

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 5 mars 1998 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över reglerna om körkortsingripande.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 18 maj 1998 numera hovrättslagmannen Barbro Thorblad till särskild utredare. Som experter i utredningen förordnades den 8 juli 1998 byråchefen Rolf Björklund, bitr. överåklagaren Birgitta Fernqvist, kammarrättsassessorn Annika Lowén, hovrättsassessorn Mats Sandmark och lagmannen Christer Törnros. Annika Lowén entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 15 december 1998 och efterträddes samma dag av numera utnämnde rådmannen Eva Frånlund Althin.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 juni 1998 hovrättsassessorn Thomas Wetterlundh.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om körkortsingripanden, överlämnar härmed betänkandet Körkortsingripanden (SOU 2000:26). Det bör anmärkas att vi har avstått från att behandla de registerfrågor som uppkommer vid en överflyttning av körkortsingripanden till straffprocessen. Skälet är att nu gällande författningar inom trafikregisterområdet är föremål för en genomgripande översyn. I december 1998 överlämnade Trafikregisterutredningen sitt betänkande Vägtrafikregistrering (SOU 1998:162), vilket för närvarande bereds i regeringskansliet.

Rolf Björklund har lämnat ett särskilt yttrande.

Formellt har utredningsuppdraget lämnats till Barbro Thorblad ensam. Arbetet har emellertid utförts i nära samråd med experterna. Med undantag för vad Rolf Björklund anför i sitt särskilda yttrande är vi ense om de förslag och överväganden som presenteras i betänkandet.

Uppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i april 2000

Barbro Thorblad

/Thomas Wetterlundh

Innehåll

Sammanfattning	11
Förkortningar	19
Författningsförslag	21
1 Utredningens uppdrag och arbete	57
1.1 Utredningsuppdraget.....	57
1.2 Arbetets bedrivande	57
2 Körkortslagstiftningen – bakgrund och gällande ordning	59
2.1 Körkortslagstiftningens utveckling.....	59
2.2 Utfärdande och giltighet av körkort.....	61
2.3 Allmänt om körkortsingripande.....	62
2.4 Återkallelse av körkort.....	63
2.4.1 Grunder för återkallelse	63
2.4.2 Spärrtid efter återkallelse	68
2.4.3 Nytt körkort efter återkallelse.....	69
2.5 Varning	70
2.6 Omhändertagande av körkort.....	71
2.7 Underlåtande av körkortsingripande.....	72
2.8 Ingripande mot utländska körkort.....	72
2.9 Villkorlig återkallelse	73
2.10 Förfarandet vid körkortsingripande	74
2.10.1 Instansordningen.....	74
2.10.2 Interimistiska beslut om återkallelse och preliminära beslut	75
2.10.3 Formella förutsättningar för körkortsingripande på grund av brott.....	76
2.11 Handläggning av ärenden om körkortsingripande.....	76
2.11.1 Handläggningen vid länsstyrelsen	76

2.12	Handläggningen i länsrätt	79
3	Straffrättsliga förfaranden och reaktioner	81
3.1	Straffprocessuella förfaranden	81
3.1.1	Straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot	81
3.1.2	Åtalsunderlåtelse	84
3.1.3	Kort om straffprocessen i allmän domstol	85
3.2	Det straffrättsliga reaktionssystemet	87
3.2.1	Påföljder	87
3.2.2	Särskild rättsverkan	88
4	Frågans tidigare behandling	91
5	Körkortsingripanden i några europeiska länder	95
5.1	Danmark	95
5.2	Finland	97
5.3	Norge	99
5.4	Nederländerna	101
5.5	Storbritannien	103
5.6	Tyskland	106
6	Internationella konventioner och EG-rätt	111
6.1	Europakonventionen	111
6.1.1	Inledning	111
6.1.2	Artikel 6 i Europakonventionen	112
6.1.3	Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet	120
6.2	Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	123
6.3	Internationella konventioner om vägtrafik	125
6.4	EG-rätt	127
7	Vissa grundläggande frågor	133
7.1	Reglernas förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser	133
7.1.1	Europakonventionen	133
7.1.2	Inverkan av andra internationella regler	139
7.1.3	Sammanfattande slutsatser	140
7.2	Körkortsingripandets karaktär i belysning av inhemska rättsregler	141
7.2.1	Körkortsingripandet som trafiksäkerhetsåtgärd ..	141

7.2.2	Körkortsingripandet som straffrättslig sanktion..	143
7.2.3	Sammanfattande bedömning	145
7.3	Omfattningen av en eventuell överflyttning	145
7.4	Allmänna utgångspunkter för handläggningen av körkortsingripanden i straffprocessen.....	147
7.4.1	Rättssäkerhet.....	147
7.4.2	Effektivitet.....	148
7.4.3	Anpassning till vissa straffrättsliga utgångspunkter	148
8	För- och nackdelar med en överflyttning	151
8.1	Inledning	151
8.2	Skäl för en överflyttning	151
8.2.1	Allmänhetens uppfattning	151
8.2.2	Sveriges internationella åtaganden m.m.	153
8.2.3	Vissa principiella fördelar	153
8.2.4	Bättre effekt på trafiksäkerheten	154
8.2.5	Ekonomiska fördelar.....	155
8.2.6	Behovet av att kunna samordna samhällsreaktionen	155
8.2.7	Bättre utredning om brottet	156
8.3	Skäl mot en överflyttning.....	157
8.3.1	Allmänna synpunkter på den nuvarande ordningen.....	157
8.3.2	Splittrat ansvar.....	157
8.3.3	Handläggning inom den summariska processen..	158
8.3.4	Ett fyrkantigare system.....	158
8.3.5	Erfarenheter av och kunskaper om körkortsfrågor	159
8.3.6	Konsekvenser för länsstyrelserna	160
8.3.7	Konsekvenser för de allmänna domstolarna och åklagarna.....	160
8.4	Enhetlig praxis	160
9	Körkortsingripande efter beslut om åtalsunderlåtelse	163
10	Behov av nya former för körkortsingripande	167
10.1	Tidigare förslag.....	167
10.2	Grundläggande krav.....	168
10.3	Varning eller pricksystem	169
10.3.1	Inledning.....	169
10.3.2	Tidigare överväganden	170

10.3.3	Våra överväganden.....	171
10.4	Behovet av varning vid ingripande på annan grund än brott.....	174
10.5	Återkallelse av körkort eller förarförbud.....	176
10.6	Omhändertagande eller tillfälligt förarförbud.....	177
11	Pricksystemet.....	179
11.1	Inledning.....	179
11.2	Tillämpningsområdet.....	179
11.3	Antalet prickar.....	181
11.3.1	Utgångspunkter för bestämmandet av antalet prickar.....	182
11.3.2	Riksåklagarens anvisningar.....	183
11.4	Registrering av prickar.....	185
11.5	Åtgärder för att minska antalet prickar.....	186
12	Förarförbud.....	191
12.1	Tillämpningsområdet.....	191
12.2	Innebörden av ett beslut om förarförbud.....	192
12.3	Förarförbudets ikraftträdande.....	195
12.4	Förarförbudets längd.....	197
12.4.1	Minimi- och maximitider.....	197
12.4.2	Utgångspunkter för bestämmandet av förarförbudets längd.....	198
12.4.3	Riksåklagarens anvisningar.....	201
12.5	Förhållandet mellan förarförbud och den straffrättsliga påföljden.....	202
12.5.1	Bakgrund.....	202
12.5.2	Våra överväganden.....	203
12.6	Förarförbud på grund av prickbelastning.....	204
12.6.1	Förutsättningar för förarförbud på grund av prickbelastning.....	204
12.6.2	Förarförbudets längd.....	206
12.6.3	Förfarandet för att besluta om förarförbud på grund av prickbelastning.....	207
12.7	Försöksverksamheten med villkorlig återkallelse.....	209
12.8	Underlåtande att besluta om förarförbud.....	210
12.9	Förarförbud vid innehav av utländskt körkort.....	211
12.10	Olovlig körning vid förarförbud.....	211

13	Körkortsingripanden i den summariska straffprocessen	213
13.1	Körkortsingripande genom föreläggande av ordningsbot	214
13.1.1	Tillämpningsområdet.....	215
13.1.2	Utfärdande	216
13.1.3	Godkännande.....	218
13.2	Körkortsingripande genom strafföreläggande	220
13.2.1	Tillämpningsområdet.....	221
13.2.2	Utfärdande	221
13.2.3	Godkännande.....	222
14	Handläggning av körkortsingripanden i domstol.....	225
14.1	Yrkande om körkortsingripande	225
14.2	Domstolens sammansättning	227
14.3	Personutredning	230
14.4	Körkortshavarens uttalande från huvudförhandling.....	231
14.5	Domstolens avgörande.....	232
14.6	Rätten att överklaga	234
15	Handläggning av beslut om tillfälligt förarförbud	237
15.1	Inledning	237
15.2	Beslut om tillfälligt förarförbud	238
15.3	Prövning av beslut om tillfälligt förarförbud.....	239
15.3.1	När skall interimistiska beslut om förarförbud prövas?	239
15.3.2	Instansordningen.....	240
15.3.3	Hur man överklagar och polismyndighetens omprövning.....	241
15.3.4	Förfarandet hos åklagaren	242
15.3.5	Förfarandet i domstol	243
15.4	En avslutande kommentar.....	245
16	Handläggning av övriga körkortsingripanden	247
17	Genomförandet av förslagen	251
17.1	Ekonomiska konsekvenser.....	251
17.1.1	Kostnader för den nuvarande ordningen	251
17.1.2	Konsekvenser för straffprocessen	254
17.1.3	Andra konsekvenser	258
17.1.4	Slutsats.....	258

17.2	Ikraftträdande.....	259
18	Författningskommentar	261
18.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	261
18.2	Förslaget till lag om ändring i körkortslagen (1998:488).....	264
18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse..	282
18.4	Förslaget till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490).....	285
18.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott	285
	Särskilt yttrande	287
 Bilagor:		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 1998:16.....	291
	Bilaga 2 Exempel på körkortsingripanden på grund av trafikbrott i några europeiska länder	299

Sammanfattning

Vissa grundläggande frågor

I vårt uppdrag ingår att utreda om den nuvarande ordningen för att handlägga körkortsingripanden på grund av brott kan anses strida mot internationellt vedertagna principer. Därvid är Europakonventionen och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter av särskilt intresse. Övervägande skäl talar för att ett körkortsingripande på grund av trafikbrott till sin natur är en straffrättslig sanktion. Enligt vår uppfattning är den nuvarande handläggningen av sådana ingripanden inte helt förenlig med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 14 i FN-konventionen. Båda artiklarna innehåller förbud mot att lagföra och straffa en person flera gånger för en och samma sak.

För- och nackdelar med en överflyttning

I vårt uppdrag ingår inte att ta ställning till om körkortsingripanden på grund av brott bör flyttas över till straffprocessen. Däremot skall vi redovisa de för- och nackdelar som kan uppkomma vid en sådan överflyttning. Vad vi anför ovan om Sveriges internationella åtaganden är därvid självfallet av stor betydelse. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste argumenten i övrigt. Inledningsvis kan konstateras att den nuvarande ordningen fungerar väl. Utgångspunkten bör därför vara att en överflyttning skall ske bara om det föreligger starka principiella skäl för en sådan reform.

Ett skäl som talar för en överflyttning är den uppfattning som allmänheten kan antas ha i frågan. Vi är övertygade om att flertalet av dem som blir föremål för körkortsingripande på grund av brott skulle föredra att körkortsfrågan kunde avgöras redan i straffprocessen. De flesta torde uppfatta ingripandet som ett straff, vilket bör leda till den principiella ståndpunkten att det skall prövas tillsammans med brottmålet. En sådan ordning skulle dessutom innebära flera praktiska

fördelar för den enskilde och leda fram till ett snabbare avgörande av körkortsfrågan.

En överflyttning till straffprocessen skulle medföra vissa principiella fördelar. Körkortsingripandet utgör i lagteknisk mening en särskild rättsverkan av brott och bör därför bestämmas av allmän domstol eller av den myndighet som har till uppgift att pröva den straffrättsliga ansvarsfrågan. Enligt vår uppfattning skulle dessutom risken för rättsförluster för den enskilde minska, om han redan i det straffrättsliga förfarandet fick klart för sig vilka följder brottet kommer att få för honom. Därigenom minskar risken att han väljer att godkänna t.ex. ett ordningsbotsföreläggande eller att inte överklaga tingsrättens dom i den felaktiga tron att han har undgått körkortsingripande.

En överflyttning skulle sannolikt medföra vissa samhällsekonomiska fördelar. Enligt vår uppfattning torde det ur kostnadssynpunkt vara en given fördel att två skilda handläggningar ersätts med en gemensam.

En överflyttning av körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen skulle medföra också vissa nackdelar. Av särskild betydelse är att ansvaret för körkortsingripanden skulle splittras mellan olika myndigheter och domstolar, vilket kan medföra svårigheter såväl för den enskilde som för dem som skall tillämpa systemet. En överflyttning förutsätter dessutom att det är möjligt att handlägga körkortsfrågan genom förelägganden av ordningsbot och strafförelägganden. Rättssäkerheten i den prövning som sker i den summariska straffprocessen är allmänt sett inte lika god som när ingripandet handläggs enligt nu gällande ordning. För att körkortsfrågan skall kunna tas upp i förelägganden av ordningsbot förutsätts dessutom att den enskilde polismannen kan använda sig av i förväg fastlagda riktlinjer, vilket kan medföra att tillämpningen av reglerna om körkortsingripande blir mer schablonmässig.

Ytterligare en nackdel med att flytta över körkortsingripanden till straffprocessen är att körkortsfrågan då ofta skulle prövas av personal som inte har möjlighet att skaffa sig de erfarenheter av och kunskaper om körkortsfrågor som i dag finns inom länsstyrelserna. Det gäller inte minst notarierna i tingsrätt. Det bör också framhållas att en överföring knappast ligger i linje med senare års strävanden att renodla och utveckla arbetet i de allmänna domstolarna och för åklagarna.

Körkortsingripande efter åtalsunderlåtelse

Beslut om åtalsunderlåtelse innebär att åklagaren avstår från att lagföra och utkräva straffrättsligt ansvar för brottet. Vi menar att körkortsingripanden på grund av trafikbrott är en straffrättslig sanktion och att det därför innebär en logisk motsägelse att ett sådant ingripande skall kunna meddelas efter åtalsunderlåtelse. Vi föreslår därför att denna möjlighet avskaffas. Anser åklagaren att brottet bör föranleda ett körkortsingripande, får han lagföra det i vanlig ordning. Det bör i sammanhanget framhållas att det är relativt ovanligt med körkortsingripanden på grund av brott som lett till åtalsunderlåtelse. Vårt förslag kommer därför att få endast marginell betydelse i praktiken.

Behov av nya former för körkortsingripande

En överflyttning av körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen väcker frågan om nya former för körkortsingripanden bör införas. Vi menar att denna fråga bör bedömas mot bakgrund av bl.a. de principer som ligger till grund för det straffrättsliga påföljds-systemet. Ingreppandena måste vara tydliga och förutsebara, så att körkortshavaren förstår varför reaktionen har blivit som den blivit och så att han redan från början kan överblicka ingripandets konsekvenser och varaktighet. Ingreppet måste dessutom stå i proportion till allvaret i det bakomliggande brottet, så att det upplevs som rimligt och rättvist. Lagstiftningen måste därför innehålla olika ingripandeformer, vilka bör kunna varieras i fråga om stränghet och varaktighet. De måste dessutom vara ändamålsenligt utformade, så att de möjliggör en rationell handläggning i straffprocessen.

Mot bakgrund av nu angivna utgångspunkter föreslår vi att institutet varning skall avskaffas och ersättas med ett pricksystem, när det är fråga om körkortsingripande på grund av trafikbrott. Vi menar att ett sådant system bättre skulle uppfylla kraven på tydlighet och förutsebarhet. Med ett pricksystem skulle det vara möjligt att i författning uttryckligen ange prickarnas betydelse vid återfall i trafikbrottslighet. Antalet prickar kan anpassas efter brottets svårhet, så att kravet på proportionalitet tillgodoses. Ett pricksystem skapar dessutom förutsättningar för att körkortsingripanden skall kunna handläggas i den summariska straffprocessen. Enligt vår uppfattning bör ett pricksystem införas även om våra förslag i övrigt inte läggs till grund för lagstiftning.

