

Infrastrukturdepartementet

cc Trafikverket
Riksdagens Trafikutskott
Transportstyrelsen

Köerna till körprovet är ett systemfel – inte ett kapacitetsproblem

En framställan om saklig differentiering av provköer i enlighet med förvaltningsrättens krav.

Inledning och bakgrund

Denna skrivelse fokuserar *inte* på effektiviteten i verkställandet av uppdraget hos den ansvariga myndigheten Trafikverket, resultatenhet Förarprov. STR har ett stort förtroende för myndigheten Trafikverkets ambition och förmåga att på ett rättssäkert sätt, tillhandahålla prov med hög servicenivå. Vidare STR har ett gott samarbete med Trafikverket Förarprov såväl centralt som lokalt där parterna har samsyn i många centrala frågor kring kravnivå på debuterande förare vilka syftar till ökad trafiksäkerhet och förståelse för människans roll och trafikens komplexitet. Samarbeten där respekt för varandras roll finns och där konstruktiv dialog råder vilken vi på STR är tacksamma för och vill bibehålla.

Denna skrivelse fokuserar i stället på *systemutnyttjandet* i det svenska förarutbildningssystemet från ett principiellt perspektiv utifrån systemets konsekvenser i praktiken. Systemet är inte effektivt och har varit föremål för tre omfattande utredningar under de senaste åtta åren (*"Förslag på nytt förarutbildningssystem för personbil, behörighet B" från 2019, TSG 2019-6548 från 2020, TSG 2023-1619 från 2024*), utan att verkningfulla åtgärder kommit till stånd förutom nödvändiga åtgärder mot den kriminella verksamheten i form av falska trafikskolor respektive provbedrägerier.

Systemets ineffektivitet får flera konsekvenser varav provväntetider och successivt sjunkande provresultat är de tydligaste konsekvenserna.

Väntetiderna för att få genomföra körprov för behörighet B är idag långa i stora delar av landet. Den som är redo att ta sitt körkort kan tvingas vänta i månader på en provtid – i samma kö som den som ännu inte är förberedd. Konsekvensen är att examinationskapaciteten i stor utsträckning förbrukas på omprov i stället för att pröva förare som är redo. Köerna är därför inte i första hand ett tecken på för få provtider. De är ett tecken på att systemet inte skiljer mellan den som är förberedd och den som inte är det.

Detta är inte en angelägenhet för trafikskolebranschen. Det är ett systemfel med direkta samhällseffekter. Ett körkort är för många en förutsättning för att kunna ta ett arbete, särskilt utanför storstäderna och inom yrken som kräver körförmåga. När unga människor fastnar i månadslånga köer fördröjs deras inträde på arbetsmarknaden och deras etablering i vuxenlivet. För arbetsgivare blir körkortskravet en flaskhals i kompetensförsörjningen. För landsbygd och mindre orter, där kollektivtrafiken är gles, begränsas den regionala rörligheten när människor inte kan ta sig till arbete, studier eller praktik. Och för samhällsekonomin innebär ett system som genomför långt fler prov än nödvändigt ett omfattande och återkommande resursslöseri. Köerna till körprovet är därmed inte en administrativ detalj, utan en fråga som griper in i arbetsmarknad, kompetensförsörjning och tillväxt. Trafikverket har i tidigare dialog med STR själv framhållit att en hög andel körkortsinnehavare är en viktig parameter i ett fungerande samhälle och att näringslivet är beroende av att kompetensen finns i tillräcklig omfattning. STR delar den synen fullt ut – och menar att den är ett skäl att utforma bokningssystemet så att det faktiskt tjänar dessa mål, i stället för att motverka dem.

Trafikverket framhåller att det redan idag finns två separata bokningsköer – en för trafikskolornas bokningar och en för privatister. Det är formellt riktigt. Men köerna hanteras så att väntetiden hålls i allt väsentligt lika i båda; Trafikverket har själv beskrivit skillnaden mellan dem som marginell. Det tidsförsteg som före 2020 gav den förberedde körkortstagaren en kortare väg till provet togs då bort, vid en tidpunkt då trycket var jämnt och åtskillnaden ändå inte gav någon märkbar effekt. Idag tillämpas ingen sådan skillnad alls.

