

Ett beslut om villkor om alkohol har undanröjts till följd av att körkortshavaren intagit narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination.

Lagrum:

5 kap. 19 § 2 och 23 § körkortslagen (1998:488)

Sedan A.J. gjort sig skyldig till rattfylleri 2008 och 2011 beslutade *Transportstyrelsen* den 19 april 2012, efter ansökan från A.J., att förena hans körkortsinnehav med villkor om alkohol. Under villkorstiden fick han ett höftimplantat inopererat. I samband med detta intog han under en veckas tid och i enlighet med läkares ordination smärtlindrande läkemedel. Läkemedlet var narkotikaklassat. *Transportstyrelsen* fick kännedom om medicineringen och undanröjde i beslut den 12 juni 2013 beslutet om villkor om alkohol med hänvisning till att A.J. brukat narkotika. *Transportstyrelsen* beslutade vidare att återkalla hans körkort och bestämde en spärrtid.

A.J. överklagade *Transportstyrelsens* beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att beslutet skulle undanröjas. Han anförde bl.a. följande. Medicineringen hade stått utom hans kontroll och hade skett inom ramen för en medicinsk behandling. Han ifrågasatte det rimliga i hur man vid nedsövning i narkos i samband med operation förväntas ha kontroll över vilka preparat som tillförs kroppen. Vidare kan det knappast vara försvarbart ur etisk eller medicinsk aspekt att medvetet inte ordinera smärtlindring som avhjälp svår akut smärta. Om han haft kunskap om reglerna hade han självfallet upplyst ortopedkirurgen och annan narkospersonal om förutsättningarna. Med hänsyn till hans arbetsituation och resor vid kundbesök var det högst angeläget för honom att ha tillgång till bil.

Transportstyrelsen ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. *Transportstyrelsen* har undanröjt A.J:s villkor om alkohol och återkallat hans körkort på grund av att han brukat narkotika och därmed inte längre uppfyller kraven på lämplighet för körkortsinnehav med villkor om alkohol. Under villkorstiden gäller att körkortshavaren ska avhålla sig från att bruka narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64), vilket även omfattar läkemedel enligt läkares ordination som är klassificerade som narkotika. Av förarbetena till körkortslagen framgår att ett villkorsbeslut ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte avhåller sig från att bruka narkotika. Det framgår även att det i dessa fall inte görs någon särskild lämplighetsprövning. Eftersom någon lämplighetsprövning inte görs finner *Transportstyrelsen* att det inte finns utrymme för att göra åtskillnad mellan sådana situationer där körkortshavaren medvetet har brukat narkotikaklassade läkemedel, och situationer där körkortshavaren givits narkotikaklassade läkemedel utan egen vetskap. *Transportstyrelsen* upplyser om den viljeförklaring som A.J. skrivit under. Genom den visar

den enskilde att denne är villig att uppfylla kraven som gäller för körkortsinnehav med villkor om alkohol. Ett av de krav som framgår av viljeförklaringen är att man inte får använda narkotikaklassade läkemedel eller annan narkotika.

Efter Transportstyrelsens yttrande kontaktade A.J. anestesikliniken i Örebro och fick följande information om smärtlindring; ”under operationen och efterbehandlingen vid höftimplantatoperationer är det en absolut nödvändighet att ge narkotiska medel (opiater) för att uppnå den mest adekvata och optimala smärtlindringen”. Han har aldrig befattat sig med narkotiska medel och fann det märkligt att Transportstyrelsen ifrågasätter rätten till en adekvat smärtlindrande behandling.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2013-09-04, ordförande Forsberg)