Vi föreslår vidare att förarförbud införs som en ny ingripandeform. Den skall användas i stället för återkallelse, när ingripandet grundas på

ett trafikrelaterat brott. Förslaget motiveras bl.a. av att ingripanden på grund av trafikbrott skall bestämmas enligt de principer som ligger till grund för brottsbalkens regler för straffmätning. Våra förslag innebär dessutom att innebörden i körkortsingripanden på grund av trafikbrott får en delvis annan innebörd än vad som gäller vid återkallelse. Det gäller främst situationen efter spärrtidens utgång. Den omständigheten att körkortsingripanden på grund av trafikrelaterade brott i flera väsentliga avseenden skiljer sig från övriga körkortsingripanden talar för att en särskild ingripandeform införs. Vi föreslår dessutom att de ingripanden som i dag sker genom beslut om omhändertagande av körkort vid misstanke om trafikbrott i stället skall ske i form av beslut om tillfälligt förarförbud.

Pricksystemet

Beslut om prickning skall meddelas när det är fråga om en trafikrelaterad förseelse som inte är så allvarlig att den ensam motiverar ett mer kännbart ingripande. Tillämpningsområdet omfattar förseelser av det slag som enligt nuvarande ordning föranleder varning eller som vid upprepade förseelser kan läggas till grund för körkortsingripande enligt 5 kap. 3 § 3 KKL. Det kan gälla exempelvis en mindre allvarlig hastighetsöverträdelse, överskridande av spärrlinje eller ett mindre allvarligt smitningsbrott.

Beslut om prickning skall avse ett bestämt antal prickar, lägst en och högst fyra för varje trafikförseelse. Antalet prickar skall bestämmas efter de principer som ligger till grund för straffmätning enligt reglerna i 29 kap. BrB. Det innebär att antalet skall bestämmas efter trafikbrottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Att körkortshavaren har återfallit i trafikbrott skall däremot inte beaktas. Riksåklagaren bör få i uppdrag att utfärda närmare föreskrifter för körkortsingripande genom prickning, när handläggningen sker i den summariska straffprocessen.

Utbildning

Vi menar att utbildningsinsatser för dem som har begått trafikbrott kan bidra till en förbättrad trafiksäkerhet. Vi föreslår därför en ordning som innebär att körkortshavaren kan minska sin prickbelastning genom att delta i olika utbildningsprogram. Deltagandet skall bygga på frivillighet och bekostas av körkortshavaren. Vägverket bör få i uppdrag att utforma lämpliga utbildningsprogram. Genomförandet av dessa kan

anförtros åt trafikskolor och olika trafiksäkerhetsorganisationer. Vägverket skall pröva om den som med godkänt resultat har genomgått sådan utbildning skall befrias från tidigare påförda prickar.

Förarförbud

Förarförbud skall meddelas vid trafikbrott av det slag som avses i 5 kap. 3 § 1–4 KKL och som i dag regelmässigt leder till beslut om återkallelse av körkort. Det kan exempelvis gälla grov vårdslöshet i trafik, trafiknykterhetsbrott, brott mot stopplikt, allvarliga hastighetsöverträdelser och liknande brott mot regler som är väsentliga från trafiksäkerhetssynpunkt. Förarförbud skall dessutom kunna beslutas för den som vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till mindre allvarliga trafikförseelser av det slag som ger prickar. Förslaget i denna del innebär att förarförbud skall meddelas för den som inom loppet av två år har gjort sig skyldig till flera förseelser, vilka tillsammans föranleder mer än sex prickar.

Ett beslut om förarförbud innebär att körkortshavaren förbjuds att köra körkortspliktiga fordon under en bestämd tid. Förbudet börjar att gälla när körkortshavaren får del av beslutet, dock tidigast när det har vunnit laga kraft. Körkortet skall under förbudstiden vara inlämnat till polismyndighet. Den som bryter mot ett förarförbud gör sig skyldig till olovlig körning enligt bestämmelsen i 3 § TBL. När förbudstiden har löpt ut, får körkortshavaren i de flesta fall fortsätta att köra i enlighet med sin behörighet. Trafiksäkerhetsskäl motiverar dock en annan ordning i vissa fall. Vi föreslår därför att körkortet skall förlora sin giltighet när körkortshavaren har fått förarförbud för mer än ett år. Detsamma bör gälla om förarförbudet har meddelats på grund av ett trafikbrott som körkortshavaren begick under den tvååriga provotid som gäller för nya körkort.

Giltighetstiden för förarförbud skall bestämmas till lägst en månad och högst tre år efter i första hand straffvärdet i det bakomliggande trafikbrottet. Förarförbud på grund av grov vårdslöshet i trafik eller grovt rattfylleri skall bestämmas till lägst ett år. Den omständigheten att körkortshavaren tidigare har varit föremål för körkortsingripande på grund av brott skall kunna beaktas i skärpande riktning, medan körkortshavarens personliga förhållanden kan beaktas i mildrande riktning. Giltighetstiden för förarförbud på grund av prickbelastning, skall bestämmas efter det antal prickar som har påförts körkortshavaren. Sammantaget gäller att förarförbudets längd skall bestämmas efter i princip samma utgångspunkter som straffen böter och fängelse.

Nu gällande praxis för bestämmande av spärrtid bör kunna tjäna som vägledning.

Riksåklagaren bör få i uppdrag att utfärda närmare föreskrifter angående förarförbud som handläggs i den summariska straffprocessen.

Sedan den 1 februari 1999 pågår i vissa delar av landet en försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Vi lämnar förslag till hur denna verksamhet skall kunna fortsätta utan hinder av att våra förslag genomförs. Förslaget innebär att försöksverksamheten knyts till ingripandeformen förarförbud. Den som har meddelats förarförbud i högst två år på grund av trafiknykterhetsbrott efter alkoholförtäring kan hos länsstyrelsen ansöka om särskilt tillstånd att köra med alkolås. Den föreslagna ordningen motsvarar i allt väsentligt vad som för närvarande gäller enligt lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.

Körkortsingripanden i den summariska straffprocessen

Våra förslag till hur körkortsingripanden på grund av trafikbrott kan flyttas över till straffprocessen bygger på att beslut om prickning och förarförbud skall kunna handläggas genom förelägganden av ordningsbot och straffförelägganden. Att så kan ske är nödvändigt för att körkortsingripandet skall kunna avgöras tillsammans med brottmålet i alla de fall som lagförs i den summariska straffprocessen. Det är också angeläget för att såväl körkortsingripandet som brottmålet i övrigt skall kunna handläggas snabbt och kostnadseffektivt.

Förelägganden av ordningsbot som innefattar prickning eller förarförbud skall utfärdas på samma sätt som övriga ordningsbotsförelägganden och i enlighet med de föreskrifter som Riksåklagaren skall utfärda. Förfarandet kan användas vid körkortsingripanden som grundas antingen på mindre allvarliga förseelser av det slag som avses i 5 kap. 3 § 3 KKL eller på att körkortshavaren har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel av det slag som avses i 5 kap. 3 § 4 KKL. I ordningsboten föreläggs körkortshavaren ett visst körkortsingripande för godkännande. Ett eventuellt godkännande skall ske skriftligen och avse föreläggandet i dess helhet. Ett godkänt föreläggande gäller på samma sätt som ett lagakraftvunnet beslut. Sker godkännandet i omedelbar anslutning till trafikbrottet, skall körkortshavaren av praktiska skäl kunna ges rätt att köra vidare under 48 timmar. Väljer körkortshavaren att inte godkänna föreläggandet, får körkortsingripandet handläggas i annan ordning.

Även ett straffföreläggande skall kunna innefatta ett körkortsingripande genom prickning eller förarförbud. Våra förslag i denna del

har samma grundläggande innebörd som förslagen beträffande körkortsingripande genom föreläggande av ordningsbot. Förfarandet med strafföreläggande kan användas vid flertalet av de trafikrelaterade brott som kan läggas till grund för ett körkortsingripande. Föreläggandet skall utfärdas skriftligen med hjälp av Riksåklagarens formulär. Körkortshavarens godkännande skall ske skriftligen och avse föreläggandet i dess helhet.

Handläggning av körkortsingripanden i domstol

Brottmål som innefattar fråga om körkortsingripande skall handläggas enligt rättegångsbalkens vanliga regler. Det innebär bl.a. att sådana mål enligt huvudregeln skall prövas av en lagfaren domare och tre nämndemän, men att bestämmelsen om s.k. endomarkkompetens gäller utan hinder av att ett körkortsingripande prövas i målet. Även möjligheterna att låta notarier handlägga brottmål skall i princip gälla för ifrågavarande mål.

Möjligheten att avgöra brottmål i den tilltalades utevaro påverkas inte av att fråga om körkortsingripande prövas i målet. Inte heller förutsättningarna för att utfärda dom i förenklad form påverkas. Beslutet skall tas in i domen. Är det fråga om förarförbud, måste avgörandet delges med körkortshavaren, om domen inte har avkunnats i hans närvaro. Förslaget i denna del skall ses mot bakgrund av reglerna om olovlig körning i 3 § TBL. Straffansvar för sådant brott förutsätter att rekvisitet ”utan att vara berättigad” omfattas av gärningsmannens uppsåt. Delgivning bör kunna ske enligt bestämmelsen i 3 a § delgivningslagen (1970:428) om s.k. förenklad delgivning.

Tingsrätts beslut om körkortsingripande genom prickning eller förarförbud kan överklagas till hovrätt enligt reglerna i 49 kap. RB. Huruvida prövningstillstånd krävs avgörs av den straffrättsliga påföljden.

Handläggning av beslut om tillfälliga förarförbud

Beslut om tillfälligt förarförbud skall kunna meddelas av polismyndighet och åklagare i de situationer som enligt nuvarande ordning föranleder ett beslut om omhändertagande av körkort på grund av misstanke om trafikbrott. Sker ingripandet i omedelbar anslutning till trafikbrottet, skall körkortshavaren kunna medges rätt att köra under 48 timmar närmast efter ingripandet. Beslut om tillfälligt förarförbud som har meddelats av polismyndighet får överklagas till åklagare. Beslut

som har meddelats av åklagare får överklagas till tingsrätt. Rätten att överklaga gäller utan begränsning i tiden. Polismyndigheten och åklagaren kan ändra sitt beslut, om det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av annan anledning.

Tillfälligt förarförbud kan meddelas också av domstol om det anses påkallat att förarförbudet börjar gälla innan det vunnit laga kraft.

Rättegångsbalkens regler om handläggningen av s.k. bötesmål skall i princip gälla vid prövningen i allmän domstol av överklagade beslut om tillfälligt förarförbud. I körkortslagen införs dock vissa särskilda regler. De innebär bl.a. att överklagandet i allmänhet skall prövas efter skriftlig handläggning. Tingsrätten kan dock hålla muntlig förhandling, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Dessutom gäller att sådan förhandling skall hållas, om körkortshavaren begär det och förhandlingen inte är uppenbart obehövlig. Överklagade beslut bör kunna prövas på handlingarna av notarie utan medverkan av nämndemän.

Länsstyrelsens handläggning av övriga körkortsingripanden

Våra förslag innebär att länsstyrelserna även fortsättningsvis skall besluta om återkallelse i de situationer som avses i 5 kap. 3 § 5–8 KKL. Det gäller således ingripanden på grund av opålitlighet i nykterhets-hänseende, allmän brottslighet, medicinska skäl eller på grund av formella skäl. Vi har inte funnit anledning att föreslå en annan beslutsorganisation för dessa ärenden än den som gäller enligt nuvarande ordning.

Förkortningar

BrB	brottsbalken
dir.	kommittédirektiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FL	förvaltningslagen (1986:223)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
KKF	körkortsförordningen (1998:980)
KKL	körkortslagen (1998:488)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
prop.	regeringens proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RPS FS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TBL	lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott
TI	förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 46 kap. 9 §, 48 kap. 2, 10, 12 a, 14 och 18 §§ samt 51 kap. 25 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

46 kap.

9 §

Är brottet sådant, att annan påföljd än böter synes kunna ifrågakomma, eller förekommer eljest särskild anledning därtill, skall utredning förebringas rörande straff, som tidigare ådömts den tilltalade, samt angående hans levnadsomständigheter och de personliga förhållanden, som kunna antagas vara av betydelse.

Är brottet sådant att det finns anledning att besluta om körkortsingripande, skall utredning om den tilltalades körkortsinnehav förebringas.

48 kap.

2 §

Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Under förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad som bestämts enligt 14 §.

Är brott förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

Är brott förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan, *körkortsingripande* eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

10 §

Skriftligt godkännande av strafföreläggande, som inte avser villkorlig dom, får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för honom, om det till åklagaren inges fullmakt i original. Fullmakten skall, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

Skriftligt godkännande av strafföreläggande, som inte avser villkorlig dom *eller körkortsingripande*, får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för honom, om det till åklagaren inges fullmakt i original. Fullmakten skall, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

1. förklaring att ombudet har rätt att godkänna strafföreläggande på den misstänktes vägnar,

2. uppgift om det brott som godkännandet får avse, varvid skall anges brottets art samt tid och plats för dess begående, samt

3. uppgift om den högsta bötespåföljd, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som den misstänkte är villig att godta.

Har sådan fullmakt getts in till åklagaren, får ombudet motta handlingar i saken på den misstänktes vägnar.

12 a §

Om åklagaren finner att ett strafföreläggande, som har godkänts, innehåller en uppenbar oriktighet till följd av åklagarens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, skall han, sedan den som har godkänt föreläggandet har getts tillfälle att yttra sig, besluta om rättelse av föreläggandet.

Rättelse får inte göras, om den som har godkänt föreläggandet motsätter sig det.

En rättelse får inte innebära att straffet höjs.

En rättelse får inte innebära att straffet höjs eller att körkortsingripandet skärps.

14 §

Regeringen äger meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Riksåklagaren företager i samråd med rikspolisstyrelsen urval av de brott, för vilka ordningsbot skall bestämmas.

Riksåklagaren bestämmer för olika brott de belopp som skola upptagas såsom ordningsbot. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om särskilda skäl föreligga, äger riksåklagaren uppdraga åt statsåklagare att i fråga om vissa brott bestämma beloppet för ordningsbot.

Riksåklagaren bestämmer, efter att ha hört Rikspolisstyrelsen och Vägverket, de körkortsingripanden som skall tas upp i föreläggande av ordningsbot för olika trafikbrott. Därvid anges vilka brott som skall föranleda sådant ingripande, om det skall ske genom prickning eller förarförbud samt till vilket antal prickarna skall bestämmas respektive under hur lång tid förarförbud skall gälla. Dessutom anges hur körkortsingripandet skall bestämmas för flera brott.

18 §

Finner polisman i omedelbart samband med att föreläggande av ordningsbot utfärdats och godkänts, att föreläggandet innehåller uppenbar oriktighet, och avser denna annat än att ordningsbotsbeloppet är för lågt, får polismannen, om det kan ske genast, utan hinder av 3 § andra stycket bereda den misstänkte tillfälle att stryka över godkännandet. Sker detta, skall föreläggandet återkallas. Nytt föreläggande får därefter utfärdas.

Finner polisman i omedelbart samband med att föreläggande av ordningsbot utfärdats och godkänts, att föreläggandet innehåller uppenbar oriktighet, och avser denna annat än att ordningsbotsbeloppet är för lågt *eller att körkortsingripandet är lindrigare än vad som föreskrivs för brottet*, får polismannen, om det kan ske genast, utan hinder av 3 § andra stycket bereda den misstänkte tillfälle att stryka över godkännandet. Sker detta, skall föreläggandet återkallas. Nytt föreläggande får därefter utfärdas.

51 kap.