De två köerna fungerar därmed i praktiken som en enda, och behandlas i det följande som en gemensam kö – inte av oprecision, utan därför att det är så de faktiskt fungerar. En formell uppdelning utan operativt innehåll kan inte åberopas som om den vore en saklig differentiering, och att hålla väntetiderna lika är inte heller neutralitet: det är resultatet av en aktiv fördelning som Trafikverket själv styr. När myndigheten beskriver denna ordning som likabehandling tillämpas bara halva principen – saklighetskravet kräver att lika fall behandlas lika och att olika fall behandlas olika, och ett resonemang som stannar vid det första ledet utelämnar det andra. Att Trafikverket på en annan grund mycket väl skiljer mellan körkortstagare – företrädet dras in för den som underkänts (avsnitt 1) – visar att frågan inte är om differentiering är möjlig, utan om den sker på rätt grund. Frågan i det följande är därför inte om köer ska skapas – de finns redan – utan om den fördelning Trafikverket redan råder över ska tillåtas spegla den dokumenterade skillnad i förberedelse som saklighetskravet kräver.

Trafikverket motiverar dagens gemensamma provkö med likabehandlingsprincipen. Det argumentet är redan motbevisat – av Trafikverket självt. Myndigheten differentierar nämligen redan mellan körkortstagare på individuell grund. Frågan är därför inte om differentiering är tillåten. Den frågan har Trafikverket besvarat jakande genom sin egen praxis. Frågan är varför myndigheten erkänner vissa individuella skillnader men blundar för andra som är minst lika väl dokumenterade.

Sveriges Trafikutbildares Riksförbund (STR) framställer härmed att Trafikverket återinför det tidsförsteg i provkön som fram till 2020 gavs körkortstagare med dokumenterad och kvalitetssäkrad förberedelse. Skälen är empiriska, historiska, strukturella och juridiska – och de pekar samtliga åt samma håll. En sådan ordning är inte bara förenlig med saklighetskravet i regeringsformen 1 kap. 9 § och förvaltningslagen 5 §. Den är vad saklighetskravet kräver.

1. Trafikverket differentierar redan – principinvändningen är därmed obsolet

Låt oss börja med det avgörande. Trafikverket gör redan precis det myndigheten påstår sig vara förhindrad att göra. En körkortstagare som underkänts vid två tillfällen

placeras idag med lägre prioritet och får därmed längre väntetid än övriga. Det är differentiering. Den är grundad på en individuell omständighet. Och den tillämpas dagligen, utan att någon hävdar att den strider mot likabehandlingsprincipen.

Därmed faller Trafikverkets centrala invändning. Myndigheten kan inte både hävda att likabehandlingsprincipen förbjuder differentiering och samtidigt själv differentiera. Den ena hållningen utesluter den andra. Genom sin egen bokningsordning har Trafikverket redan slagit fast att principen tillåter att individuella förhållanden får genomslag i köttilldelningen.

Kvar står då en enda fråga, och den torde vara obekvämt för myndigheten: om antalet underkända prov är ett tillräckligt sakligt skäl för att differentiera, varför skulle då dokumenterad förberedelse inte vara det? Båda är individuella. Båda är dokumenterade. Båda är direkt kopplade till provets syfte. Det finns inget svar på den frågan som inte samtidigt underkänner Trafikverkets egen befintliga ordning. Antingen är individuella skillnader relevanta för köttilldelningen – och då måste även förberedelse beaktas. Eller så är de det inte – och då saknar Trafikverkets nuvarande differentiering laglig grund. Myndigheten kan inte få ha det på båda sätten.

Trafikverket har själv beskrivit hur detta är satt i system. Myndigheten har förklarat att den möter köernas längd genom att arbeta med företräde: varje kund, oavsett kö, ges två provtider med prioritet, och den som underkänns vid båda hamnar därefter i lägre prioritet i tillgången till körprov. Detta framställs uttryckligen som myndighetens sätt att förena kortare köer med likabehandling. Men det är en ordning där tillgången till prov medvetet styrs av en individuell omständighet som är kopplad till sannolikheten att klara provet. Därmed har Trafikverket själv slagit fast just det som STR hävdar: att köttilldelningen får – och bör – ta hänsyn till individuella förhållanden som har bäring på provutfallet.

Två slutsatser följer. För det första bygger Trafikverkets egen ordning helt på en prognos om provutfallet – men på den senaste och mest resurskrävande indikator som finns att tillgå. Företrädet dras in först sedan körkortstagaren underkänts två gånger, det vill säga först efter att två prioriterade provtider redan förbrukats. Dokumenterad förberedelse är samma slags individuella omständighet, men en bättre och tidigare sådan: den är känd redan före det första provet. Att låta den styra prioriteringen fångar

in samma slags information som myndigheten redan agerar på, fast innan kapaciteten gått förlorad – vilket är strikt bättre för just den kölängd Trafikverket säger sig vilja komma åt. För det andra är lika tilldelning åt alla inte detsamma som likabehandling. Att ge den dokumenterat förberedde och den helt oförberedde exakt två prioriterade provtider var behandlar två väsentligt olika fall lika. Det är formell likhet, inte saklig – och det är, som utvecklas i avsnitt 7, just det fel som saklighetskravet är till för att förhindra.