yttrade: Av 5 kap. 23 § körkortslagen (1998:488) framgår att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte uppfyller de krav på lämplighet som anges i 19 § 2 och 3. Om beslutet undanröjs, ska körkortet återkallas. En spärrtid ska då bestämmas som motsvarar den återstående villkorstiden. – Lämplighet för villkor om alkohol förutsätter, enligt 5 kap. 19 § 2 körkortslagen att sökanden inte brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen. – Föreligger synnerliga skäl får, enligt 5 kap. 10 § körkortslagen, med avvikelse från denna lag återkallelse underlåtas eller spärrtid sättas ned om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Underlåtes återkallelse får varning meddelas i stället. – I förarbetena till bestämmelserna om körkort med villkor om alkohol uttalas bl.a. följande. För att anses lämplig att inneha körkort med villkor om alkohol gäller ett absolut krav på att körkortshavaren avstår från att bruka ämnen som är klassade som narkotika (prop. 2010/11:26 s. 68). Ett beslut om körkortsinnehav med villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren bryter mot de särskilda krav som gäller för att få ett sådant villkor och han eller hon samtidigt bedöms vara olämplig för ett körkortsinnehav med villkor. Beslutet ska även undanröjas om körkortshavaren brukar narkotika. Om beslutet undanröjs ska körkortet återkallas (a. prop. s. 44–46). – Förvaltningsrättens bedömning – A.J. har i samband med sin ansökan om körkort med villkor om alkohol skrivit under en viljeförklaring. I och med det har A.J. skrivit under på att han under villkorstiden inte ska använda narkotikaklassade läkemedel eller annan narkotika. Det framgår också av beslutet i vilket A.J. beviljades körkort med villkor om alkohol att han inte får ta narkotikaklassade läkemedel under villkorstiden. Av detta beslut framgår också att om villkoren inte följs kan körkortet komma att återkallas slutligt. – A.J. har uppgivit att den läkarordinerade medicinering med Oxycontin, som skett under en vecka och i samband med hans höftoperation, har stått utom hans kontroll att påverka och får anses falla inom ramen för en akut och tillfällig medicinsk behandling. – Med anledning av att läkemedlet var ordinerat av läkare får medicineringen anses som berättigad att intas i samband med en operation samt att den skett under en mycket begränsad tid finner förvaltningsrätten att underlåtelse att återkalla körkortet kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Synnerliga skäl får därför anses föreligga och mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Transportstyrelsens beslut

ska upphävas. Överklagandet ska därför bifallas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Transportstyrelsens beslut. Av detta följer att A.J:s körkort åter är förenat med villkor om alkoholås. (Målet överlämnades till Transportstyrelsen för vidare handläggning.)

Transportstyrelsen överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle upphäva domen och fastställa styrelsens beslut den 12 juni 2013 samt anförde följande. A.J. har under villkorstiden intagit narkotikaklassat läkemedel. I avsaknad av vägledande förarbeten och praxis har Transportstyrelsen tolkat begreppet ”avstår från att bruka” på så sätt att det omfattar allt intag av narkotika under villkorstiden, oavsett om det skett enligt läkares ordination och under en mycket kort period. Det finns inte förutsättningar för att med stöd av 5 kap. 10 § körkortslagen underlåta att undanröja beslutet om villkor om alkoholås eftersom bestämmelsen avser återkallelse av körkort och nedsättning av spärrtid, inte beslut om villkor om alkoholås.

A.J. ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde följande. Transportstyrelsens beslut var felaktigt eftersom han var helt ovetande och saknade möjlighet att påverka intaget av det narkotiska smärtstillande medel som han ordinerades i samband med sin höftprotesoperation. Det finns inga konkreta bevis på att han intagit något narkotiskt medel. Beslutet strider mot mänskliga rättigheter.

Kammarrätten i Göteborg (2013-12-16, Ocklind, Ståhl, referent, Mundt) yttrade: A.J. har i samband med en operation ordinerats och intagit smärtstillande läkemedel som är narkotikaklassat. Den första frågan som kammarrätten ska ta ställning till är om det innebär att hans villkor om alkoholås ska undanröjas. – Ett beslut om villkor om alkoholås ska enligt 5 kap. 23 § körkortslagen undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte uppfyller de krav på lämplighet som anges i 19 § 2. Enligt den bestämmelsen anses den som brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen inte lämplig. – Kravet på att avstå från att bruka ämnen som är klassade som narkotika är absolut (prop. 2010/11:26 s. 68). Det gäller således även narkotikaklassade läkemedel som ordinerats av läkare. – Eftersom bruk av narkotika automatiskt medför att kraven på lämplighet inte är uppfyllda, ska i sådana fall ingen lämplighetsprövning göras innan villkoret om alkoholås undanröjs (a prop. s. 70). – De undantagsbestämmelser som finns i 5 kap. 9 och 10 §§ körkortslagen ger endast möjlighet att underlåta återkallelse eller sätta ned spärrtid. Det är därför inte möjligt att underlåta att undanröja villkor om alkoholås med stöd av dessa bestämmelser. – Regleringen innebär således att A.J:s villkor om alkoholås ska undanröjas om hans intag av det narkotikaklassade smärtstillande läkemedlet är att anse som ett bruk. – I förarbetena till körkortslagen diskuteras inte vad som avses med ett bruk. Med bruk enligt narkotikastrafflagen avses tillförsel av narkotika till människokroppen som faktisk handling (prop. 1987/88:71 s. 30). Kammarrätten anser inte att det finns skäl att ge begreppet en annan innebörd när det gäller bestämmelserna om alkoholås. – Enligt intyg av läkare den 3 maj 2013 har A.J. använt läkemedlet postoperativt i en