25 §

Hovrätten får inte med anledning av den tilltalades överklagande eller av åklagarens överklagande till hans förmån döma till en brottspåföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Hovrätten får dock besluta om överlämnande till särskild vård eller, om tingsrätten beslutat om sådan vård, döma till annan påföljd.

Vid tillämpningen av första stycket skall slutet ungdomsvård enligt 31 kap. 1 a § brottsbalken jämföras med fängelse.

Har tingsrätten förenat villkorlig dom eller skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och samtycker den dömde inte längre till föreskriften, får hovrätten trots första stycket döma till en svårare eller mer ingripande påföljd.

Hovrätten får inte *heller* med anledning av ett överklagande som anges i första stycket besluta om utvisning, om tingsrätten inte har meddelat sådant beslut, eller bestämma längre tid än tingsrätten gjort för förbud för den tilltalade att återvända till Sverige.

Hovrätten får inte med anledning av ett överklagande som anges i första stycket besluta om utvisning, om tingsrätten inte har meddelat sådant beslut, eller bestämma längre tid än tingsrätten gjort för förbud för den tilltalade att återvända till Sverige.

Hovrätten får inte heller med

anledning av ett överklagande som anges i första stycket besluta om körkortsingripande, om tingsrätten inte har meddelat sådant beslut, eller bestämma ett körkortsingripande som är att anse som svårare för den tilltalade än det som tingsrätten bestämt.

Denna lag träder i kraft den ...

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

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488)

dels att 5 kap. 9 och 12 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1, 2, 4 och 11 §§, 3 kap. 4, 13 och 17 §§, 4 kap. 5 §, 5 kap. 1, 3–7, 10, 11, 13–15 §§, 6 kap. 2 §, 7 kap. 2–9 §§, 9 kap. 3 § samt 10 kap. 1 § körkortslagen (1998:488) skall ha följande lydelse,

dels att mellanrubrikerna i 5 kap. och rubriken till 8 kap. körkortslagen (1998:488) skall ha följande lydelse,

dels att det i körkortslagen (1998:488) skall införas tretton nya paragrafer, 3 kap. 2 a §, 5 kap. 3 a–3 e, 7 kap. 2 a, 2 b och 8 a §§, 8 kap. 4–7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Personbil, lastbil, buss, motorcykel, terrängvagn och motorredskap klass I får köras endast av den som har ett gällande körkort för fordonet. Har släpfordon kopplats till en bil skall föraren ha körkortsbehörighet även för släpfordonet.

För övningskörning gäller bestämmelserna i 4 kap.

Traktor med gummihjul och motorredskap klass II får köras på väg endast av den som har ett gällande körkort eller traktorkort, om inte körningen på väg avser en kortare sträcka för färd till eller från en arbetsplats eller mellan en gårds ägor eller för liknande ändamål.

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Personbil, lastbil, buss, motorcykel, terrängvagn och motorredskap klass I får köras endast av den som har ett gällande körkort för fordonet *och som inte har förarförbud*. Har släpfordon kopplats till en bil skall föraren ha körkortsbehörighet även för släpfordonet.

2 §

Traktor med gummihjul och motorredskap klass II får köras på väg endast av den som har ett gällande körkort eller traktorkort *och som inte har förarförbud*, om inte körningen på väg avser en kortare sträcka för färd till eller från en arbetsplats eller mellan en gårds ägor eller för liknande ändamål.

4 §

Moped klass I får köras endast av den som har körkort, traktorkort eller förarbevis för moped klass I.

Moped klass II får köras endast av den som har fyllt 15 år.

Bestämmelser om förarbevis för moped klass I finns i lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter.

Moped klass I får köras endast av

1. den som har förarbevis för moped klass I *och*

2. *den som har körkort eller traktorkort och inte har förarförbud.*

11 §

Den som har ett körkort med behörigheten B får köra lastbil och buss med eller utan släpfordon, men utan last eller passagerare, inom garage-, verkstads- eller bensinstationsområde. *Detsamma gäller den som har fått ett körkort med sådan behörighet återkallat, om särskilt medgivande lämnats. Ett sådant medgivande gäller högst tre år.*

Den som har ett körkort med behörigheten B *och inte har förarförbud* får köra lastbil och buss med eller utan släpfordon, men utan last eller passagerare, inom garage-, verkstads- eller bensinstationsområde.

Den som har förarförbud eller som har fått sitt körkort återkallat får inom dessa områden köra fordon av det slag som hans körkort berättigade honom att köra, om han har fått ett särskilt medgivande. Ett sådant medgivande gäller högst tre år.

3 kap.

2 a §

Ett körkortstillstånd upphör att gälla, om innehavaren får förarförbud.

4 §

Förarprovet består av ett kunskapsprov och ett körprov. Förarprov får inte avläggas om spårrtid löper. För förarprov för behörigheterna A, A1 eller B skall sökanden kunna visa ett intyg om förarutbildning för fordonsslaget.

Förarprovet består av ett kunskapsprov och ett körprov. Förarprov får inte avläggas om spårrtid löper *eller om förarförbud gäller*. För förarprov för behörigheterna A, A1 eller B skall sökanden kunna visa ett intyg om förarutbildning för fordonsslaget.

Kunskapsprov får avläggas endast av den som uppfyller kraven i 1 § första stycket 1 och 3. Kunskapsprov för behörigheten A behöver inte avläggas om sökanden redan har körkort med behörigheten A1.

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

13 §

Ett körkort gäller inte om

1. det inte har förnyats efter föreläggande,
2. det är återkallat eller omhändertaget enligt 5 kap.,
3. det har ersatts med annat körkort,
4. det har bytts ut mot ett utländskt körkort, *eller* 4. det har bytts ut mot ett utländskt körkort,
5. innehavaren dessutom har ett eller flera andra giltiga körkort utfärdade i andra stater inom EES och inte efter uppmaning anger vilket av körkortet som skall behållas eller anger att ett annat än det svenska körkortet skall behållas.

6. innehavaren har fått förarförbud enligt 5 kap. 3 § för mer än ett år eller

7. innehavaren har meddelats förarförbud enligt 5 kap. § 3 på grund av trafikbrott, som begicks när prøvotid enligt 3 kap. 18 § gällde.

Ett körkort skall också förklaras ogiltigt om körkortshavaren begär det. Ogiltigheten får begränsas till att avse viss behörighet.

Första stycket 6 gäller inte, om innehavaren under hela förbudstiden har haft sådant tillstånd som avses i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med alkoholås.

17 §

Bestämmelserna i 2, 3, 8–11 §§, 13 § första stycket 2–3 och andra stycket gäller även traktorkort.

Bestämmelserna i 2, 3, 8–11 §§, 13 § första stycket 2–3, 6–7 och andra stycket gäller även traktorkort.

4 kap.

5 §

Övningskörning skall ske under uppsikt av någon som har vana och skicklighet att köra fordon av det slag som övningskörningen avser. Sådan uppsikt får utövas endast av

1. den som fyllt 21 år och sedan minst tre år har körkort för fordon av det slag körningen avser, om övningskörningen sker inom polisväsendet eller Försvarmakten,

2. utbildningsledare eller trafiklärare, om övningskörningen sker i trafikskola,

3. den som fyllt 24 år och sedan minst fem år har körkort för fordon av det slag som övningskörningen avser samt har godkänts som handledare för den som övningskör, om övningskörningen sker i andra fall.

Första stycket 1 och 3 gäller inte den som haft förarförbud enligt 5 kap. 3 § någon gång under den angivna tiden.

5 kap.

1 §

Ett körkortsingripande sker genom återkallelse av körkortet eller genom varning.

Ett körkortsingripande med anledning av brottslig gärning skall när det gäller frågan om brott föreligger grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning.

Med svensk dom jämställs vid tillämpningen av denna lag brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av en utländsk domstol eller någon annan utländsk myndighet.

Återkallelse av körkort

Ett körkort skall återkallas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 30 § första, andra eller tredje stycket järnvägssäkerhetslagen (1990:1157),

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott och

Ett körkortsingripande sker genom *förförbud* eller *prickning* eller genom återkallelse av körkortet.

Förförbud

3 §

Förförbud innebär att körkortshavaren förbjuds att köra körkortspliktigt fordon.

Förförbud skall meddelas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket, 4 § eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 30 § första, andra eller tredje stycket järnvägssäkerhetslagen (1990:1157),

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott och överträdel-

överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren genom upprepade brott 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 vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iaktta stopplikt, kört om vid övergångsställe eller brutit mot någon annan regel som är väsentlig från trafiksäkerhetssynpunkt, allt om överträdelsen inte kan anses som ringa,

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

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

7. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att köra ett körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom

sen inte kan anses som ringa,

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

4. om körkortshavaren inom loppet av två år har gjort sig skyldig till trafikbrott som tillsammans föranleder mer än sex prickar,

5. om körkortshavaren efter ett tidigare förarförbud begår trafikbrott av annat slag än som avses i 1–3 och därigenom visar bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn.

Vid tillämpning av andra stycket 4 skall prickar som tidigare har beaktats vid bestämmande av förarförbud ej medräknas.

sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte längre bör ha körkort, 8. om körkortshavaren inte följer ett föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov.

Föreligger synnerliga skäl får förarförbud underlåtas eller förbudstiden sättas ned, om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Underlåtes förarförbud, får beslut om prickning meddelas i stället.

3 a §

Förarförbud skall bestämmas för viss tid, lägst en månad och högst tre år.

Förarförbud enligt 3 § 1 skall bestämmas till lägst ett år, om det är fråga om grovt brott.

3 b §

Har frågan om förarförbud handlagts i omedelbar anslutning till brottet enligt reglerna i 48 kap. rättegångsbalken, får körkortshavaren tillåtas att under 48 timmar närmast efter beslutet köra fordon av det slag som hans körkort berättigar honom till.

3 c §

Beslut om tillfälligt förarförbud skall meddelas i avvaktan på ett slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att körkortshavaren kommer att få förarförbud enligt 3 § 1–3. Beslutets giltighetstid skall begränsas, så att den inte överstiger den förbudstid som kan förväntas i det slutliga beslutet.

Vid beslut om tillfälligt förarförbud på grund av brott som avses i 3 § 3 får kör-

kortshavaren tillåtas att köra under 48 timmar enligt 3 b §.

Prickning m.m.

3 d §

Körkortshavare får påföras prickar, om han på annat sätt än vad som avses i 3 § har brutit mot de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motor-drivet fordon eller spårvagn. För varje överträdelse kan han påföras lägst en och högst fyra prickar.

Beslut om prickning får meddelas också vid brott som avses i 3 §, om överträdelsen kan anses som ringa.

3 e §

Den som med godkänt resultat har genomgått en av Vägverket fastställd utbildning kan befrias från påförda prickar.

Fråga om reducering av prickar skall prövas i enlighet med föreskrifter som regeringen utfärdat med stöd av 10 kap. 1 § 5.

Återkallelse

4 §

Ett körkort skall återkallas

1. om körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetskänslighet inte bör ha körkort,

2. om det annars på grund av körkortshavarens personliga förhållanden eller någon annan anledning kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, ömsömhet och ansvar i trafiken eller att han annars inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,

3. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att köra ett körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte längre bör ha körkort,

4. om körkortshavaren inte följer ett föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov.

Återkallelse får begränsas till att avse en eller flera behörigheter.

Återkallelse enligt 3 § får begränsas till att avse en eller flera behörigheter.

5 §

Ett körkort skall återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas *villkorligt enligt 12 § på grund av 3 § 1 eller* slutligt på någon av de

Ett körkort skall återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 4 § 1–3.

grunder som avses i 3 § 1–7. Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, skall beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid enligt 6 §.

Vid körkortsåterkallelse enligt 3 § 1–6 skall det bestämmas en tid inom vilken ett nytt körkort inte får utfärdas (spärrtid). Spärrtiden skall vara lägst en månad och högst tre år. Om körkortet återkallas enligt 3 § 1 och det är fråga om grovt brott, skall spärrtiden bestämmas till lägst ett år.

6 §

Vid körkortsåterkallelse enligt 4 § 1–2 skall det bestämmas en tid inom vilken ett nytt körkort inte får utfärdas (spärrtid). Spärrtiden skall vara lägst en månad och högst tre år.

7 §

Ett körkort skall omhändertas

1. om körkortshavaren vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har visat tydliga tecken på påverkan av alkohol eller annat ämne,

2. om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 3 § 1 eller 4,

3. om körkortshavaren till följd av sjukdom, skada eller dylikt saknar förutsättningar att köra ett körkortspliktigt fordon på ett trafiksäkert sätt, eller

4. om körkortet är ogiltigt enligt 3 kap. 13 § eller 6 kap. 2 §.

Om körkortet skall omhändertas på grund av brott som avses i 3 § 4 får körkortshavaren medges rätt att under 48 timmar närmast efter omhändertagandet köra det slag av fordon som körkortet berättigar honom till.

2. om körkortshavaren till följd av sjukdom, skada eller dylikt saknar förutsättningar att köra ett körkortspliktigt fordon på ett trafiksäkert sätt, eller

3. om körkortet är ogiltigt enligt 3 kap. 13 § eller 6 kap. 2 §.

Omhändertagande enligt första stycket 1 skall ske, endast om körkortshavaren inte meddelas beslut om tillfälligt förarförbud enligt 3 c §.

Varning

9 §

I stället för att körkortet återkallas skall körkortshavaren varnas i sådana fall som avses i 3 § 2–6, om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Detsamma gäller om körkortshavaren brutit mot 4 § första stycket lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 30 § första stycket järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och alkoholkoncentrationen under eller efter färden inte uppgått till 0,5 promille i blodet eller 0,25 milligram per liter i utandningsluften.

10 §

Om ett körkort varit omhändertaget eller återkallat tills vidare under minst så lång tid som skulle ha bestämts som spärrtid, får det när återkallelsen slutligt avgörs beslutas att ytterligare ingripande inte skall ske.

Föreligger synnerliga skäl får 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.

Vid slutligt avgörande av fråga om förarförbud får förordnas att förbudet skall anses verkställt genom den tid som tillfälligt förarförbud gällt.

11 §

Har någon ny omständighet inträffat eller blivit känd sedan ett beslut om återkallelse, varning eller spärrtid har vunnit laga kraft, får återkallelsen eller varningen hävas eller spärrtiden kortas eller ersättas med varning, om det finns synnerliga

Har någon ny omständighet inträffat eller blivit känd sedan ett beslut om återkallelse eller spärrtid har vunnit laga kraft, får återkallelsen hävas eller spärrtiden kortas, om det finns synnerliga skäl.

skäl.

12 §

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

Nytt körkort efter återkallelse

Ansökan om utfärdande av körkort efter återkallelse får inte prövas innan *giltighetstid för återkallelse tills vidare eller spärrtid löpt ut*

**Nytt körkort efter återkallelse
m.m.**

13 §

Ansökan om utfärdande av körkort efter återkallelse får inte prövas innan spärrtid löpt ut.

Har sökanden tidigare haft körkort, vilket förlorat sin giltighet enligt 3 kap. 13 § 6 eller 7, får ansökan om nytt körkort inte prövas innan giltighetstiden för förarförbudet löpt ut.

14 §

Efter återkallelse får nytt körkort utfärdas endast om sökanden har körkortstillstånd, har avlagt godkänt förarprov och även i övrigt uppfyller kraven i 3 kap. 1 §, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket eller 15 §.

Har tiden för körkortets ogiltighet efter återkallelse med stöd av 3 § 2–4 bestämts till högst ett år får nytt körkort utan ytterligare prövning utfärdas efter ansökan. Har tiden för körkortets ogiltighet efter återkallelse med stöd av 3 § 1,

Har tiden för körkortets ogiltighet efter återkallelse med stöd av 4 § 1–2 bestämts till

5–6 bestämts till högst ett år, eller om körkortet återkallats med stöd av 3 § 7–8, får nytt körkort utfärdas efter ansökan om sökanden har körkortstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte om ansökan om utfärdande av nytt körkort görs mer än 14 månader efter det att spärrtiden enligt 6 § eller giltighetstiden enligt 5 § började löpa eller, vid återkallelse med stöd av 3 § 7–8, körkortshavaren fick del av beslutet. Har ansökan gjorts senast två månader efter det att beslutet om återkallelse vann laga kraft gäller dock vad som sagts i andra stycket.

högst ett år eller om körkortet återkallats med stöd av 4 § 3–4, får nytt körkort utfärdas efter ansökan, om sökanden har körkortstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte, om ansökan om utfärdande av nytt körkort görs mer än 14 månader efter det att spärrtiden enligt 6 § eller giltighetstiden enligt 5 § började löpa eller, vid återkallelse med stöd av 4 § 3–4, körkortshavaren fick del av beslutet. Har ansökan gjorts senast två månader efter det att beslutet om återkallelse vann laga kraft, gäller dock vad som sagts i andra stycket.