2. Problemet i siffror: ett system som producerar 2,5 gånger fler prov än det behöver

Varje år utfärdas i Sverige cirka 130 000 körkort med behörighet B. Varje körkort kräver två godkända prov – ett teoriprov och ett körprov. Systemets faktiska behov är alltså 260 000 prov per år. Det faktiska antalet genomförda prov är omkring 660 000.

Skillnaden är cirka 400 000 prov årligen. Det är omprov som inte hade behövts om körkortstagarna varit redo vid första försöket. Två tredjedelar av Sveriges samlade examinationskapacitet förbrukas alltså inte på att pröva trafikfärdiga förare – utan på att hantera bristande förberedelse. Det är inte ett kapacitetsproblem som löses genom fler provtider. Det är ett systemfel som varje ny provtid förvärrar, eftersom systemet i sin nuvarande form belönar att man bokar prov tidigt och oförberedd.

Det är denna struktur, inte resursbrist hos Trafikverket, som skapar köerna. Provtiderna upptas i stor omfattning av återkommande försök. Varje sådan tid är en tid som tas från någon som väntar för första gången.

3. Orsaken: olika förberedelse ger dokumenterat olika utfall

Sambandet mellan förberedelse och utfall är inte en hypotes, och det går att belägga med Trafikverkets egna siffror. Enligt myndigheten själv godkänns 52 procent av alla förstagångskörprov för behörighet B. Med andra ord underkänns nära hälften av alla körkortstagare vid första försöket. Den uppgiften är myndighetens egen, och kan därför inte avfärdas som branschens partsinlaga.

Trafikverket framhåller att de flesta lyckas inom tre försök och att endast en mindre andel behöver fler. Båda uppgifterna är riktiga, och förstagångssiffran ger en

rättvisande bild av den enskildes utsikter att klara provet. Men de besvarar en annan fråga än den som är relevant här. Att redovisa hur stor andel som till slut blir godkänd är ett mått på individens resa mot körkort. Det säger ingenting om hur många provtillfällen systemet förbrukar på vägen dit – och det är den frågan som avgör köernas längd.

Här finns en strukturell egenhet i hur utfallet redovisas. Genom att lyfta fram den slutliga godkännandegraden riktas uppmärksamheten mot framgången och bort från omprovsvolymen. Effekten blir att den del av statistiken som beskriver själva problemet – mängden prov som görs om – hamnar i skymundan. Det märkliga är att de mått Trafikverket åberopar till sitt försvar i själva verket bekräftar problemet. Att 84 procent klarar provet inom tre försök betyder per definition att en stor andel gör två eller tre prov. Det är omprov. Det är överskottet. Den siffra som ska visa att systemet fungerar är samtidigt beviset för hur många prov som förbrukas i onödan. Ett försvar som mäter hur många som till slut lyckas, i stället för hur många prov det kostar att komma dit, förklarar inte det som ska förklaras.

Var och en av de underkända förstagångsproven genererar ett omprov, som i sin tur upptar en ny provtid. Det är detta som driver volymen. Slutsatsen om resursåtgången följer direkt av myndighetens egen förstagångssiffra: när nära hälften underkänns vid första försöket uppstår med nödvändighet ett stort antal omprov, och det är överskottet av prov i förhållande till antalet utfärdade körkort som skapar köerna.

STR påstår inte att en viss utbildningsväg är den enda framkomliga, och inte heller att det råder en skarp tudelning mellan förberedda och oförberedda körkortstagare. Poängen är snävare och starkare än så: en körkortstagare som i dokumenterad ordning förberetts och bedömts redo av en av staten godkänd trafiklärare befinner sig i en annan och mätbart bättre dokumenterad situation än en körkortstagare utan sådan dokumentation. Det är den dokumenterade skillnaden, inte en gruppindelning, som är det rättsligt relevanta.

Här finns en avgörande nyans i hur skillnaden framträder. Trafikverkets siffra om 52 procent är legitim och korrekt – men den är ett genomsnitt över samtliga förstagångsprov och särskiljer inte körkortstagare efter förberedelseväg. Ett aggregat av det slaget jämnar med nödvändighet ut den variation som ligger inom det. När

utfallet i stället bryts ned framträder en betydande skillnad: godkännandegraden vid första försöket är väsentligt högre för körkortstagare som genomgått trafikskoleutbildning än för dem som förberett sig på egen hand. STR har tidigare angett storleksordningen till omkring 64 mot 28 procent. Det är just denna skillnad som det aggregerade måttet döljer.