vecka under februari 2013. Därmed måste han enligt kammarrättens mening anses ha brukat läkemedlet. Villkoret om alkolås ska därför undanröjas. – När ett beslut om villkor om alkolås undanröjs enligt 5 kap. 23 § körkortslagen ska enligt förarbetena ”körkortet i stället ovillkorligen återkallas” (prop. 2010/11:26 s. 70). Av 5 kap. 9 och 10 §§ körkortslagen följer dock enligt kammarrättens mening att det även i en sådan situation finns utrymme att göra undantag. Vid alkoholkoncentrationer under 0,5 promille i blodet eller 0,25 mg/liter i utandningsluften kan således varning meddelas i stället för återkallelse, om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Vidare kan återkallelse underlåtas eller spärrtiden sättas ned om det finns synnerliga skäl och det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Vid prövningen av möjligheten att medge undantag ska – på motsvarande sätt som vid återkallelse utan föregående villkor om alkolås – en helhetsbedömning göras av bl.a. omständigheterna kring rattfylleriet och körkortshavarens personliga förhållanden. Vid bedömningen av körkortshavarens personliga förhållanden bör hänsyn tas till hur körkortshavaren skött sig under villkorstiden. – Här aktuellt mål gäller ett rattfylleri med alkoholkoncentrationen minst 0,10 mg/liter i utandningsluften den 12 mars 2011. A.J. har dessutom den 2 oktober 2008 gjort sig skyldig till ett rattfylleri med minst 0,16 mg/liter i utandningsluften. I övrigt saknas uppgifter om förhållandena vid körningarna. Under augusti och september 2012 har tre utandningsprov i alkolåset blivit underkända pga. för hög alkoholkoncentration. Enligt ovannämnda läkarintyg har A.J. inte vid någon tidpunkt uppfyllt kriterierna för missbruk eller beroende. – Eftersom A.J. har gjort sig skyldig till rattfylleri vid två tillfällen inom loppet av två och ett halvt år kan varning enligt kammarrättens bedömning inte anses vara en tillräcklig åtgärd. Det har inte heller framkommit några synnerliga skäl för att sätta ned spärrtiden. – Sammanfattningsvis finner kammarrätten att Transportstyrelsen har haft fog för sitt beslut att undanröja villkoret om alkolås och återkalla körkortet. Överklagandet ska därför bifallas. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Transportstyrelsens beslut den 12 juni 2013.

A.J. överklagade kammarrättens avgörande hos Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att domen skulle upphävas och förvaltningsrättens dom fastställas. Han anförde bl.a. följande. Han har fått en absolut nödvändig och adekvat smärtstillande behandling i samband med operationen. Han var bunden vid sjukbädden och utgjorde inte någon fara för trafiksäkerheten. Han har aldrig brukat eller över huvud taget befattat sig med narkotiska preparat. Det förefaller som att hans fall är unikt och att lagstiftaren har förbiset situationen med behandling med narkotikaklassade läkemedel vid svåra operationer.

Transportstyrelsen bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Vad A.J. har anført kan allmänt sett inge tveksamheter om ingripandet är mer långtgående än vad som kan anses motiverat av de intressen som ligger bakom bestämmelserna om villkor om alkolås. Lagstiftningen medger dock inte någon skönsmässig bedömning.

Slutsatsen är därför att proportionalitetsprincipen inte ändrar riktigheten av det slut som kammarrätten har kommit till.