Vad som sägs i första stycket gäller även vid ansökan från den som tidigare haft körkort, vilket förlorat sin giltighet enligt 3 kap. 13 § 6 eller 7.

15 §

Vad som sägs i 14 § andra stycket gäller inte i fråga om återkallelse med stöd av 3 § 1–6 om prøvotid enligt 3 kap. 18 § löpte för sökanden vid tidpunkten för den händelse som medförde att körkortet återkallades.

Om det i beslut om återkallelse beslutats om krav som skall uppfyllas för utfärdande gäller dessa krav i stället för kraven enligt 14 §. Detsamma gäller beslut av körkortsmyndighet som fattats efter beslut om återkallelse men innan giltighetstiden för återkallelse tills vidare eller spärrtiden löpt ut.

Vad som sägs i 14 § andra stycket gäller inte i fråga om återkallelse med stöd av 4 § 1–2, om prøvotid enligt 3 kap. 18 § löpte för sökanden vid tidpunkten för den händelse som medförde att körkortet återkallades.

6 kap.

2 §

Ett utländskt körkort gäller inte i Sverige

1. om det är ogiltigt i den stat där det har utfärdats,
2. om det har bytts ut mot ett svenskt körkort,
3. om innehavaren också har ett svenskt körkort och detta är omhändertaget eller återkallat *eller*
4. om körkortshavaren i fall som avses i 3 kap. 13 § första stycket 5 har förklarat att han vill behålla det svenska körkortet.
3. om innehavaren också har ett svenskt körkort och detta är omhändertaget eller återkallat,
4. om *förfarförbud* gäller för innehavaren, *eller*
5. om körkortshavaren i fall som avses i 3 kap. 13 § första stycket 5 har förklarat att han vill behålla det svenska körkortet.

Är körkortet utfärdat i en stat utanför EES, gäller det inte i Sverige, om innehavaren är folkbokförd i Sverige sedan mer än ett år.

Körkortet är inte ogiltigt enligt andra stycket under den tid en ansökan om utbyte enligt 7 § prövas.

7 kap.

2 §

Länsstyrelsen prövar ärenden om medgivande enligt 2 kap. 11 §, om förlängd giltighet enligt 3 kap. 12 § samt ärenden enligt 3 kap. 3 §, 13 § första stycket 5 och andra stycket. Länsstyrelsen prövar även frågor som avses i 3 kap. 16 § 1.

Länsstyrelsen prövar också ärenden om godkännande av handledare, förhandsbesked, villkor för innehav av körkortstillstånd och körkort, körkortstillstånd, *körkortsingripande och* giltighet eller utbyte av ett utländskt körkort.

Länsstyrelsen prövar också ärenden om godkännande av handledare, förhandsbesked, villkor för innehav av körkortstillstånd och körkort, körkortstillstånd, *återkallelse*, giltighet eller utbyte av ett utländskt körkort *samt ärenden enligt lagen (1998:489) om försöksverksamhet med alkolås.*

2 a §

Frågor om förarförbud och prickning prövas av allmän domstol eller enligt reglerna i 48 kap. rättegångsbalken.

Vid rättens handläggning gäller bestämmelserna i rättegångsbalken, om inte annat föreskrivs särskilt i denna lag.

2 b §

Vid prövning i domstol av beslut om tillfälligt förarförbud enligt 3 c § som överklagats gäller rättegångsbalkens regler för mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader.

Sådan prövning görs efter ett skriftligt förfarande. Muntlig förhandling får dock hållas, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Muntlig förhandling skall hållas, om körkortshavaren begär det och förhandlingen inte är uppenbart obehövlig.

3 §

Vägverket beslutar om utfärdande av körkort och prövar ärenden enligt 3 kap. 13 § första stycket 1.

Vägverket beslutar om utfärdande av körkort och prövar ärenden enligt 3 kap. 13 § första stycket 1 och 5 kap. 3 e §.

4 §

Omhändertagande av körkort enligt 5 kap. 7 § beslutas av polismyndighet eller åklagare.

Tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § och omhändertagande av körkort enligt 5 kap. 7 § kan beslutas av polismyndighet eller åklagare.

5 §

Om ett körkort har blivit omhändertaget enligt 5 kap. 7 § första stycket 1–3 skall länsstyrelsen utan dröjsmål pröva frågan om körkortet skall återkallas tills vidare eller lämnas tillbaka.

Om ett körkort har blivit omhändertaget enligt 5 kap. 7 § första stycket 1–2, skall länsstyrelsen utan dröjsmål pröva frågan om körkortet skall återkallas tills vidare eller lämnas tillbaka.

6 §

Länsstyrelsen får utfärda preliminärt beslut om körkortsingripande för godkännande inom viss tid, om det med hänsyn till omständigheterna och uppgifterna i ärendet finns grundad anledning att anta att körkortshavaren är beredd att godta *ett beslut om körkortsingripande*.

Har preliminärt beslut utfärdats, får ärendet inte tas upp på nytt förrän tiden för godkännande har gått ut. Godkännande som sker efter det att ärendet avgjorts är ogiltigt.

Ett godkänt preliminärt beslut gäller som beslut som har vunnit laga kraft.

7 §

Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat anges.

Ett beslut om *körkortsingripande* skall delges den som beslutet rör.

Ett beslut om *återkallelse eller förarförbud* skall delges den som beslutet avser. *Delgivning av beslut om förarförbud behöver dock inte ske, om det är uppenbart att körkortshavaren fått del av beslutet eller om beslutet handlagts enligt bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken.*

8 §

Beslut om förarförbud enligt 5 kap. 3 § träder i kraft när körkortshavaren får del av beslutet, dock tidigast den dag då beslutet vinner laga kraft. Förarförbud som beslutats genom godkännande av föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande träder i kraft när föreläggandet skall anses godkänt.

Beslut om tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § träder i kraft när körkortshavaren får del av beslutet.

Giltighetstid för återkallelse tills vidare och spärrtid med anledning av återkallelse räknas från den dag då beslutet delges körkortshavaren eller från den tidigare dag när körkortshavaren överlämnar körkortet till länsstyrelsen. Har beslutet föregåtts av ett beslut om omhändertagande av körkortet eller av ett beslut om återkallelse tills vidare, räknas spärrtiden från det först delgivna beslutet. Har giltigheten av beslut om återkallelse av körkort tills vidare löpt ut när slutligt beslut om körkortsingripande fattas skall den tid under vilket körkortet varit ogiltigt räknas av från spärrtiden.

Spärrtiden löper i andra fall från den dag som anges i beslutet.

8 a §

Om förarförbud enligt 5 kap. 3 § meddelas den som redan har ett tillfälligt sådant, skall tiden för förbudet räknas från den dag det tillfälliga förbudet började gälla. I övriga fall skall tiden för förarförbud räknas från den dag beslutet enligt 8 § trädde i kraft. Den tid som körkortshavaren på grund av samma brott varit underkastad ett tillfälligt förarförbud skall anses som del av tiden för det slutliga beslutet.

9 §

Ogiltigt körkort skall överlämnas till länsstyrelsen.

När förarförbud enligt 5 kap. 3 § eller 3 c § gäller, skall körkortet vara inlämnat till polismyndighet.

8 kap.

Överklagande**Överklagande m.m.**

4 §

Polismyndighets beslut om tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § får överklagas till åklagare.

Åklagares beslut enligt 5 kap. 3 c § eller med anledning av ett överklagande enligt första stycket får överklagas till allmän domstol.

5 §

Den som vill överklaga beslut som avses i 4 § skall göra det skriftligen. Skrivelsen skall ges in till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet.

I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Han bör dessutom ange de skäl som han vill anföra till stöd för sitt ändringsyrkande.

6 §

Har ett beslut om tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § överklagats, skall överklagandet prövas skyndsamt.

7 §

Vad som stadgas i 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut skall gälla beslut enligt 5 kap. 3 c §, som meddelats av polismyndighet eller åklagare.

9 kap.

3 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte överlämnar ogiltigt körkort till länsstyrelsen enligt 7 kap. 9 § döms till penningböter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte överlämnar ogiltigt körkort till länsstyrelsen enligt 7 kap. 9 § första stycket döms till penningböter. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte överlämnar sitt körkort till polismyndighet enligt 7 kap. 9 § andra stycket.

10 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i denna lag samt meddela föreskrifter om

1. lagens tillämpning på andra i utlandet utfärdade behörighetshandlingar som ger rätt att köra motordrivna fordon,

2. länsstyrelsens prövning av andra körkortsärenden än som anges i 7 kap.,

3. registrering som behövs för tillämpningen av lagen,

4. Vägverkets tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 3 e §.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från lagen.

Regeringen får låta postbefordringsföretag lämna ut körkort.

Denna lag träder i kraft den ...

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkorts- återkallelse

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen samt 1–10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag (1998:489) om försöks- verksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse

Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med villkorlig återkallelse av körkort under en villkorstid.

Lagen är tillämplig för sådana körkortshavare med förarbehörighet för personbil som är folkbokförda i Västerbottens, Stockholms eller Östergötlands län och vilkas körkort skall återkallas med stöd av 5 kap. 3 § 1 körkorts-lagen (1998:488) på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott till följd av alkohol-förtäring.

Föreslagen lydelse

Lag (1998:489) om försöks- verksamhet med alkoholås

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med alkoholås.

Med alkoholås förstås en sådan anordning i en personbil som hindrar att fordonet startas och körs av förare som har alkohol i utandningsluften.

Lagen är tillämplig för sådana körkortshavare med förarbehörighet för personbil som är folkbokförda i Västerbottens, Stockholms eller Östergötlands län och som har meddelats förarförbud under högst två år med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket 1 körkorts-lagen (1998:488) på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott till följd av alkohol-förtäring.

2 §

Länsstyrelsen får besluta att den för vilken förarförbud gäller skall få särskilt tillstånd att köra med alkolås.

Med villkorlig körkortsåterkallelse förstås att rätten att köra ett körkortspliktigt fordon under viss angiven tid (villkorstid) är begränsad till att inom svenskt territorium köra en angiven personbil, som inte får användas i yrkesmässig trafik, och att därvid vara underkastad särskilda villkor för förare och fordon. Begränsningarna skall anges på körkortet.

Ett sådant tillstånd innebär att körkortshavaren under viss angiven tid (villkorstid) inom svenskt territorium får köra en angiven personbil, som inte får användas i yrkesmässig trafik. Under villkorstiden skall särskilda villkor gälla för körkortshavaren och fordon. Begränsningarna skall anges på körkortet.

3 §

Deltagande i försöksverksamheten prövas efter ansökan av körkortshavaren *i ett ärende om körkortsingripande*

Deltagande i försöksverksamheten prövas efter ansökan av körkortshavaren.

4 §

Till ansökan skall fogas

1. ett läkarintyg enligt särskilt formulär,
2. ett avtal om leverans, inmontering av alkolås i viss personbil och hyra av alkolås, samt
3. en förklaring i vilken sökanden förklarar sig villig att följa de särskilda villkor *för fortsatt innehav av förarbehörighet* som gäller enligt denna lag.

3. en förklaring i vilken sökanden förklarar sig villig att följa de särskilda villkor som gäller enligt denna lag.

5 §

Ansökan om villkorlig återkallelse får inte bifallas om körkortshavaren med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden bedöms olämplig att delta i försöksverksamheten. Härvid skall det särskilt beaktas om sökanden har förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller trafiksäkerheten samt omfattningen av sökandens bruk av alkohol eller av andra droger.

Ansökan får inte heller bifallas om prøvotid enligt 3 kap. 18 § körkortslagen (1998:488) löpte för sökanden vid tidpunkten för överträdelsen.

Tillstånd att köra med alkoholås får inte meddelas, om körkortshavaren med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden bedöms olämplig att delta i försöksverksamheten. Härvid skall det särskilt beaktas om sökanden har förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller trafiksäkerheten samt omfattningen av sökandens bruk av alkohol eller av andra droger.

6 §

Bifalls en ansökan gäller en villkorstid om två år. Körkortshavaren skall under denna tid

Meddelas tillstånd att köra med alkoholås gäller en villkorstid. Denna är två år, oavsett längden på det förarförbud som gäller för körkortshavaren.

Körkortshavaren skall under villkorstiden

1. iaktta villkoret att inte köra annat körkortspliktigt fordon än den personbil som anges på körkortet och som skall vara utrustad med ett godkänt alkoholås,
2. iaktta meddelade föreskrifter om installation, användning och kontroller av alkoholås,
3. genom läkarintyg regelbundet styrka nyktert levnadssätt och
4. iaktta föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag och de krav som i övrigt gäller för ett fortsatt körkortsinnehav.

Villkorstiden räknas från den dag då *beslut om villkorlig återkallelse meddelas*.

Villkorstiden räknas från den dag då *körkortshavaren meddelas tillstånd att köra med alkoholås*.

7 §

Den som ansöker om eller fått villkorlig återkallelse är skyldig att genomgå läkarundersökning, blodprovstagning eller

Körkortshavare som har fått tillstånd att köra med alkoholås är under villkorstiden skyldig att genomgå läkarundersökning,

annan liknande undersökning som behövs för prövning enligt denna lag.

blodprovstagning eller annan liknande undersökning, som behövs för prövning enligt denna lag. *Detsamma gäller den som har ansökt om att få sådant tillstånd.*

8 §

Länsstyrelsen skall utöva tillsyn över deltagarna i försöksverksamheten.

Om körkortshavaren bryter mot vad som sägs i 6 § skall *den villkorliga återkallelsen undanröjas* och frågan om körkortsingripande *tas upp* till förnyad prövning. När *spärrtid* bestäms *med anledning av ett körkortsingripande* skall villkorstid då körkortet varit återkallat villkorligt inte räknas av. Detsamma gäller om körkortshavaren själv vill avbryta deltagandet i försöksverksamheten.

Om körkortshavaren bryter mot vad som sägs i 6 § *eller om han blir föremål för nytt körkortsingripande, skall länsstyrelsen återkalla tillståndet att köra med alkolås, om inte särskilda skäl talar däremot.* Detsamma gäller om körkortshavaren själv vill avbryta deltagandet i försöksverksamheten.

Återkallar länsstyrelsen tillståndet, börjar det tidigare meddelade förarförbudet åter att gälla, när körkortshavaren får del av återkallelsebeslutet. Den tid under vilken tillståndet gällt skall inte räknas av.

Förnyad prövning får inte inledas efter villkorstidens utgång.

9 §

Länsstyrelsen i det län där körkortshavaren är folkbokförd när ansökan *om villkorlig återkallelse görs* *prövar ansökningen.* Övriga frågor enligt lagen prövas av samma länsstyrelse.

Ansökan om tillstånd att köra med alkolås prövas av länsstyrelsen i det län där körkortshavaren är folkbokförd när ansökan görs. Övriga frågor enligt lagen prövas av samma länsstyrelse.

Beslut gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

10 §

Länsstyrelsens beslut att vägra villkorlig återkallelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Ett beslut om att undanröja villkorlig återkallelse får överklagas endast i samband med talan mot det beslut varigenom frågan om körkortsingripande avgörs.*

Beslut om begränsningar för förarbehörigheten får inte överklagas. *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Länsstyrelsens beslut att *ogilla en ansökan om tillstånd att köra med alkols överklagas* hos allmän förvaltningsdomstol. *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Vad som sägs i första stycket gäller även länsstyrelsens beslut enligt 8 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den ...