STR har ingen avsikt att fastna i en diskussion om exakta procenttal. Den exakta nivån kan diskuteras, men att en väsentlig och vedertagen skillnad föreligger mellan dokumenterat förberedda och övriga är inte omtvistat – det är erkänt även i forskning och praktik. Poängen påverkas inte av om skillnaden är något större eller mindre. Tvärtom illustrerar förhållandet något viktigt: den omständighet som behöver åskådliggöras – förberedelsens betydelse – syns inte i det genomsnitt myndigheten redovisar, men upphör inte därför att vara verklig. En relevant skillnad blir inte irrelevant av att den inte framträder i ett valt aggregat.

Skillnaden behöver inte ens förklaras kausalt för att vara rättsligt relevant. För saklighetskravets tillämpning räcker att den är dokumenterad och kopplad till myndighetens uppdrag. Båda villkoren är uppfyllda – och underlaget kommer från Trafikverkets egen statistik.

4. Ordningen har funnits – och avskaffades aldrig av principiella skäl

Fram till 2020 gav Trafikverket körkortstagare som förberett sig genom trafikskola ett tidsförsteg i provkön – en kortare väntetid till provet än privatister. Det tidsförsteget avskaffades inte för att det ansågs strida mot likabehandlingsprincipen. Det avskaffades därför att köläget under en period var i balans och åtskillnaden då inte gav någon märkbar effekt vad STR erfar.

Det är en avgörande distinktion. Trafikverket har, vad STR erfar, aldrig prövat och funnit att en sådan differentiering skulle vara förvaltningsrättsligt otillåten. Förutsättningarna har nu ändrats – köerna är väsentligt längre än 2020 – och därmed återkommer skälen att tillämpa en ordning som tidigare fungerade väl. Att i det läget plötsligt återropa likabehandlingsprincipen som ett principiellt hinder är inte bara

historiskt inkonsekvent. Det motsägs av Trafikverkets egen tidigare tillämpning under många år.

Trafikverket har i tidigare svar hänvisat till att det ”på totalen” råder balans i provtillgången. Det är en ögonblicksbild, inte ett bestående tillstånd. STR varnade redan 2014 för att problemen återkommer i takt med ökande provvolym, bland annat till följd av växande 18-årskullar under de kommande åren. Den utvecklingen är nu ett faktum. Att avstå från att förbereda systemet för det förutsägbart ökande trycket – och i stället luta sig mot en tillfällig balans – är att upprepa det misstag som ledde fram till dagens köer. En ordning som speglar förberedelse är robust oavsett konjunktur i provtillgången; en gemensam kö fungerar bara så länge trycket är lågt.

5. Staten har redan kvalitetssäkrat förarutbildningen – och bortser från det i sista ledet

Trafikskoleverksamhet är tillståndspliktig. Trafikskolor står under statlig tillsyn. Trafiklärare verkar under godkännande utfärdat av Transportstyrelsen. Det är inte en bransch som själv definierar sina kvalitetskrav – det är en verksamhet där staten har bestämt kraven, vilka som får bedriva den och hur den ska kontrolleras.

När en godkänd trafiklärare intygar att en elev är redo för körprov är det därför inte en privat åsikt eller ett kommersiellt utlåtande. Det är en bedömning gjord inom en av staten kvalitetssäkrad och fortlöpande granskad ordning. Att Trafikverket – en annan statlig myndighet – fäster noll vikt vid den bedömningen vid tilldelningen av provtider innebär i praktiken att staten underkänner sin egen kvalitetssäkring i precis det led där den skulle göra mest nytta.

Det är denna inkonsekvens som är ärendets kärna, inte frågan om branschens intressen. Hela vägen fram till provet är statligt reglerad och kvalitetssäkrad. Endast i det allra sista steget – köttilldelningen – behandlas den kvalitetssäkringen som om den inte existerade.

6. Verktöget finns redan – DUP gör att även privatisters utbildning kan dokumenteras

En invändning mot differentiering kan vara att privatisters förberedelse är svår att dokumentera på ett enhetligt sätt. Den invändningen är dock inte längre giltig, och det beror på en lösning som STR själva tagit fram.

Omkring 2014 lade STR fram förslaget om ett digitalt utbildningsprotokoll, DUP – ett system för att dokumentera genomförd förarutbildning strukturerat och kontrollerbart, oavsett om utbildningen sker genom trafikskola eller privat handledning. Förslaget överlämnades till berörda myndigheter. Transportstyrelsen ställde sig positiv till idén, och även Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) såg värdet i den. Rådigheten över lösningen övergick därefter i praktiken till Trafikverket.