Under målets handläggning i Högsta förvaltningsdomstolen har Transportstyrelsen till regeringen lämnat förslag till ändringar i körkortslagen som innebär att det undantagsvis ska gå att förena ett tillfälligt läkarordinerat bruk av narkotikaklassat läkemedel med villkor om alkoholås.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-03-27, Jermsten, Almgren, Saldén Enérus, Nymansson) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om en körkortshavare som intagit narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination ska anses ha brukat narkotika och om ett beslut om villkor om alkoholås därmed ska undanröjas.

Den rättsliga regleringen m.m.

År 1999 inleddes en försöksverksamhet med alkoholås som reglerades i den numera upphävda lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Körkortshavaren skulle under villkorstiden iaktta föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. För det fall denne bröt mot föreskrifterna skulle den villkorliga återkallelsen undanröjas och frågan om körkortsingripande tas upp till förnyad prövning.

Vägverket meddelade föreskrifter till lagen. Genom en 2005 beslutad ändring av föreskrifterna (VVFS 2005:44) infördes regler om att bruk av andra psykoaktiva droger än alkohol, koffein och nikotin utgjorde hinder för deltagande i försöksverksamheten. Användande av narkotikaklassade läkemedel som fanns uppförda på vissa av Läkemedelsverkets förteckningar utgjorde inte hinder för deltagande. Det förutsatte dock att läkemedlen användes tillfälligt enligt läkares ordination och att användandet hade föranmälts till läkare som länsstyrelsen anvisat.

En särskild utredare lämnade 2008 förslag om att försökslagstiftningen skulle permanentas (SOU 2008:84). Så skedde genom att bestämmelser om alkoholås togs in i körkortslagen.

Av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen framgår bl.a. att ett körkort ska återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till rattfylleri enligt 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Föreligger synnerliga skäl får enligt 5 kap. 10 § andra stycket körkortslagen återkallelse underlåtas om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Underlåts återkallelse får varning meddelas i stället.

Enligt 5 kap. 17 § första stycket körkortslagen får det, i stället för körkortsåterkallelse, beslutas att körkortsinnehavet under viss tid (villkorstid) ska vara förenat med villkor om alkohol. Ett sådant beslut meddelas efter ansökan.

Av 5 kap. 23 § första stycket körkortslagen framgår att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte uppfyller de krav på lämplighet som anges i 19 § 2. Enligt sistnämnda bestämmelse förutsätter sådan lämplighet att sökanden inte brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen. Om beslutet undanröjs, ska körkortet enligt 5 kap. 23 § andra stycket körkortslagen återkallas.

I förarbetena anförde regeringen bl.a. följande. Förare som begår trafiknykterhetsbrott på grund av annat drogbruk än alkohol kan inte medges rätt att fortsättningsvis köra fordon med alkohol eftersom ett sådant inte kan avläsa bruk av andra droger än alkohol. Det gäller ett absolut krav på att körkortshavaren avstår från att bruka ämnen som klassats som narkotika. Vad gäller andra psykoaktiva substanser än alkohol och narkotika liksom läkemedel som inte är av psykoaktivt slag men som ändå bedöms kunna påverka förmågan att köra motordrivna fordon, finns inget krav på absolut avhållsamhet. Ett villkorsbeslut ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte avhåller sig från att bruka narkotika. Om beslutet undanröjs ska körkortet ovillkorligen återkallas (prop. 2010/11:26 s. 32 f.).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av utredningen i målet framgår att A.J. efter en höftoperation tillfälligt intagit ett narkotikaklassat läkemedel. Detta skedde i enlighet med läkares ordination och under tid då hans körkortsinnehav var förenat med villkor om alkohol.

Av 5 kap. 19 § 2 och 23 § första stycket körkortslagen följer att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen.

A.J. har intagit ett sådant läkemedel som avses i 8 § narkotikastrafflagen. Frågan är då om han kan anses ha brukat narkotika i den mening som avses i 5 kap. 19 § 2 körkortslagen.