4 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 9 och 10 §§ yrkestrafiklagen (1998:490) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

9 §

En taxiförrarlegitimation skall tas om hand av en polisman eller en åklagare

1. om det finns grund för att ta hand om innehavarens körkort enligt 5 kap. 7 § körkortslagen (1998:488)

2. om körkortet eller legitimationen har återkallats, *eller*

3. om det på sannolika skäl kan antas att legitimationen kommer att återkallas enligt 6 §.

En taxiförrarlegitimation är giltig under den tid den är omhändertagen.

Om en taxiförrarlegitimation har omhändertagits enligt 9 § första stycket 3, skall prövningsmyndigheten utan dröjsmål avgöra om legitimationen skall återkallas tills vidare eller lämnas tillbaka.

2. om körkortet eller legitimationen har återkallats,

3. om *förrarförbud* enligt 5 kap. 3 § *eller* 3 c § körkortslagen (1998:488) gäller för innehavaren, *eller*

4. om det på sannolika skäl kan antas att legitimationen kommer att återkallas enligt 6 §.

10 §

Om en taxiförrarlegitimation har omhändertagits enligt 9 § första stycket 4, skall prövningsmyndigheten utan dröjsmål avgöra om legitimationen skall återkallas tills vidare eller lämnas tillbaka.

Denna lag träder i kraft den ...

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För någon uppsåtliga körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon, dömes för olovlig körning till böter. Har han tidigare innehaft körkort som blivit återkallat eller har brottet skett vanemässigt eller är det eljest att anse som grovt, må dömas till fängelse i högst sex månader.

För någon körkortspliktigt fordon med uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av föreskrift, som meddelats i fråga om rätten att föra sådant fordon, dömes till böter.

Om någon uppsåtliga eller av oaktsamhet såsom förare av körkortspliktigt fordon anställer och brukar den som inte äger rätt att föra fordonet, eller i annat fall tillåter någon annan att föra sådant fordon utan att denne är berättigad därtill, dömes likaledes till böter.

Första, andra och tredje styckena äger motsvarande tillämpning på förare av traktor, motorredskap eller spårvagn och på den som anställer eller brukar sådan förare eller eljest tillåter någon att föra traktor, motorredskap eller spårvagn.

Föreslagen lydelse

3 §

För någon uppsåtliga körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon, dömes för olovlig körning till böter. Har han tidigare innehaft körkort som blivit återkallat, *gäller förarförbud för honom* eller har brottet skett vanemässigt eller är det eljest att anse som grovt, må dömas till fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den ...

6 Förslag till förordning om ändring i ordningsbots- kungörelsen (1968:199)

Härigenom föreskrivs

dels att 11 § skall upphöra att gälla,
dels att det i ordningsbotskungörelsen (1968:199) skall införas en
ny paragraf, 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

*Förelägganden som upptar
körkortsingripande genom
prickning eller förarförbud får
utfärdas för de brott som
Riksåklagaren har bestämt.*

*Innan föreläggande som
upptar körkortsingripande utfär-
das, skall polismannen eller
åklagaren inhämta upplysningar
om den misstänktes körkorts-
innehav.*

11 §

*Rikspolisstyrelsen skall
underrätta länsstyrelse som
avses i 10 kap. 4 § körkortslagen
(1998:488) om uppgifter i
förelägganden rörande omstän-
digheter som avses i 5 kap. 3 § 4
nämnda lag.*

Denna förordning träder i kraft den ...

7 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggande- kungörelsen (1970:60)

Härigenom föreskrivs att 4 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Innan åklagaren utfärdar ett strafföreläggande för brott som bör föranleda mer än 40 dagsböter skall åklagaren i den utsträckning Riksåklagaren bestämmer undersöka om det också finns misstanke om andra brott.

Vad som sägs i första stycket gäller också innan åklagaren utfärdar ett strafföreläggande för brott som bör föranleda körkortsingripande genom prickning eller förarförbud. Åklagaren skall samtidigt inhämta upplysningar om den misstänktes körkortsinnehav.

Denna förordning träder i kraft den ...

8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 19 § förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Lagmannen får förordna en tingsnotarie som har tjänstgjort minst ett år samt bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att på eget ansvar

1. avge sådana yttranden som avses i 12 kap. 10 § fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. handlägga mål som endast rör brott för vilka inte är föreskrivet svårare straff än böter, dock inte mål om andra i brottsbalken upptagna brott än förargelseväckande beteende och inte heller mål om vårdslöshet i trafik och mål om förvandling av böter,

2. handlägga mål som endast rör brott för vilka inte är föreskrivet svårare straff än böter, *om det inte finns anledning att bestämma förarförbud enligt körkortslagen (1998:488) för längre tid än sex månader*, dock inte mål om andra i brottsbalken upptagna brott än förargelseväckande beteende och inte heller mål om vårdslöshet i trafik och mål om förvandling av böter

2 a. handlägga överklagade beslut om tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § körkortslagen (1998:488),

3. handlägga konkursärenden enligt konkurslagen (1987:672),

4. handlägga sådana mål om äktenskapsskillnad och därmed sammanhängande frågor samt sådana mål rörande vårdnad om barn, barns boende och umgänge med barn som har inletts genom gemensam ansökan, dock inte sådana mål som har blivit tvistiga sedan ansökan gavs in,

5. handlägga ärenden enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

6. även i andra fall än som har nämnts förut handlägga sådana ärenden enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden som kan avgöras av en lagfaren domare och som inte är tvistiga,

7. handlägga mål om penningfordran vid förberedelse och vid huvudförhandling som hålls i förenklad form. Tingsnotarien får dock inte handlägga mål, där 1 kap. 3 d § rättegångsbalken tillämpas, vid sammanträde för förberedelse eller vid huvudförhandling som hålls i förenklad form,

8. handlägga mål om avhysning på grund av dröjsmål med betalning av hyra eller årsavgift vid förberedelse och vid huvudförhandling som hålls i förenklad form, och

9. besluta om avskrivning av tvistemål.

Förordnanden enligt första stycket 2 medför inte behörighet att handlägga mål vid vars avgörande nämndemän skall delta enligt 38 kap. 6 § brottsbalken.

Förordnanden enligt första stycket 3 får avse fråga om försättande i konkurs endast om staten har gjort ansökan eller om gäldenären själv har gjort ansökan eller medgett en ansökan. Tingsnotarien får inte handlägga konkurser där beslut om bevakning har meddelats och i övrigt inte heller pröva frågor om häktning, utdelning eller, om konkursen avslutas med utdelning, förvaltares arvodesanspråk.

I fråga om uppgifter som avses i första stycket 7 och 8 skall rotelinnehavaren efter prövning i varje särskilt fall avgöra om målet är av sådan art att det kan handläggas av en tingsnotarie.

Förordnanden enligt första stycket medför inte behörighet att ompröva ärenden enligt 34 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Förordnandena får inte avse mål eller ärenden som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet.

När en tingsnotarie handlägger brottmål vid huvudförhandling skall nämndemän alltid delta i avgörandet.

När en tingsnotarie handlägger brottmål vid huvudförhandling skall nämndemän alltid delta i avgörandet. *Detsamma gäller när en tingsnotarie håller muntlig förhandling för att pröva ett överklagande av beslut om tillfälligt förarförbud enligt 5 kap. 3 c § körkortslagen (1998:488).*

Denna förordning träder i kraft den ...

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

I direktiven för utredningsarbetet, vilka bifogas som bilaga 1, sägs att uppdraget går ut på att se över reglerna om körkortsingripande. Direktiven specificerar uppdraget genom att särskilt nämna vissa frågor som vi skall behandla. Vi skall bl.a. lägga fram förslag till hur frågan om körkortsingripande skulle kunna handläggas i brottmålsprocessen samt överväga om de nuvarande ingripandeformerna, återkallelse och varning, i en straffrättslig processordning bör ersättas med en straffrättslig reaktion. I så fall skall vi lägga fram förslag till sådana reaktionsformer. Det bör understrykas redan här, att det inte ingår i vårt uppdrag att ta ställning i frågan om handläggningen av körkortsingripanden bör flyttas över till straffprocessen. Däremot skall vi redovisa de fördelar och nackdelar som skulle uppkomma med en sådan ordning. Vi skall också analysera om det nuvarande systemet kan anses strida mot internationellt vedertagna straffrättsliga principer. I vårt uppdrag ingår dessutom att överväga om beslutsorganisationen för de återstående ärendena om körkortsingripande, dvs. i huvudsak de som grundas på medicinska skäl, bör påverkas om instansordningen ändras och på vilket sätt det i så fall bör ske.

1.2 Arbetets bedrivande

Utredningsarbetet har bedrivits i de former som är brukliga i kommittéarbete. Varje avsnitt i betänkandet har således diskuterats med experterna vid två eller flera sammanträden. I utredningen har hållits 13 sammanträden.

Vi har samrått med Lufträttsutredningen (K 1996:04) och Trafikregisterutredningen (K 1996:06).

Företrädare för Vägverket har besökt två av våra sammanträden. Professor emeritus Hans Klette och kammarrättslagmannen Valter

Nilsson har besökt var sitt sammanträde. Vi har dessutom träffat företrädare för Europadomstolen, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. Sekreteraren har diskuterat olika frågor med företrädare för Polismyndigheten i Västra Götalands län.

För att fullgöra uppdraget att redovisa reglerna för körkortsingripande på grund av brott i andra europeiska länder, har vi sammanträffat med företrädare för departement, domstolar, åklagarmyndigheter och polis i Danmark, Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Vägverkets Trafikregister i Örebro, Riksåklagaren och flera av landets länsstyrelser har varit behjälpliga med olika statistikuppgifter.

2 Körkortslagstiftningen – bakgrund och gällande ordning

2.1 Körkortslagstiftningens utveckling

Sveriges första förordning om automobiltrafik trädde i kraft 1907. Sedan dess har åtskilliga reformarbeten ägt rum inom körkortsområdet. Av särskilt intresse är de reformer som genomfördes år 1958 (prop. 1958:69, SFS 1958:222) respektive år 1977 (prop. 1975/76:155, prop. 1976/77:113, SFS 1977:477).

De nya bestämmelserna om körkort från 1958 fördes in i då gällande vägtrafikförordning. De innebar att kraven för att erhålla körkort skärptes och gjordes mer omfattande. Även bestämmelserna om återkallelse och omhändertagande av körkort stramades upp. Reformens huvudinriktning var att olämpliga personer skulle hindras från att uppträda som förare i trafiken. Det skulle ske redan vid körkortsprövningen och genom reglerna om körkortsåterkallelse. Syftet var att öka trafiksäkerheten på vägarna, vilket ansågs nödvändigt mot bakgrund av den starkt ökande trafiken.

Körkortsreformen år 1977 föregicks av Trafikmålskommitténs arbete, vilket redovisades i betänkandet Rätten till ratten (SOU 1972:70–72). Utredningen hade bl.a. till uppgift att undersöka förutsättningarna och formerna för körkortsingripande vid vissa typer av brott. Kommittén betonade körkortets stora sociala betydelse för den enskilde och menade att lagstiftaren måste överväga vilka intressen som kan vara så starka att de tar över intresset av den brottsliga sociala återanpassning. Kommittén menade att endast trafiksäkerheten kan ges företräde framför de sociala synpunkterna (SOU 1972:70 s. 111). Samhällets reaktion vid trafikbrott i form av straffrättslig påföljd och körkortsingripande borde, enligt kommittén, samordnas och utformas så att de får en positiv och brottsförebyggande effekt.

Utgångspunkten för Trafikmålskommitténs överväganden var att vissa handlingar i trafiken kräver någon form av samhällsingripande

och att ingripandena bör utformas så att de får optimal effekt för trafik-säkerheten (SOU 1972:70 s. 104 f.). Kommittén framhöll därvid behovet av en nyansering av bedömningen i körkortsmål. Medborgarnas allt större behov av körkort innebar, enligt kommittén, att det blev allt svårare att tillämpa de stränga och stela reglerna från år 1958 om återkallelse av körkort. Enligt kommittén var det en allvarlig brist i det dåvarande systemet att långvariga körkortsingripanden ofta skedde utan föregående åtgärder från samhällets sida till förebyggande av att ett sådant beslut måste meddelas. Kommittén menade att samhällets reaktioner var alltför repressiva och att de i stället borde syfta till att förbättra trafikanterna. Kommittén föreslog bl.a. att undervisning borde införas som en behandlingsform vid trafikbrott samt att körkortsåterkallelsernas varaktighet skulle förkortas radikalt.

I prop. 1975/76:155 angav regeringen principiella riktlinjer för en reformering av körkortslagstiftningen. Regeringen anslöt sig till Trafikmålskommitténs uppfattning att körkortsingripandena behövde nyanseras (s. 67). Regeringen framhöll därvid det uppenbara i att man måste se till helhetsbilden i körkortshavarens situation och beakta om han kan anses lämplig som förare med hänsyn till den samlade utredningen om hans personliga förhållanden. I helhetsbilden måste ingå bl.a. behovet av körkort och den tid som har förflutit mellan en förseelse och körkortsingripandet. Departementschefen framhöll samtidigt vikten av att nyanseringen inte drivs så långt att resultat blir en bristande enhetlighet i rättstillämpningen. Fasta hållpunkter måste finnas för olika typfall, när det exempelvis gäller att fastställa spårtime.

I prop. 1976/77:113 lades ett förslag till ny körkortslag fram. Förslaget grundades på de riktlinjer som hade redovisats i prop. 1975/76:155 och som hade godtagits av riksdagen (TU 1975/76:28, rskr. 1975/76:390). Samtidigt föreslogs att tillämpnings- och verkställighetsföreskrifter skulle samlas i en regeringsförfattning.

Nu gällande bestämmelser om körkort finns i 1998 års körkortslag (SFS 1998:448) och körkortsförordning (SFS 1998:980). Under arbetet med den nya körkortslagen framhölls att körkortsförfattningarna efter hand blivit allt mer ogenomträngliga och att de olika bestämmelserna delvis kommit att överlappa varandra (prop. 1997/98:124 s. 31). Den nya regleringen innebär framför allt en omstrukturering av författningarna i syfte att göra lagstiftningen mer överskådlig och lättillgänglig. De grundläggande förutsättningarna för rätten att köra fordon har samlats i en enda författning – körkortslagen. Detsamma gäller bestämmelserna om den enskildes skyldigheter. Körkortslagen innehåller således bl.a. bestämmelser om förarbehörighet, behörighetshandlingar, förutsättningar för att utfärda sådana handlingar samt bestämmelser om körkortsingripande. Därjämte innehåller lagen vissa

administrativa bestämmelser samt regler om överklagande, ansvarsbestämmelser och bemyndiganden.

I 1998 års proposition angavs att körkortsförordningen i princip endast bör innehålla rena tillämpningsföreskrifter. Förordningen innehåller ändå vissa materiella bestämmelser som riktar sig även till enskilda. Det gäller bl.a. definitioner av vissa begrepp i körkortslagen samt regler om övningskörning och förarprov.

2.2 Utfärdande och giltighet av körkort

Av 1 kap. 2 § KKF framgår att Vägverket är central körkortsmyndighet och att länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter. Den som vill skaffa sig ett körkort skall hos länsstyrelsen ansöka om tillstånd att körkort får utfärdas. Ansökan om körkortstillstånd prövas enligt huvudregeln av länsstyrelsen i det län där sökanden är folkbokförd.

Syftet med kravet på körkortstillstånd är bl.a. att kontrollera att nya trafikanter uppfyller de grundläggande krav som ställs på förare av körkortspliktiga fordon. Förutsättningarna för att erhålla körkortstillstånd anges i 3 kap. 2 § KKL. Körkortstillstånd får meddelas endast för den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Körkortstillstånd fordras inte enbart i samband med att körkort utfärdas för första gången. Tillstånd krävs också i vissa fall för att få ett nytt körkort efter återkallelse (se avsnitt 2.4.3). Ett utfärdat körkortstillstånd kan återkallas på samma sätt som körkort och tillståndshavaren kan tilldelas varning.