Trafikverket lade, som STR erfarit, sedermera ned arbetet med DUP. Något sakligt hållbart skäl för nedläggningen har, såvitt STR känner till, aldrig redovisats. Det enda skäl som rimligen kan ha haft bärkraft vid tidpunkten var att tillgången till BankID i befolkningen då ännu inte var allmän, vilket skulle ha försvårat en bred digital dokumentation. Det skälet är idag en ickefråga. BankID är i praktiken universellt utbrett, och det tekniska hinder som möjligen motiverade nedläggningen existerar inte längre.

DUP är därmed mer än en historisk parentes. Det är den konkreta mekanism som gör att den separata kön kan utformas helt oberoende av utbildningsväg. Med ett digitalt utbildningsprotokoll kan även den privatist som förberett sig systematiskt dokumentera detta och därigenom omfattas av samma ordning som den trafikskoleutbildade. Förslaget blir då inte en kö för trafikskolor, utan i ordets fulla mening en kö för dokumenterat förberedda körkortstagare. STR förordar att DUP återupptas och införs som grund för den dokumentation som differentieringen vilar på.

Trafikverket har i tidigare svar pekat på att en del av dem som behöver många provförsök har kognitiva utmaningar eller begränsade möjligheter till övningskörning av socioekonomiska skäl, exempelvis avsaknad av bil i hemmet. Det är en viktig invändning, men den talar för förslaget snarare än emot det. Just dessa körkortstagare är de som har minst att hämta i en oreglerad privat övningskörning och mest att vinna på strukturerad, kvalitetssäkrad utbildning. En ordning som premierar dokumenterad

förberedelse skapar incitament att söka sig till sådan utbildning i stället för att chansa på egen hand. Och ett digitalt utbildningsprotokoll gör det möjligt att synliggöra och tillgodoräkna förberedelse även för den som inte haft tillgång till en familjebil att öva i. Förslaget motverkar alltså inte de svagare grupperna – det är utformat för att stödja dem.

7. Likabehandling kräver att skillnader beaktas – annars är det inte likabehandling

Trafikverket har gjort gällande att en gemensam kö är ett uttryck för likabehandling. Den hållningen vänder principen upp och ned.

Likabehandlingsprincipen, så som den kommer till uttryck i regeringsformen 1 kap. 9 § och förvaltningslagen 5 §, kräver att lika fall behandlas lika och att olika fall behandlas olika i förhållande till skillnaden mellan dem. Detta är inte STR:s tolkning. Det är saklighetskravets grundbult och bekräftas av såväl svensk förvaltningsrättslig praxis som av europeisk likabehandlingsrätt, där det är vedertaget att underlåtenhet att differentiera mellan väsentligt olika fall i sig kan utgöra en kränkning av likabehandlingsprincipen.

Att formellt behandla olika situationer lika är därför inte att uppfylla principen. När skillnaderna är väsentliga och dokumenterade är det att åsidosätta den. Den gemensamma kön är inte ett uttryck för likabehandling – den är ett uttryck för att Trafikverket avstår från att göra den åtskillnad som principen kräver.

Trafikverket har i tidigare svar till STR motiverat den gemensamma kön med att differentiering skulle medföra svårigheter att upprätthålla likabehandlingsprincipen om vissa grupper fick förtur, och hänvisat till en balans mellan tillgänglighet och rättvisa i enlighet med den statliga värdegrunden. Det är värt att notera vad detta svar inte innehåller: någon förvaltningsrättslig analys av saklighetskravet. Hänvisningen till värdegrund och balans är ett uttryck för en lämplighetsbedömning, inte för en rättslig prövning av om differentiering är tillåten eller påkallad. Och formuleringen om att vissa grupper skulle få förtur missförstår förslaget. STR föreslår inte att en grupp privilegieras. Förslaget är att en individuell, dokumenterad omständighet beaktas – på exakt samma sätt som Trafikverket redan beaktar antalet tidigare underkända prov.

Det är inte gruppfortur. Det är saklighet på individnivå, och det är något myndigheten redan tillämpar.

Konkret: den körkortstagare som under lång tid investerat tid, pengar och systematisk övning i en kvalitetssäkrad förberedelse befinner sig inte i samma situation som den som söker prov utan motsvarande förberedelse. Att ge dem identisk plats i identisk kö innebär att den förstas investering görs verkningslös i förhållande till provtillgången. Det är inte rättvisa. Det innebär att två personer som gjort helt olika saker behandlas som om de gjort samma sak – och den enda som förlorar på det är den som faktiskt förberett sig. En sådan formell likhet, som bortser från en avgörande och dokumenterad skillnad, är just det som saklighetskravet är till för att förhindra.