Enligt det utredningsförslag som låg till grund för regleringen i körkortslagen skulle körkortsinnehav villkorat av alkohol undanröjas om det föreligger annat drogmissbruk än alkohol. Regeringen ansåg dock att det måste tydliggöras i lagtexten att det ska vara fråga om droger och preparat som klassificerats som narkotika, dvs. läkemedel eller hälsofarliga varor som av regeringen förklarats vara narkotika enligt 8 § narkotikastrafflagen (prop. 2010/11:26 s. 32). Någon förklaring till varför begreppet bruk av narkotika togs in i lagtexten och vilken innebörd begreppet var avsett att ha gavs dock inte.

Vägledning för tolkning av begreppet bruk av narkotika finns i annan lagstiftning. Enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen är innehav, bruk eller annan befattning med narkotika straffbart om det skett olovligt. Med bruk avses enligt förarbetena tillförsel av narkotika till människokroppen som faktisk handling (prop. 1987/88:71 s. 30).

Om en reglering inte ska omfatta konsumtion av narkotikaklassade läkemedel i enlighet med läkares ordination kan undantag för detta föreskrivas. Enligt 4 § andra stycket lagen om straff för vissa trafikbrott döms den för rattfylleri som för ett motordrivet fordon efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination. Något motsvarande undantag har som framgått inte tagits in i den aktuella regleringen i körkortslagen.

Mot denna bakgrund måste det av lagstiftaren valda begreppet bruk av narkotika i 5 kap. 19 § 2 körkortslagen anses innefatta all konsumtion av narkotika, således även tillfälligt intag av ett narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination.

A.J. har således brukat narkotika.

Såsom regelverket kring alkohol har utformats finns enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inget utrymme för att i en situation som den förevarande underlåta att undanröja ett beslut om villkor om alkohol för körkortsinnehav. Om ett sådant beslut undanröjs ska körkortet återkallas. Frågan om återkallelse kan således inte tas upp till förnyad prövning efter ett undanröjande. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Justitierådet *Bull* var av skiljaktig mening och ansåg att domen borde ha följande lydelse efter det stycke där det konstateras att A.J. brukat narkotika:

Enligt de regler som gällde före den 1 januari 2012 fanns, under vissa förutsättningar, utrymme för att i ett fall som det förevarande underlåta att undanröja beslutet om villkor om alkohol. Som framgått medger 5 kap. 10 § körkortslagen, med avvikelse från lagens bestämmelser, att återkallelse underlåts eller spärrtid sätts ned om det finns synnerliga skäl och det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. En motsvarande bestämmelse när det gäller undanröjande av villkor om alkohol saknas, trots att villkor om alkohol också är ett körkortsingripande enligt 1 §. – Såsom regelverket har utformats ska alltså villkor om alkohol undanröjas vid allt bruk av narkotika. Det synes gälla även i en situation som den här aktuella. Frågan är dock om ett sådant ingrepp är förenligt med proportionalitetsprincipen. – Proportionalitetsprincipen är en

allmän rättsprincip inom svensk rätt. Den kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högsta domstolarna. Enligt principen ställs krav på att en rimlig relation råder mellan mål och medel när det allmänna vidtar åtgärder mot enskilda. Kravet gäller även om det inte skulle vara uttryckligt lagstadgat (se SOU 2010:29 s. 172 ff. med angivna hänvisningar).

– En prövning av ett ingrepps proportionalitet sker vanligen utifrån en bedömning om åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet, om det finns mindre ingripande alternativ och om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (se RÅ 1999 ref. 76).