Sedan körkortstillstånd har meddelats, kan tillståndshavaren avlägga förarprov. Det kan ske inför tjänsteman vid Vägverket, särskilt förordnad befattningshavare inom Försvarsmakten eller inför vissa lärare i gymnasieskolan eller komvux. Förarprovet består av ett kunskapsprov och ett körprov. Den som har godkänts i förarprov erhåller ett bevis om godkänt prov.

Vägverket beslutar om utfärdande av körkort. Förutsättningarna för att körkort skall utfärdas anges i 3 kap. 1 § KKL. Av bestämmelsen framgår att Vägverket får utfärda körkort för den som innehar körkortstillstånd och som har avlagt godkänt förarprov. Dessutom gäller att körkort får utfärdas endast för den som uppfyller de ålderskrav som gäller för den aktuella förarbehörigheten och som är permanent bosatt i Sverige eller som har studerat här i landet under en tid av minst sex månader. Under år 1997 utfärdades något mer än 118 000 körkort i Sverige. För år 1998 var motsvarande siffra drygt 115 000.

Ett körkort gäller från och med den dag det utfärdas och tills vidare. Av 3 kap. 12 § KKL följer emellertid att vissa förarbehörigheter gäller till dess att körkortshavaren fyller 45 år och därefter för perioder om högst tio år. Ett körkort upphör att gälla under de förutsättningar som anges i 3 kap. 13 § KKL. Så sker exempelvis om körkortet inte har förnyats efter föreläggande eller om det är återkallat eller omhändertaget.

2.3 Allmänt om körkortsingripande

Enligt 5 kap. 1 § KKL sker körkortsingripanden genom återkallelse av körkort eller genom varning. Antalet körkortsingripanden uppgår sammanlagt till cirka 50 000 per år. Av dessa består cirka 25 000 i beslut om återkallelse, medan återstoden utgörs av varningar. Under åren 1997 och 1998 återkallades cirka 23 000 körkort per år.

Av 5 kap. 2 § KKL och 5 kap. 1 § KKF följer att vad som sägs i respektive kapitel om körkort också gäller körkortstillstånd och traktorkort.

Trafikmålskommitténs utgångspunkt var att körkortet skall ses som ett kompetensbevis och inte som ett allmänt bevis på förtroende. Enligt kommittén skall bara den som inte uppfyller de krav som kan ställas från trafiksäkerhetssynpunkt fräntas sitt körkort. Grundtanken var således att frågan om körkortsingripande skall bedömas strikt från trafiksäkerhetssynpunkt.

Trafikmålskommitténs utgångspunkter ligger alltså till grund för lagstiftningen om körkortsingripanden. Som framgår av redogörelsen nedan i avsnitt 2.4.1 kan återkallelse av körkort ske i en rad olika situationer. Den gemensamma nämnaren för dem är körkortshavarens bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter trafikreglerna och att visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Återkallelsegrunderna hänför sig till de krav på kompetens som ställs på den som vill få körkort. Ett utfärdat körkort kan återkallas när körkortshavaren brister i kompetens, så att trafiksäkerheten får anses äventyrad. Bristen kan ha kommit till uttryck genom en trafikförseelse eller genom en brottslig gärning av annat slag. Återkallelse av körkort på denna grund utgör en trafiksäkerhetsåtgärd och skall inte ses som en påföljd för den bakomliggande brottsliga gärningen.

Syftet med körkortsingripanden behandlades i förarbetena till 1998 års körkortslag (prop. 1997/98:124 s. 42 f.), varvid regeringen anförde bl.a. följande. Ett av problemen med det nuvarande systemet för körkortsingripande är att det inte ger ett klart uttryck för vad som är syftet med körkortsingripanden. Att trafiksäkerhetens krav är det

centrala kan det inte råda någon tvekan om. Trots detta kan det dock ifrågasättas om de förhållanden och de olämpliga trafikbeteenden som i dag utgör grund för körkortsingripande helt avspeglar hur allvarliga förseelserna är från trafiksäkerhetssynpunkt. Vidare medför utformningen och tillämpningen av reglerna, framför allt vad gäller återkallelse av körkort, att ingripandet i betydande grad får karaktären av en straffpåföljd, vilket av enskilda körkortshavare kan uppfattas som ett ytterligare straff vid sidan av själva brottmålsförfarandet. Körkortsingripande med anledning av trafikbrott grundar sig på den straffrättsliga bedömningen. Denna koppling torde vara det främsta skälet till att återkallelsen kan uppfattas som ett extra straff.

2.4 Återkallelse av körkort

Av 3 kap. 13 § KKL framgår att ett körkort som har återkallats inte längre gäller. Ett beslut om körkortsåterkallelse innebär således att körkortshavaren mister den förarbehörighet som körkortet gav honom. Återkallelsen kan begränsas till att avse en eller flera behörigheter. Den som har fått sitt körkort återkallat skall överlämna körkortet till Vägverket.

2.4.1 Grunder för återkallelse

I 5 kap. 3 § KKL anges på vilka grunder ett körkort kan återkallas. Grunderna, vilka i stort sett är oförändrade sedan tillkomsten av 1977 års körkortslag, brukar delas in i två olika huvudgrupper – återkallelse på grund av bristande personlig lämplighet (punkterna 1–6) och återkallelse på grund av medicinska skäl (punkten 7). Därtill kan körkort återkallas på den formella grunden att körkortshavaren inte har följt ett föreläggande om att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov (punkten 8).

I det följande skall de olika återkallelsegrunderna behandlas. En redogörelse för rättstillämpningen återfinns i betänkandet En körkortsreform (SOU 1996:114 s. 81 ff.) av 1994 års körkortsutredning.

Återkallelse på grund av grov vårdslöshet i trafik – punkten 1

Körkortet skall återkallas för den som har gjort sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik. Till ansvar för sådant brott skall enligt 1 § andra stycket TBL dömas den som vid förande av motordrivet fordon eller

spårvagn gör sig skyldig till grov oaktsamhet eller visar uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom.

Återkallelse på grund av trafiknykterhetsbrott – punkten 1

Av 5 kap. 3 § första punkten KKL följer vidare att körkortet skall återkallas för den som har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott. Straffbestämmelserna för dessa brott finns i 4 § och 4 a § TBL.

I 4 § TBL stadgas att den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha druckit alkohol i sådan mängd att koncentrationen av alkohol under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller till 0,10 milligram per liter i utandningsluften skall dömas för rattfylleri. Detsamma gäller den som har fört ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då varit så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han inte kunnat föra fordonet på ett betryggande sätt.

I 4 a § TBL anges vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett trafiknykterhetsbrott skall anses som grovt. En sådan omständighet är att alkoholkoncentrationen uppgick till minst 1,0 promille i förarens blod eller till 0,50 milligram per liter i hans utandningsluft. Andra omständigheter som särskilt skall beaktas är att föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel eller att framförandet av fordonet inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Ungefär 25 procent av samtliga beslut om körkortsåterkallelse meddelas med stöd av 5 kap. 3 § 1 KKL. Det innebär att ungefär 6 000 körkortshavare per år mister sitt körkort på grund av att de fällts till ansvar för grov vårdslöshet i trafik eller trafiknykterhetsbrott.

Återkallelse på grund av smitning – punkten 2

Körkortet skall återkallas för den som har brutit mot 5 § TBL (s.k. smitning), om brottet inte kan anses som ringa.

Enligt 5 § TBL skall en vägtrafikanter, som med eller utan skuld har haft del i uppkomsten av en trafikolycka, dömas för smitning, om han genom att avlägsna sig från olycksplatsen undandrar sig att i mån av förmåga medverka till de åtgärder, vartill olyckan skäligen bör föranleda. Detsamma gäller om han undandrar sig att uppge namn och hemvist eller att lämna upplysningar om händelsen. Brottet kan med hänsyn till omständigheterna i vissa fall bedömas som grovt. I 8 §

trafikförordningen (1998:1276) anges vad som åligger vägtrafikanter vid trafikolyckor.

Smitningsbrott ligger till grund för ungefär en procent av samtliga beslut om körkortsåterkallelse.

Återkallelse på grund av upprepade trafikbrott – punkten 3

I 5 kap. 3 § tredje punkten KKL behandlas upprepade trafikbrottslighet som grund för körkortsåterkallelse. Ett körkort skall återkallas, om innehavaren genom upprepade brott 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 motordrivna fordon eller spårvagn. Bestämmelsen kommer främst till användning vid upprepade trafikförseelser av mindre allvarligt slag, som t.ex. måttliga hastighetsöverträdelser och mindre allvarliga brister i fordonets utrustning. Med uttrycket "i trafikens intresse" avses trafikrelaterade förseelser som inte har begåtts vid färd, t.ex. skatte-, försäkrings- och registreringsförseelser (prop. 1975/76:155 s. 93 f.).

I allmänhet avses med upprepade förseelser minst tre förseelser. I vissa fall har det dock räckt med två förseelser (RÅ 1983 2:104). Förseelserna skall dessutom ha begåtts inom en begränsad tid, i regel inom en tvåårsperiod.

Drygt en procent av samtliga körkortsåterkallelser sker med stöd av enbart ifrågavarande bestämmelse. Under åren 1997 och 1998 uppgick antalet till sammanlagt 277 respektive 269 återkallelser.

Återkallelse på grund av allvarligt trafikbrott – punkten 4

Bestämmelsen i tredje punkten om återkallelse av körkort på grund av upprepade trafikbrott kompletteras av bestämmelsen i fjärde punkten, enligt vilken ett körkort kan återkallas på grund av en enstaka allvarligare trafikförseelse. Bestämmelsen tar sikte på överträdelser av de grundregler som måste iakttas för att trafiksäkerheten skall kunna upprätthållas (prop. 1975/76:155 s. 92).

Körkortet skall återkallas för den som i väsentlig mån har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iakttä stopplik, kört om vid övergångsställe eller som har brutit mot någon annan regel som är väsentlig för trafiksäkerheten. Det kan gälla exempelvis körning i uttröttat tillstånd, omkörning trots mötande trafik, otillräckligt avstånd till framförvarande fordon, grov olovlig körning eller allvarliga brister i fordonets utrustning. Prövningen skall ske

utifrån en helhetsbedömning av överträdelsens svårhetsgrad från trafiksäkerhetssynpunkt. Tyder omständigheterna på att någon faktisk trafikfara inte har förelegat, bör överträdelsen inte automatiskt leda till återkallelse (prop. 1979/80:178 s. 79).

Möjligheten att återkalla körkort på grund av ett allvarligt trafikbrott är den som kommer till flitigast användning. Ungefär 50 procent av samtliga beslut om återkallelse meddelas med stöd av ifrågavarande bestämmelse.

Återkallelse på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende – punkten 5

Enligt 5 kap. 3 § femte punkten KKL skall ett körkort återkallas, om innehavaren inte bör ha körkort på grund av att han är opålitlig i fråga om nykterhet. Det kan gälla såväl missbruk av alkohol som missbruk av andra berusningsmedel, som t.ex. narkotika eller läkemedel.

Prövningen av körkortshavarens pålitlighet i fråga om nykterhet skall göras utifrån en helhetsbedömning. I förarbetena till 1977 års körkortslag uttalades att ett omhändertagande på grund av berusning inger så stark misstanke om opålitlighet i nykterhetshänseende att utredning bör ske om körkortsinnehavarens förhållanden i fråga om nykterhet. Sker upprepade ingripanden på grund av berusning inom loppet av ett par år, talar mycket för att körkortshavaren är olämplig att inneha körkort (prop. 1975/76:155 s. 77). Med ingripande på grund av berusning avses flera olika former av åtgärder. Det kan exempelvis vara fråga om omhändertagande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, behandling på grund av missbruk eller straffrättsliga förfaranden på grund av alkohol- eller narkotikarelaterad brottslighet, som t.ex. trafiknykterhets-, narkotika- eller våldsbrott.

Länsstyrelsen ansvarar för att körkortshavarens förhållanden utreds. Socialnämnden kan höras för att belysa vederbörandes livsföring och orsakerna till hans eventuella problem. I förekommande fall kan upplysningar inhämtas även från andra myndigheter, som t.ex. frivårdsmyndighet.

Ungefär två procent av samtliga körkortsåterkallelser sker på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende.

Återkallelse på grund av allmän brottslighet – punkten 6

Enligt 5 kap. 3 § sjätte punkten KKL skall körkortet återkallas, om det med hänsyn till annat brott kan antas att körkortshavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Detsamma gäller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Bakgrunden till bestämmelsen är undersökningar som har visat att personer som i sin allmänna livsföring brister i hänsyn till andra eller som på annat sätt visar prov på en ansvarslös inställning och en bristande social anpassning påfallande ofta visar samma negativa egenskaper när de uppträder i trafiken (SOU 1957:18 s. 117).

Frågan om körkort skall återkallas på grund av allmän brottslighet skall prövas efter en helhetsbedömning av körkortshavarens person och hur han kan förväntas uppträda i trafiken. Stor vikt skall läggas vid hans personliga förhållanden och hur bilden av hans framtid ter sig. Förhållandena belyses ofta genom yttranden från frivårdsmyndighet, övervakare eller kriminalvårdsanstalt. Vid kvalificerad brottslighet – som t.ex. har bedrivits yrkesmässigt eller varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös – bör innehav av körkort i regel vägras. Även kombinationen av allmän brottslighet och trafikbrottslighet bör uppmärksammas (prop. 1975/76:155 s. 72). I helhetsbedömningen skall även valet av påföljd beaktas och återkallelse bör ofta kunna underlåtas beträffande personer som har dömts till böter, villkorlig dom, skyddstillsyn eller till kortare fängelsestraff.

När det gäller frågan vilka brottstyper som kan leda till körkortsåterkallelse har tonvikten lagts på våldsbrott och narkotikabrott. Reglerna om Rikspolisstyrelsens underrättelseskyldighet ger en bild av vilka brottstyper det är frågan om. Enligt 7 kap. 4 § KKF skall Rikspolisstyrelsen underrätta Vägverket om straffrättsliga avgöranden varigenom en innehavare av körkort har funnits skyldig till exempelvis narkotikabrott, varusmuggling av narkotika, olovligt tillgrepp av motordrivet fordon, vissa typer av brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, vissa typer av sexualbrott, rån eller grovt rån, allmänfarligt brott som t.ex. mordbrand, brott mot allmän verksamhet som t.ex. våld eller hot mot tjänsteman eller för vissa brott mot sjölagen eller luftfartslagen.

Av samtliga återkallelsebeslut meddelas ungefär en procent på grund av allmän brottslighet.

Återkallelse på grund av medicinska skäl – punkten 7

Enligt den sjunde punkten i 5 kap. 3 § KKL skall ett körkort återkallas, om körkortshavarens förutsättningar för rätten att köra ett körkortspliktigt fordon är väsentligt begränsade till följd av sjukdom, skada eller någon liknande omständighet, som t.ex. hög ålder eller alkoholism. Återkallelse skall ske om förhållandena är sådana att körkortshavaren av trafiksäkerhetsskäl inte längre bör ha körkort. Bedömningen av om så är fallet skall göras efter gällande föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort. Sådana föreskrifter finns i Vägverkets författningssamling (VVFS 1996:200).

Utredning av körkortshavarens medicinska förhållanden inhämtas av de konsultläkare som länsstyrelserna har till sitt förfogande. I tveksamma fall kan yttrande inhämtas från Vägverkets Trafikmedicinska råd.

Ungefär tre procent av samtliga återkallelser sker på grund av medicinska skäl.

Återkallelse på formell grund – punkten 8

Enligt den åttonde och sista punkten i 5 kap. 3 § KKL skall ett körkort återkallas, om innehavaren inte följer ett föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov. Sådan underlåtenhet ligger till grund för cirka fyra procent av samtliga beslut om återkallelse av körkort.

2.4.2 Spärrtid efter återkallelse

Med spärrtid avses den tid under vilken körkort inte får utfärdas. Spärrtid bestäms vid vissa typer av beslut om körkortsåterkallelse och löper från det att föraren fråntogs sin behörighet, dvs. i förekommande fall redan från det att körkortet omhändertogs (jfr. avsnitt 2.6). Enligt 3 kap. 2 § KKF får en ansökan om körkortstillstånd ges in tidigast sex månader, och slutligt prövas tidigast två månader, före det att spärrtiden löper ut.