Det får dessutom en konsekvens som går rakt emot trafiksäkerhetsuppdraget. Ett system som inte på något sätt premierar förberedelse sänder signalen att förberedelse saknar betydelse. Det är en signal staten inte har råd att sända, och den är oförenlig med uppdraget att säkerställa trafiksäkra, risk- och miljömedvetna förare – så som Trafikverket själv beskriver det. Detta knyter direkt an till nollvisionen – riksdagens beslutade mål att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken. Nollvisionen bygger på att förare som släpps ut på vägarna har den kompetens som krävs, och att hela systemet kring körkortet verkar för det målet. Ett bokningssystem som behandlar gedigen förberedelse och utebliven förberedelse som likvärdiga drar åt motsatt håll. Det undergräver det incitament till förberedelse som nollvisionen förutsätter, och det är svårförenligt med att staten i alla andra led säger sig prioritera trafiksäkerheten högst.

8. Sakliga skäl: kriteriet är uppfyllt med bred marginal

Sakliga skäl är det etablerade förvaltningsrättsliga kriteriet för när en myndighet får – och i vissa fall är skyldig att – behandla grupper olika. Tre villkor ska vara uppfyllda: skillnaden ska vara relevant för myndighetens uppdrag, dokumenterad och proportionerlig i förhållande till åtgärden. När samtliga är uppfyllda är differentiering inte en möjlighet bland flera. Den är den ordning saklighetskravet förutsätter, och att då likställa grupperna är i sig ett avsteg från kravet.

Relevans för uppdraget

Trafikverket har i sitt svar till STR själv beskrivit sitt uppdrag som att examinera trafiksäkra, risk- och miljömedvetna förare genom att bedöma individens förmåga utifrån kursplanens mål. En bedömning av körkortstagarens beredskap, gjord av en av staten godkänd trafiklärare inom tillståndspliktig verksamhet, träffar därmed uppdragets själva kärna så som myndigheten själv definierar den. Det är inte ett administrativt sidospår – det är en bedömning av exakt det som provet ska mäta. Relevansen är inte bara uppfylld; den är direkt, och den följer av Trafikverkets egen uppdragsbeskrivning.

Dokumentation

Skillnaden är inte antagen utan uppmätt, och den framgår av Trafikverkets eget underlag. Att nära hälften av alla körkortstagare underkänns vid första körprovet är myndighetens egen uppgift. Sambandet mellan dokumenterad förberedelse och provutfall är väl belagt i forskning och praktik. Få sakliga skäl i svensk förvaltningsrätt kan stödja sig på ett underlag som motparten själv tillhandahållit och därmed inte kan bestrida.

Proportionalitet

En separat kö är en minimal åtgärd i förhållande till den dokumenterade skillnaden. Den inskränker ingens rätt att söka körkort eller genomgå prov. Den ändrar varken provets innehåll, dess bedömningskriterier eller dess utfall. Den påverkar endast den administrativa ordningen för tilldelning av provtider – det led där differentiering dessutom har dokumenterat positiva effekter på resursanvändningen. En mindre ingripande åtgärd med större effekt är svår att tänka sig.

Det finns också en proportionalitetsdimension som väger åt samma håll. Trafikverket använder idag en ordning som producerar i storleksordningen 400 000 överskjutande prov per år, trots att det finns dokumenterade indikatorer på sannolik provberedskap. Att helt avstå från att låta sådan information få genomslag kan ifrågasättas även ur ett effektivitets- och resurshushållningsperspektiv. Proportionalitetskravet i 5 § förvaltningslagen, läst tillsammans med myndighetens allmänna ansvar för en effektiv verksamhet, talar för att tillgänglig och relevant information bör användas snarare än ignoreras – i synnerhet när alternativet är ett dokumenterat och omfattande

resursslöseri. Saklighet, effektivitet, proportionalitet och resurshushållning pekar här samtliga i samma riktning.

När alla tre villkoren är uppfyllda – och här är de uppfyllda med marginal – är slutsatsen entydig. Differentiering är inte bara förenlig med saklighetskravet. Att underlåta den är ett avsteg från det.

9. Konsekvenser av att inte agera

Den nuvarande ordningen är inte stabil – den förvärras av sin egen logik. Långa köer gör att körkortstagare bokar prov tidigt, ofta innan de är redo, eftersom väntetiden i sig blir en kostnad. Det ger fler underkända prov. Fler underkända prov ger fler omprov. Fler omprov förlänger köerna ytterligare. Nuvarande system matar sig själv.

