg sig länsstyrelsen ”för att inte allmänheten skulle drabbas” kunna handlägga de före årsskiftet inkomna ansökningarna enligt de äldre bestämmelserna, trots att beslut inte kunde fattas förrän senare.

Regeringsrätten har i en serie rättsfall från senare tid haft att ta ställning till den aktuella frågan. Innebörden av denna praxis är i korthet, att den allmänna utgångspunkten vid bedömningen bör vara, att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning, men att t.ex. hänsynen till principer om proportionalitet och rättssäkerhet liksom till uttalade syften med lagstiftningen kan motivera avsteg från grundkonceptet. (Se RÅ 1988 ref. 132 och de senare mera nyanserade domarna i rättsfallen RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82.)

Som framgått har länsstyrelsen i sitt remissyttrande ansett att hänsynen till ”allmänheten”, varmed måste avses de sökande, motiverat en tillämpning av de vid prövningstillfället ej gällande men för dessa förmånligare äldre bestämmelserna. Även om ett sådant synsätt rent principiellt inte framstår som orimligt, har jag svårt för att se att det skulle väga tillräckligt tungt för att i ett fall som detta frångå huvudregeln. Mot länsstyrelsens betraktelsesätt talar bl.a. också den omständligheten, att syftet med lagstiftningen – att komma till rätta med brister i den privata övningskörningen – temporärt motverkades genom det valda förfarandet. (Se prop. 2003/04:160 s. 89 f. och 96 ff.)

Noteras bör även att JO Berggren i ett tidigare ärende (dnr 1226-2006, beslut 2006-03-24) inte funnit anledning till någon åtgärd eller något uttalande i anledning av klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län för att denna länsstyrelse i motsvarande situation tillämpat de nya reglerna. Som framgått delar jag JO Berggrens uppfattning, att anledning saknas att reagera mot en sådan tillämpning.

Mot bakgrund bl.a. av de uttalanden som Regeringsrätten i sin senare praxis gjort om nödvändigheten av försiktighet vad gäller uppställande av en strikt princip för

hanteringen av situationer som den aktuella finner jag dock inte skäl att rikta kritik mot Länsstyrelsen i Stockholms län för att den tagit i anspråk den av Regeringsrätten anvisade flexibiliteten i tillämpningen på ett sätt som jag finner mindre lyckat. Mera angeläget synes vara att fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av genomtänkta övergångsbestämmelser för att motverka en sådan oenhetlig rättstillämpning inom landet som här illustrerats. Att övergångsbestämmelser under senare år i ökad utsträckning kommit att framstå som en bristvara framgår också av Regeringsrättens praxis.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet) för kännedom.