Av bestämmelsen i 5 kap. 6 § KKL följer att spärrtid skall bestämmas om körkortet har återkallats med anledning av brister i körkortshavarens personliga lämplighet (5 kap. 3 § 1–6 KKL). Däremot skall inte någon spärrtid bestämmas om återkallelsen har skett på grund av medicinska eller formella skäl, dvs. på grund av skada, sjukdom eller underlåtenhet att följa föreläggande (5 kap. 3 § 7–8 KKL). I bestämmelsen anges vidare att spärrtiden skall vara lägst en månad och

högst tre år. Den skall bestämmas till lägst ett år, om återkallelsen har skett på grund av trafiknykterhetsbrott eller grov vårdslöshet i trafik. I övrigt saknas författningsbestämmelser om spärrtidens längd.

Förarbetena till 1977 års körkortslag innehåller en redogörelse för vilka omständigheter som skall bestämma spärrtidens längd (prop. 1975/76:155 s. 97 ff.). Av redogörelsen framgår sammanfattningsvis att tiden skall bestämmas utifrån en nyanserad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid anges att spärrtiden endast i undantagsfall skall bestämmas till minimitiden en månad samt att relativt långa spärrtider bör tillämpas vid grövre trafikbrott. En spärrtid om två år anses ofta motiverad vid grov vårdslöshet i trafik. Departementschefen framhöll vikten av en enhetlig och konsekvent rättstillämpning och att det är nödvändigt med vissa schabloner för körkortsspärrens längd.

I rättstillämpningen påverkas spärrtidens längd i sänkande riktning av exempelvis att körkortshavaren har stort behov av körkort eller att lång tid har förflutit mellan brottet och körkortsåterkallelsen. I skärpande riktning verkar upprepade förseelser efter tidigare körkortsingripande.

Vid långa spärrtider kan förarens förhållanden ändras så att ett nytt ställningstagande är motiverat. I 5 kap. 11 § KKL stadgas därför att en återkallelse eller en varning kan hävas eller spärrtiden kortas eller ersättas med varning, om en ny omständighet har inträffat eller blivit känd sedan beslut om återkallelse, varning eller spärrtid vann laga kraft. Förutsättningen är dock att det föreligger synnerliga skäl. Bestämmelsen kan användas om det t.ex. har tillkommit nya förutsättningar för en förarens rehabilitering. Ett annat exempel är att en fängelsedömd person har frigivits villkorligt lång tid innan körkortsspärren löper ut.

2.4.3 Nytt körkort efter återkallelse

I 5 kap. KKL finns bestämmelser om hur ett nytt körkort kan utfärdas efter återkallelse. Av 13 § följer att den som vill få ett nytt körkort har att ge in en ansökan om utfärdande av körkort. Ansökan kan tas upp till prövning när spärrtiden har löpt ut eller när giltighetstiden för ett interimistiskt beslut om återkallelse har gått till ända.

Förutsättningarna för att ett nytt körkort skall utfärdas efter återkallelse anges i 5 kap. 14 § KKL. Enligt huvudregeln i paragrafens första stycke skall ett nytt körkort utfärdas på samma villkor som om sökanden aldrig tidigare hade haft körkort (se avsnitt 2.2). Paragrafens andra stycke innehåller lättnader från de krav som anges i första

stycket. De innebär i huvudsak att något nytt förarprov inte behöver avläggas, om spärrtiden eller giltighetstiden för ett interimistiskt beslut om återkallelse har bestämts till högst ett år. Har i dessa fall återkallelsen beslutats med anledning av smitningsbrott, upprepade trafikbrott eller brott mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel (5 kap. 3 § 2–4) behöver sökanden inte heller uppfylla några andra villkor än att ge in en ansökan om nytt körkort.

Vad som nu har sagts om lättnader gäller inte om ansökan om nytt körkort görs senare än 14 månader efter det att spärrtiden eller giltighetstiden för interimistiskt beslut om återkallelse började löpa. Har ansökan gjorts senast två månader efter det att beslutet om återkallelse vann laga kraft, gäller dock andra styckets bestämmelser om lättnader. Tidsfristerna återfinns i paragrafens tredje stycke.

Slutligen bör bestämmelsen i 5 kap. 15 § KKL nämnas. I paragrafen anges att reglerna i 14 § andra stycket om lättnader inte gäller om det tidigare körkortet har återkallats på grund av körkortshavarens personliga förhållanden (5 kap. 3 § 1–6) och den händelse som medförde återkallelsen inträffade under den tvååriga provotid som gäller för körkort som utfärdats efter godkänt förarprov (jfr 3 kap. 18 § KKL).

2.5 Varning

I 5 kap. 9 § KKL anges under vilka förutsättningar som ett körkortsingripande kan ske i form av varning. Varning kan meddelas i de fall som avses i 5 kap. 3 § 2–6 KKL, om ett sådant ingripande av särskilda skäl kan anses som en tillräcklig åtgärd. Grunden för körkortsingripandet skall således bestå i att körkortshavaren på något sätt brister i personlig lämplighet. Varning kan dock inte meddelas när körkortshavaren gjort sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik. När det gäller möjligheterna att meddela varning vid trafiknykterhetsbrott finns en särskild bestämmelse i paragrafens andra stycke. Varning kan meddelas den som har gjort sig skyldig till rattfylleri enligt 4 § första stycket TBL, om alkoholkoncentrationen inte uppgick till 0,5 promille i blodet eller 0,25 milligram per liter i utandningsluften. Detsamma gäller den som har brutit mot 30 § första stycket järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) genom att köra maskindrivet spårfordon på järnväg eller tunnelbana efter att ha druckit alkohol.

Det fordras således särskilda skäl för att körkortsingripandet skall stanna vid varning. Skälen kan vara hänförliga till omständigheterna kring förseelsen eller till körkortshavarens person. När det gäller omständigheter kring förseelsen skall en avvägning göras mellan

förseelsens svårhetsgrad från trafiksäkerhetssynpunkt och de trafikförhållanden som rådde på platsen. Skäl hänförliga till körkortshavarens person gäller främst hans tidigare skötsamhet i trafiken. Därvid skall beaktas hur länge han har haft körkort och hans behov av körkort. I förarbetena framhålls att det bör fordras starka skäl för att under loppet av ett par år meddela en person två på varandra följande varningar. Särskild försiktighet med varningsinstitutet krävs vid upprepade rattfylleribrott (prop. 1975/76:155 s. 106).

Tidigare gällde att beslut om varning inte kunde överklagas. Fullföljdsförbudet avskaffades emellertid i och med 1977 års körkortslag.

2.6 Omhändertagande av körkort

Ett körkort kan omhändertas omedelbart av polismyndighet eller åklagare enligt bestämmelsen i 5 kap. 7 § KKL. Körkortet skall omhändertas om körkortshavaren har visat tydliga tecken på påverkan av alkohol eller annat ämne vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn. Detsamma gäller om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 5 kap. 3 § första punkten (grov vårdslöshet i trafik eller rattfylleribrott) eller fjärde punkten (brott mot regel som är väsentlig från trafiksäkerhetssynpunkt). Vidare skall körkortet omhändertas om körkortshavaren till följd av sjukdom, skada eller dylikt saknar förutsättningar att köra på ett trafiksäkert sätt eller om körkortet är ogiltigt enligt vissa närmare angivna bestämmelser i körkortslagen.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.2 gäller inte ett körkort som är omhändertaget. Körkortshavaren mister sin behörighet omedelbart vid omhändertagandet. Han får dock medges rätt att fortsätta att köra under 48 timmar närmast efter omhändertagandet, om ingripandet har skett på grund av brott som avses i 5 kap. 3 § 4 (brott mot regel som är väsentlig från trafiksäkerhetssynpunkt). Körkortshavaren skall i så fall få ett särskilt bevis om medgivandet, vilket skall medföras under färd.

Ett beslut att omhänderta ett körkort skall meddelas skyndsamt och delges körkortshavaren. Beslutet, vilket inte får överklagas (8 kap. 3 § KKL), skall inom 48 timmar sändas till den länsstyrelse som skall pröva frågan om körkortsingripande. Till beslutet skall utöver det omhändertagna körkortet fogas bl.a. föreliggande utredning och en redogörelse för de omständigheter som legat till grund för omhändertagandet. Har omhändertagandet skett på annan grund än att körkortet är ogiltigt, skall länsstyrelsen utan dröjsmål pröva frågan huruvida körkortet skall återkallas interimistiskt eller lämnas tillbaka. Om

beslutet att omhänderta körkortet upphävs, blir körkortet giltigt från dagen för beslutet, om inte annat har förordnats.

Under år 1998 omhändertogs drygt 19 000 körkort. I knappt 1 000 fall upphävdes beslutet om omhändertagande.

2.7 Underlåtande av körkortsingripande

Ett körkortsingripande kan underlåtas då körkortet har varit omhändertaget eller återkallat efter interimistiskt beslut under minst lika lång tid som den spärrtid som skulle ha bestämts vid den slutliga återkallelsen. Enligt 5 kap. 10 § första stycket KKL kan då beslutas att ytterligare ingripande inte skall ske.

I förarbetena till 1977 års körkortslag framhölls att det finns behov av en allmän regel som medger att återkallelse underlåts eller att spärrtid sätts ned i vissa fall. Förhållandet jämfördes med den möjlighet som domstol har enligt brottsbalken att i vissa fall döma till lindrigare straff än som har föreskrivits för brottet (prop. 1975/76:155 s. 109). Detta behov kommer numera till uttryck i 5 kap. 10 § andra stycket KKL, enligt vilken återkallelse får underlåtas, om det föreligger synnerliga skäl och om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Denna möjlighet kan användas exempelvis när osedvanligt lång tid har förflutit mellan ett brott och prövningen av körkortsåterkallelse eller vid trafiknykterhetsbrott bestående i en kortare förflyttning på en gård eller parkeringsplats.

Under år 1997 meddelades sammanlagt drygt 7 500 beslut om underlåtande av körkortsingripande. För år 1998 var motsvarande siffra drygt 6 100.

2.8 Ingripande mot utländska körkort

I 6 kap. KKL finns bestämmelser om utländska körkort. De har sin grund i de konventioner om vägtrafik som Sverige har anslutit sig till. Några av dem behandlas i kapitel 6. Bestämmelserna i 6 kap. KKL innebär sammanfattningsvis att ett utländskt körkort som har utfärdats i en stat inom EES gäller i Sverige enligt sitt innehåll. Även andra utländska körkort gäller i Sverige enligt sitt innehåll, men under vissa förutsättningar krävs att det finns en bestyrkt översättning till engelska, tyska, franska eller svenska. Giltighetstiden i Sverige för körkort utfärdade i stat utanför EES är begränsad till ett år räknat från det att innehavaren folkbokfördes i Sverige.

Enligt 6 kap. KKL är det möjligt för svenska myndigheter och domstolar att besluta om körkortsingripanden beträffande utländska körkort. Av 5 § framgår att giltigheten i Sverige av ett utländskt körkort skall prövas, om det finns grund för körkortsingripande enligt bestämmelserna i körkortslagen. Ingripandet skall prövas enligt samma regler som vid ingripande mot svenskt körkort.

Vid prövningen av giltigheten i Sverige av ett utländskt körkort som har utfärdats inom EES kan körkortet tvångsvis bytas ut mot ett likvärdigt svenskt körkort enligt bestämmelsen i 6 kap. 6 § KKL. Bestämmelsen motiveras av behovet av att kunna förhindra att en i Sverige bosatt person, vars utländska körkort har förklarats ogiltigt, skall kunna använda sitt utländska körkort omedelbart efter utgången av tiden för ogiltighet, utan att en lämplighetsprövning har skett enligt svenska regler (prop. 1995/96: 118).

2.9 Villkorlig återkallelse

I 1998 års körkortslag har införts en möjlighet att besluta om villkorlig körkortsåterkallelse. Någon sådan möjlighet har inte funnits tidigare i svensk rätt och nyskapelsen kan ses som ett led i en strävan på det kriminalpolitiska området att finna nya brottsförebyggande åtgärder och nya former av sanktioner. Bestämmelsen om villkorlig körkortsåterkallelse finns i 5 kap. 12 § KKL. En sådan återkallelse får ske beträffande den som har gjort sig skyldig till rattfylleribrott enligt 4 § eller 4 a § TBL efter att ha förtärt alkohol. Närmare bestämmelser om villkorlig körkortsåterkallelse finns i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.

I förarbetena till lagstiftningen om villkorlig körkortsåterkallelse framhålls att en förlust av körkort ofta är förenat med negativa sociala konsekvenser. En återkallelse kan därför vara förödande för en framgångsrik rehabilitering av den som gjort sig skyldig till rattfylleribrott. Ordningen med villkorlig återkallelse är tänkt att tvinga körkorts-havaren att avstå från alkohol när han vill köra sin bil. Möjligheten att villkorligt få behålla körkortet kan vara ett starkt incitament för ett nyktert levnadssätt, vilket kan leda till stora vinster från trafik-säkerhetssynpunkt och stora kostnadsbesparingar för samhället (prop. 1997/98:124 s. 56).

Ordningen med villkorlig körkortsåterkallelse är utformad som en försöksverksamhet. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 februari 1999 och den upphör att gälla fem år efter ikraftträdandet. Försöksverksamheten har begränsats till att omfatta personer som har gjort sig skyldiga till trafiknykterhetsbrott och som är folkbokförda i Västerbottens,

Stockholms eller Östergötlands län. Försöksverksamheten har dessutom begränsats till personbilar, vilka skall förses med s.k. alkolås.

Alkolåset är ett tekniskt instrument som kontrollerar eventuell förekomst av alkohol i förarens utandningsluft. Låset är kopplat till bilens tändningssystem och omöjliggör start och körning om det finns alkohol i utandningsluften. Föraren är tvungen att blåsa i instrumentet för att kunna starta bilen och under färd sker nya prov av utandningsluften med slumpmässiga tidsintervall.

Villkorlig körkortsåterkallelse får meddelas efter ansökan av körkortshavaren. Beslutet innebär att körkortshavarens behörighet begränsas till att gälla endast den bil som har utrustats med alkolås. Han skall dessutom genom ett särskilt avtal förbinda sig att endast köra fordonet i Sverige. I förarbetena uttalas att det är lämpligt att försökspersonerna genomgår regelbundna läkarundersökningar för att resultatet av försöksverksamheten skall kunna mätas. Även andra krav kan behöva ställas på försökspersonerna för att försöksverksamheten skall kunna utvärderas. Ett sådant krav kan vara att inställa personbilen för kontroll av alkolåset eller att delta i olika tester. Denna typ av krav bör regleras genom det särskilda avtalet.

En villkorlig körkortsåterkallelse skall gälla i två år. Tiden räknas från beslutet om återkallelse. Under denna tid skall körkortshavaren ha alkolåset inmonterat och i övrigt följa uppställda villkor. Om försökspersonen inte följer villkoren eller uppför sig på sådant sätt att grund för nytt körkortsingripande föreligger, skall länsstyrelsen undanröja den villkorliga återkallelsen och på nytt ta upp frågan om körkortsingripande med anledning av det brott som föranledde den villkorliga återkallelsen.

När den tvååriga villkorstiden har löpt ut skall körkortshavaren få ett nytt körkort med de behörigheter som fanns på det återkallade körkortet.

2.10 Förfarandet vid körkortsingripande

2.10.1 Instansordningen

Enligt 1977 års körkortslag var det länsrätterna som i första instans prövade frågan om återkallelse av körkort. Prövningen skedde efter anmälan av länsstyrelsen och handläggningen var enligt huvudregeln skriftlig. År 1981 övergick länsrätternas handläggning av körkortsingripanden till att bli en tvåpartsprocess med det allmänna som sökande och körkortshavaren som motpart. Det allmänna talan fördes av ett allmänt ombud, som förordnades av länsstyrelsen. Körkortsmålen

utgjorde en betydande del av länsrätternas arbetsbörda. Av de ca 135 000 mål som kom in till länsrätterna under år 1993 var ca 40 000 – eller 30 procent – körkortsmål. Länsrättens beslut överklagades till kammarrätten och till Regeringsrätten som slutinstans.