Utan åtgärd fortsätter detta att eskalera. Det drabbar samtliga körkortstagare – även privatister, som idag delar kö med just de försök som bidrar mest till att förlänga den. Det drabbar Trafikverkets resurser, som i ökande grad binds vid omprov i stället för vid prövning av förare som är redo. Och det drabbar trafiksäkerheten, eftersom systemet aktivt motverkar det beteende – ordentlig förberedelse – som det borde belöna. Att avstå från åtgärd är inte att bevara ett neutralt nuläge. Det är att låta ett känt och växande problem fortsätta växa.

10. Samverkanssamtalen blir verkningslösa när helheten inte kan påverkas

STR för löpande samverkanssamtal med Trafikverket, där provköernas längd är en återkommande fråga. Dessa samtal har i dagens ordning en inbyggd begränsning som gör dem mindre verkningsfulla än de borde vara.

Samtalen behandlar en total som rymmer både väl förberedda körkortstagare och dem som ännu inte förberett sig. Branschen förväntas medverka till att finna lösningar på helheten – men branschen har inflytande endast över den del som rör den utbildade förarens väg till provet. Att STR ska kritisera och åläggas medansvar för en helhet vi varken råder över eller har skapat är varken sakligt eller ändamålsenligt, särskilt när branschen redan har levererat lösningar för sin egen del och dessutom, genom DUP, för privatistdelen.

En separat kö skulle lösa även detta. Den skulle göra det möjligt att tydligt skilja på den del av köhanteringen som påverkas av utbildningskvalitet och elevvolym – där branschen har inflytande och ansvar – och den del som Trafikverket ensamt råder över. Då kan varje part äga och åtgärda sin del av problemet, i stället för att samtalen kretsar kring en sammanblandad helhet där ingen kan utkrävas ansvar för det som faktiskt går att påverka.

11. Nyttorna med förslaget

En separat kö för dokumenterat förberedda körkortstagare är inte en åtgärd med vinnare och förlorare. Den ger fördelar för samtliga berörda parter samtidigt:

- För körkortstagarna: väl förberedda körkortstagare får snabbare tillgång till prov, och privatister gynnas av att de återkommande omproven inte längre belastar samma kö. Köerna kortas för alla, inte bara för den utpekade gruppen.
- För trafiksäkerheten: när systemet premierar förberedelse ökar incitamentet att vara redo före provet. Fler väl förberedda förare innebär högre faktisk trafikfärdighet hos dem som får körkort.
- För Trafikverket: examinationskapaciteten frigörs från hanteringen av onödiga omprov och kan användas till sitt egentliga syfte. Myndighetens resurser används effektivare utan att kapaciteten behöver byggas ut.
- För samhällsekonomin: varje undvikt omprov är en besparing av trafikinspektörsresurser, lokaler, fordon och körkortstagarens egen tid. Med en överskjutande volym i storleksordningen hundratusentals prov per år är besparingspotentialen betydande.
- För rättstillämpningen: en ordning som speglar dokumenterade och relevanta skillnader är mer förenlig med saklighetskravet än dagens, inte mindre. Förslaget stärker Trafikverkets efterlevnad av RF 1:9 och FL 5 §.

Det är ovanligt att en åtgärd förbättrar utfallet för varje berörd part utan att inskränka någons rättigheter. Här är det fallet. Förslaget har inga naturliga förlorare.

12. Förslagets utformning

STR föreslår att tidsförsteget i provkön återinförs för körkortstagare som kan dokumentera kvalitetssäkrad och godkänd förberedelse inför körprovet, enligt följande principer:

- Tillgång ska bygga på dokumentation, inte på utbildningsväg. Den som genom intyg från godkänd trafiklärare inom tillståndspliktig trafikskoleverksamhet kan styrka att förberedelsen är genomförd och godkänd ska kunna nyttja kön. Kan motsvarande dokumentation tas fram för andra förberedelsevägar bör även dessa omfattas. Förslaget är därmed inte en kö för trafikskolor, utan en kö för dokumenterat förberedda körkortstagare.
- Provet ska bedöma alla körkortstagare lika. Endast tillgången till provet differentieras – aldrig innehållet eller bedömningen.
- Ordningen ska följas upp. Effekter på köläge, godkännandegrad och total provvolym mäts löpande, och justeringar görs vid behov.

Förslaget kräver inga lagstiftningsåtgärder. Det kräver ett beslut av Trafikverket inom myndighetens befintliga bokningsmandat, lämpligen med tydligt stöd i direktiv från Infrastrukturdepartementet.