– Proportionalitetsprövningar är främst aktuella i fall där myndigheter har ett visst skönsmässigt handlingsutrymme enligt den författning som tillämpas. En fråga är då om en sådan prövning också kan göras i fall där reglernas utformning medför att utrymmet för bedömningar i enskilda fall är mer inskränkt. Att så är fallet när det gäller tillämpning av proportionalitetsprincipen i enlighet med EU-rätten och Europakonventionen står klart (se t.ex. RÅ 2009 ref. 83 och HFD 2013 ref. 42). Det finns inte anledning att anse att den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen har ett väsentligt annorlunda tillämpningsområde, även om den saknar den externa karaktär som i viss mån kännetecknar EU-rätten och konventionsrätten. Det ligger nämligen i en rättsprincipens roll i en rättsordning att dess tillämpning inte alltid kan vara beroende av hur lagstiftningen på ett visst område utformats. Och även om lagstiftningens utformning skulle kunna begränsa de situationer där principen kan tillämpas så måste den i varje fall kunna beaktas när det gäller regler där det inte klart framgår att lagstiftaren avsett att en sådan bedömning ska vara utesluten. Av betydelse är också att även när lagstiftning är utformad så att den ger ett visst utrymme för bedömningar av denna karaktär så kan detta utrymme vara begränsat genom andra författningar. En författningens utformning kan således inte ensamt vara avgörande för om och hur proportionalitetsprincipen beaktas. Hänsyn måste också tas till lagstiftningens systematik. – Genom reglerna i 5 kap. 23, 19 och 10 §§ körkortslagen har bestämmelserna om undanröjande av villkor om alkohol vid bruk av narkotika kommit att utformas så att de synes sakna utrymme för bedömningar i enskilda fall av bruk av narkotika, även när det gäller ordinerade läkemedel. Detta skiljer sig som framgått ovan från vad som gällde före det att bestämmelserna om alkohol permanentades 2012. Reglernas utformning avviker också från det förslag om en särskild lag som föregick de nu gällande reglerna, där utredaren föreslog att annat drogmissbruk än alkohol skulle medföra att en förare inte ansågs som lämplig att inneha körkort med villkor om alkohol (se SOU 2008:84 s. 90). Vidare är det så att trots att villkor om alkohol utgör ett körkortsingripande enligt 1 § har sanktionen inte tagits med i 10 § som enligt sin rubrik ska behandla underlåtande av körkortsingripande m.m. Av förarbetena framgår inte varför bestämmelserna fått den utformning de har i dessa avseenden. Mot denna bakgrund får anses att en proportionalitetsbedömning kan

göras av ett undanröjande av villkor om alkoholås, även om de tillämpliga författningarna inte ger uttryckligt utrymme för en sådan bedömning. – Denna slutsats gäller även med beaktande av att villkor om alkoholås kan anses som en förmån för den enskilde, eftersom åtgärder från det allmännas sida som innebär att förmåner upphör eller dras in utgör ett ingripande och därmed aktualiserar proportionalitetsprincipens krav. En annan sak är att en indragen förmån inte är en lika ingripande åtgärd som en mer renodlad tvångsåtgärd från det allmännas sida. – Av praxis framgår att ett underkännande av ett myndighetsingripande med stöd av proportionalitetsprincipen knappast kan komma ifråga i andra fall än där det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av åtgärden och den belastning som åtgärden innebär för den enskilde (HFD 2012 ref. 12). – Bakom reglerna om körkortsingripande i 5 kap. körkortslagen står hänsyn till trafiksäkerhet och skyddet av människors liv och hälsa (se t.ex. prop. 1997/98:124 s. 39 ff. och prop. 1975/76:155 s. 69 f.). Återkallelse av körkort är att betrakta som huvudregel vid körkortsingripanden och reglerna om villkor om alkoholås utgör ett undantag från denna huvudregel i fall där ingreppet mot den enskilde och dennes livsföring ansetts kunna begränsas utan att trafiksäkerheten hotas. Den enskilde underkastar sig tämligen långtgående villkor och kostnader mot att kunna behålla sitt körkort. Det huvudsakliga syftet med regelverket är att ge den enskilde incitament till ett nyktert levnadssätt och att därigenom bidra till trafiksäkerhet och minskade kostnader för samhället (prop. 2010/11:26 s. 20 och prop. 1997/98:124 s. 55). – Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att Transportstyrelsen i sin framställan till regeringen gjort bedömningen att trafiksäkerheten i fall som det här aktuella inte vinner på att villkor om alkoholås undanröjs. Det finns ingen anledning för Högsta förvaltningsdomstolen att göra någon annan bedömning. Ingreppet ifråga kan således inte antas leda till det som är syftet med reglerna; att bidra till trafiksäkerheten. Samtidigt står det klart att A.J:s intresse av att kunna fortsätta inneha körkort med villkor om alkoholås – särskilt med beaktande av den tid och de kostnader som investerats i detta – är tämligen starkt och att ett undanröjande leder till påtagliga negativa effekter för honom. Ett undanröjande av villkor om alkoholås kan därmed inte anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens domslut fastställas.