Det bör understrykas att detta förslag skiljer sig principiellt från tidigare diskuterade modeller med provkvotering eller öronmärkning av provtider för företagsbokningar, vilka Trafikverket avvisat med hänvisning till sin verksamhetsmodell. Förslaget här innebär ingen kvot, ingen reservation av tider för utbildare och ingen kommersiell fördel för någon aktör. Det innebär enbart att en individuell och dokumenterad omständighet – genomförd och godkänd förberedelse – tillåts påverka kötilldelningen, på samma sätt som antalet tidigare underkända prov redan gör det idag. Invändningar mot de tidigare modellerna är därför inte tillämpliga på detta förslag.

13. Ytterligare en aspekt: det fjärde körkortsdirektivet och behörighet B1

Utöver de skäl som hittills anförts tillkommer en förändring som inte fanns med i bilden 2020, och som talar med särskild styrka för en tydlig differentiering. Genom

EU:s fjärde körkortsdirektiv införs i Sverige en ny behörighet, B1, för lätta fordon med en totalvikt upp till 2 500 kg och en högsta hastighet om 45 km/h. Enligt Transportstyrelsens bedömning kräver behörigheten både godkänt kunskapsprov och godkänt körprov, och körproven ska hanteras inom samma examinationssystem hos Trafikverket som dagens behörighet B. B1 riktar sig dessutom till en stor ungdomsgrupp – bland annat den omfattande skara som idag kör A-traktor och som framöver ska ha B1 i stället för AM – vilket gör att tillskottet av körprov kan bli betydande. Den exakta utformningen utreds för närvarande, med delredovisning under 2026, men riktningen är klar: ytterligare en kategori körprov ska rymmas i ett system som redan i dag genomför långt fler prov än det behöver.

Att möta en sådan tillkommande belastning enbart med utbyggd kapacitet vore att upprepa systemfelets egen logik: fler provtider i ett system som inte skiljer förberedda från oförberedda lockar fram fler oförberedda försök. En ordning som låter dokumenterad förberedelse få genomslag i köttilldelningen blir därför inte mindre utan mer angelägen när en ny provkategori står för dörren. Differentieringen är det som gör systemet robust nog att bära det växande trycket. Utan den riskerar köläget att gå från ansträngt till ohållbart – och det vid en tidpunkt då frågan om hur direktivet ska genomföras ännu är öppen och därför går att påverka.

Den tillkommande volymen aktualiserar också en mer långtgående fråga. Om examinationssystemet ska kunna bära både dagens behörighet B och en ny kategori B1 utan att köerna växer, kan det finnas skäl att överväga om en del av examinationen på sikt ska kunna genomföras hos godkänd utbildare – under former som säkerställer provets oberoende, innehåll och likvärdighet. En sådan ordning skulle avlasta Trafikverkets examinationskapacitet just där den är som mest ansträngd, och bygger vidare på samma princip som denna framställan vilar på: att den statligt kvalitetssäkrade utbildningen tas till vara i stället för att lämnas oanvänd. STR ser detta som ett alternativ, eller ett komplement, till den differentierade köttilldelning som föreslås ovan, och förordar att frågan prövas i samband med genomförandet av direktivet.

14. Hemställan

Sveriges Trafikutbildares Riksförbund hemställer:

- att Trafikverket återinför ett tidsförsteg i provkön för körkortstagare med dokumenterad och godkänd förberedelse, i enlighet med avsnitt 12,
- att Trafikverket återupptar arbetet med ett digitalt utbildningsprotokoll (DUP), så att även privat handledd utbildning kan dokumenteras och ligga till grund för den separata kön,
- att Infrastrukturdepartementet ger Trafikverket direktiv att bokningssystemets utformning ska följa saklighetskravet i regeringsformen 1 kap. 9 § och förvaltningslagen 5 §, med beaktande av dokumenterade och relevanta skillnader mellan grupper av körkortstagare,
- att Transportstyrelsen i sin tillsynsroll följer upp att Trafikverkets bokningsordning är sakligt utformad och förenlig med förvaltningsrättens krav.
- att Transportstyrelsen får möjlighet att meddela föreläggande om organisatoriska brister upptäcks i tillsynen av förarprovningen (*enligt förslag i rapport TSG-1619 från myndigheten*).
- att departementet för en dialog med Riksrevisionen kring resursutnyttjandet vid förarprov.

15. Övriga åtgärder

Vid sidan av en högre rad av resursutnyttjande vid förarprov, krävs för högre effektivitet i det svenska förarutbildningssystemet även ytterligare åtgärder vilket bland annat belysts i tidigare nämnda utredningar, främst:

- Kvalitetssäkring av utbildare
- Kompetenshöjning och vidareutbildning av utbildare
- Stöd till handledare
- Vägledningslektioner för blivande körkortstagare
- Utvecklad tillsyn

Landskrona den 12/6 2026

Med vänlig hälsning

Sveriges Trafikutbildares Riksförbund



Maria Prole
Förbundsordförande