Den nuvarande ordningen för handläggning av körkortsingripanden har gällt sedan den 1 oktober 1994. Enligt 7 kap. 2 § andra stycket KKL prövas länsstyrelsen ärenden om bl.a. körkortsingripande. Av 8 kap. 1 § KKL följer att länsstyrelsens beslut i ärenden om körkortsingripanden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, där länsstyrelsen för det allmännas talan. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Av 34 a § FPL följer att sådant tillstånd skall meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, om det finns anledning ändra länsrättens beslut eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet. Länsrättens beslut står fast i de fall prövningstillstånd inte meddelas.

2.10.2 Interimistiska beslut om återkallelse och preliminära beslut

I vissa fall kan ett beslut om körkortsåterkallelse gälla interimistiskt, dvs. tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande. Av 5 kap. 5 § KKL följer att ett sådant beslut kan fattas, om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas på någon av de grunder som anges i 5 kap. 3 § 1–7 KKL. Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, skall beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid. Interimistiska beslut om återkallelse förekommer främst i de fall där polismyndighet eller åklagare har beslutat om omhändertagande av ett körkort och efter anmälningar från läkare om misstanke om sjukdomar som är farliga för trafiksäkerheten. Interimistiska beslut fattas ibland också efter anmälan från polis om att en körkortshavare betett sig på ett sådant sätt att hans innehav av körkort kan ifrågasättas.

Under år 1997 återkallades drygt 14 000 körkort tills vidare efter beslut av länsstyrelse och knappt 300 efter beslut av länsrätt. För år 1998 var motsvarande antal närmare 13 500 respektive knappt 500.

I 7 kap. 6 § KKL finns bestämmelser om preliminära beslut om körkortsingripanden, vilka syftar till att förenkla och effektivisera handläggningen av körkortsärenden. Preliminära beslut utfärdas av länsstyrelsen för godkännande av körkortshavaren inom viss tid och kan avse såväl körkortsåterkallelse som varning.

För att ett preliminärt beslut om körkortsingripande skall utfärdas fordras att det finns grundad anledning anta att körkortshavaren är

beredd att godta beslutet. Antagandet får grundas på de omständigheter och uppgifter som föreligger i ärendet. Enligt förarbetena bör ett preliminärt beslut om körkortsingripande kunna meddelas när den gärning eller det förhållande som läggs till grund för ingripandet inte är ifrågasatt eller på annat sätt oklart. Så kan vara fallet om körkortshavaren har erkänt gärningen eller om omständigheterna är sådana att det inte finns någon tvekan i skuldfrågan. Dessutom fordras att varken omständigheterna vid gärningen eller körkortshavarens personliga förhållanden är sådana att de har någon avgörande betydelse för körkortsingripandet, vare sig när det gäller formen eller spärrtidens längd (prop. 1997/98:124 s. 50 f.). Ett preliminärt beslut som har godkänts av körkortshavaren gäller som lagakraftvunnet beslut.

2.10.3 Formella förutsättningar för körkortsingripande på grund av brott

I 5 kap. 1 § andra stycket KKL anges en grundläggande princip för körkortsingripanden på grund av brott. Den innebär att skuldfrågan skall ha avgjorts straffrättsligt innan körkortsingripande får ske samt att skuldfrågan inte skall prövas i körkortsärendet.

Skuldfrågan skall ha avgjorts genom lagakraftvunnen dom, godkänt strafföreläggande eller genom godkänt föreläggande av ordningsbot. Den kan också ha avgjorts genom beslut om åtalsunderlåtelse. Enligt paragrafens tredje stycke jämföras med svensk dom brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av utländsk domstol eller myndighet.

2.11 Handläggning av ärenden om körkortsingripande

2.11.1 Handläggningen vid länsstyrelsen

Länsstyrelserna handlägger cirka 40 000 ärenden om körkortsingripanden per år. Dessutom granskar länsstyrelserna varje år cirka 300 000 underrättelser från Vägverket och cirka 150 000 brottmålsdomar från de allmänna domstolarna. Nedan lämnas en redogörelse för länsstyrelsernas handläggning av ärenden om körkortsingripanden.

Interimistiska beslut

Interimistiska beslut om körkortsåterkallelse initieras vanligtvis genom att polis har beslutat omhänderta ett körkort. Beslutet och det omhändertagna körkortet skall inom 48 timmar skickas till länsstyrelsen i det län där körkortshavaren är folkbokförd. Länsstyrelsen skall skyndsamt pröva om körkortet skall återlämnas till körkortsinnehavaren eller om beslutet om omhändertagande skall bestå. Bedömer länsstyrelsen att beslutet skall upphävas skall körkortet och beslutet skickas till körkortshavaren i rekommenderat brev. Blir bedömningen i stället att körkortet sannolikt kommer att återkallas genom slutligt beslut, skall länsstyrelsen underrätta körkortshavaren, som därvid får åtta dagar på sig att komma in med yttrande. När tiden har löpt ut eller yttrande har kommit in, skall länsstyrelsen omgående fatta beslut i frågan om körkortet skall återkallas interimistiskt. Beslutet skall delges körkortsinnehavaren.

Körkortsinnehavaren kan överklaga det interimistiska beslutet om återkallelse tills vidare. Länsstyrelsen skall därvid ta ställning till om det finns skäl att ompröva beslutet. Om beslutet står fast, skall överklagandet och samtliga handlingar i ärendet sändas till länsrätten. I allmänhet bifogar länsstyrelsen därvid ett eget yttrande.

Slutliga beslut

I de fall ett interimistiskt beslut om återkallelse har fattats skall länsstyrelsen pröva ärendet slutligt när det finns en lagakraftvunnen brottmålsdom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse. Har den spärrtid som bestämts i det interimistiska beslutet inte löpt ut, underrättar länsstyrelsen i regel körkortshavaren om att det är dags att fatta ett slutligt beslut i ärendet och att han kan komma in med yttrande. Därefter fattar länsstyrelsen sitt slutliga beslut. Har spärrtiden däremot löpt ut, beslutar länsstyrelsen i stället att ytterligare ingripanden inte skall ske. Det kan i sammanhanget nämnas att det ibland inträffar nya omständigheter i ärendet under löpande spärrtid. Det kan exempelvis vara fråga om att körkortsinnehavaren gör sig skyldig till olovlig körning. Länsstyrelsen kan då besluta om ytterligare spärrtid sedan körkortshavaren fått tillfälle att yttra sig.

I de fall något interimistiskt beslut inte har fattats gäller följande. Länsstyrelserna får varje vecka in underrättelser från Vägverket. De innehåller uppgift om förseelser som kan inverka på innehavet av körkort. Det kan exempelvis vara uppgifter om trafikbrott eller om

allmän brottslighet, som misshandel, olaga hot eller narkotikabrott. Underrättelserna innehåller i förekommande fall även uppgift om nykterhetsanmärkningar. Från de allmänna domstolarna får länsstyrelserna in kopior av domar i vissa brottmål, om annan påföljd än böter har dömts ut. Länsstyrelsen prövar om innehållet i underrättelserna respektive brottmålsdomarna påkallar ett körkortsingripande. Körkortsinnehavaren underrättas i förekommande fall om att länsstyrelsen avser att pröva frågan om ingripande och han får tillfälle att inom viss tid yttra sig i ärendet. Är det fråga om en uppgift om nykterhetsanmärkning, remitteras ärendet till socialnämnden för yttrande.

Preliminär varning

Ärenden som leder fram till beslut om preliminär varning kan initieras av uppgifter i de underrättelser som länsstyrelsen får från Vägverket eller i de brottmålsdomar som kommer in från de allmänna domstolarna. Länsstyrelsens beslut om preliminär varning skickas till körkortsinnehavaren, som därvid kan välja att godkänna beslutet. Väljer han att inte godkänna beslutet, får länsstyrelsen fortsättningsvis hantera ärendet enligt vad som sägs ovan.

Innehavare av taxiförarlegitimation

Regler om taxiförarlegitimation finns i yrkestrafiklagen (1998:490). De innebär i förekommande fall att även taxiförarlegitimationen skall återkallas när länsstyrelsen återkallar ett körkort. I de flesta fall gäller samma återkallelsetid för taxiförarlegitimationen som för körkortet, men ibland är så icke fallet. När exempelvis en innehavare av både körkort och taxiförarlegitimation döms för rattfylleri och misshandel kan länsstyrelsen besluta att körkortet skall återkallas under en tid av tolv månader och att taxiförarlegitimationen skall återkallas för gott, eftersom det är fråga om misshandel. För att erhålla ny taxiförarlegitimation måste personen ge in en ny ansökan samt genomgå sedvanlig prövning och avlägga ett godkänt taxiprov.

2.12 Handläggningen i länsrätt

Länsrättens handläggning av körkortsmål regleras i huvudsak av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och av 7 kap. KKL. Samtliga körkortsingripanden som prövas av länsrätt har anhängiggjorts genom ett överklagande av körkortshavaren eller av länsstyrelsen. Det kan i sammanhanget anmärkas att länsstyrelsen kan överklaga även till förmån för den enskilde (8 kap. 1 § KKL). Under år 1998 kom sammanlagt 5 701 körkortsmål in till landets länsrätter. Under år 1999 uppgick antalet till 5 420.

Länsrätten skall ge motparten i målet tillfälle att ta del av och yttra sig över överklagandeskriften. Svaret skall tillställas den som överklagat och denne skall samtidigt få tillfälle att inom viss tid komma in med yttrande, om det inte är obehövt. Enligt förvaltningsprocesslagen har länsrätten ansvar för att varje mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Det innebär att domstolen vid behov skall komplettera utredningen.

Länsrätten avgör oftast körkortsmålen efter ett skriftligt förfarande, men muntliga inslag förekommer i handläggningen. Enligt förvaltningsprocesslagen skall länsrätten hålla muntlig förhandling, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det. Möjligheten att avslå en begäran om muntlig förhandling har under senare år kommit att användas allt mer sällan, särskilt gäller det sedan Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 1995, se avsnitt 6.1.1. Muntlig förhandling får ingå i handläggningen beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller om det kan främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling förekommer emellertid relativt sällan i länsrätternas handläggning av körkortsmål. Under år 1998 avgjordes inte mer än fem procent av dessa mål efter muntlig förhandling.

Länsrättens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt har förekommit i målet. Länsrätten är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Är målet av enkel beskaffenhet, är länsrätten domför med en lagfaren domare. Under år 1998 avgjordes 40 procent av alla körkortsmål i länsrätterna av ensamdomare. Samtliga domarkategorier är behöriga att handlägga alla typer av körkortsmål. För länsrättsnotarier gäller dock särskilda regler. Enligt 20 § i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion får en länsrättsnotarie som har tjänstgjort minst ett år samt bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig förordnas att på eget ansvar handlägga mål om återkallelse av körkort, körkorts-tillstånd eller traktorkort. Förordnandet får endast avse mål av enkel

beskaffenhet som inte kräver särskild erfarenhet. Rotelinnehavaren skall efter prövning i varje särskilt fall avgöra om målet är av sådan art att det kan handläggas av en notarie. Under år 1998 avgjordes 815 körkortsmål av notaries i länsrätt. Det motsvarar 14 procent av samtliga körkortsmål i länsrätt under det angivna året.

3 Straffrättsliga förfaranden och reaktioner

Som bakgrund till frågan om hur körkortsingripanden skulle kunna handläggas i samma ordning som brottmål lämnas nedan en kortfattad redogörelse för de straffrättsliga förfaranden som är av intresse i sammanhanget. Dessutom lämnas en översiktlig redogörelse för det straffrättsliga reaktionssystemet.

3.1 Straffprocessuella förfaranden

3.1.1 Straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot

Allmänt

Talan om ansvar för brott och därmed sammanhängande frågor skall som huvudregel prövas av allmän domstol, men i många fall kan domstolsförfarandet ersättas med ett straffföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot. Regler för denna summariska straffprocess finns i 48 kap. RB och de innebär att frågan om ansvar för vissa brott, som hör under allmänt åtal, får tas upp av åklagare genom straffföreläggande och av polisman genom föreläggande av ordningsbot. Båda förfarandena innebär att den misstänkte föreläggs ett straff för godkännande omedelbart eller inom viss tid. Ett föreläggande som har godkänts av den misstänkte får samma rättsverkan som en lagakraftvunnen dom.

Att godkända straffförelägganden och förelägganden av ordningsbot gäller som lagakraftvunna domar innebär att de inte kan överklagas i vanlig ordning. I stället kan de särskilda reglerna i 59 kap. 6–10 §§ RB användas. Både den misstänkte och åklagaren kan klaga och vid bifall skall det godkända föreläggandet undanröjas. Grunderna för bifall är att godkännandet inte kan anses som en giltig viljeförklaring, att det vid ärendets behandling har förekommit sådant fel att föreläggandet bör anses som ogiltigt eller att föreläggandet av någon annan anledning inte

överensstämmer med lag. Ett beslut om undanröjande måste avse föreläggandet i sin helhet.

Enligt 9 kap. 18 § sekretesslagen (1980:100) gäller inte sekretess för uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Detta utgör ett undantag från den sekretess som gäller enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen under förundersökning i brottmål för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Strafföreläggande

Bestämmelser om strafföreläggande finns i 48 kap. 4–12 a §§ RB och i strafföreläggandekungörelsen (1970:60). För brott som har begåtts av den som är under 18 år finns särskilda bestämmelser i 15 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Institutet strafföreläggande infördes för att möjliggöra en enkel, snabb och effektiv handläggning i bagatellartade fall. Tillämpningsområdet har därefter utökats steg för steg. Strafföreläggande får utfärdas beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan. Undantagna är dock de fåtaliga bötesbrott för vilka det föreskrivs s.k. normerande böter, dvs. böter som bestäms efter värdet av den vinst som gärningsmannen gjort på grund av brottet eller efter någon liknande beräkningsgrund.

Straffet i det enskilda fallet bestäms av åklagaren, som kan förelägga den misstänkte ett bötesstraff. Föreläggandet kan också avse villkorlig dom, eventuellt i förening med ett bötesstraff, om den misstänkte var 18 år eller äldre när brottet begicks och om det är uppenbart att en domstol skulle döma till sådan påföljd. Kan brottet leda till förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan, skall också denna omfattas av föreläggandet. Har målsäganden anmält skadeståndsanspråk avseende betalningsskyldighet skall strafföreläggandet i vissa fall omfatta också det enskilda anspråket.

Strafföreläggandet utfärdas skriftligen enligt ett formulär, vilket har fastställts av Riksåklagaren. Föreläggandet, vilket i allmänhet sänds med post till den misstänkte, skall innehålla uppgift om bl.a. den misstänkte, brottet samt det straff, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som föreläggs den misstänkte. I föreläggandet skall vidare anges hur den misstänkte kan godkänna föreläggandet och inom vilken tid det kan ske. I föreläggandet skall också anges vilken myndighet som tar emot det godkända föreläggandet, vilka åtgärder som i övrigt ankommer på den misstänkte samt att åtal kan komma att väckas, om han inte godkänner strafföreläggandet inom föreskriven tid.

Strafföreläggandet godkänns genom att den misstänkte undertecknar och till behörig mottagare ger in en förklaring att han erkänner gärningen och godtar det straff samt, i förekommande fall, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som förelagts honom. Föreläggandet kan godkännas också genom betalning, om det avser enbart böter och avgift till brottsofferfond. Riksåklagaren bestämmer till vilken myndighet skriftliga godkännanden skall lämnas. Betalning av förelagda böter sker till Rikspolisstyrelsen.

Uppgift om strafförelägganden som har utfärdats skall lämnas till Riksåklagaren. Denne skall i sin tur till Rikspolisstyrelsen lämna uppgift om bl.a. strafförelägganden som avses i 7 kap. 4 § KKF samt de uppgifter som behövs för uppörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Det kan i sammanhanget också nämnas att författningsbestämmelser om skyldighet för domstol att underrätta myndighet om dom i brottmål också skall tillämpas på Riksåklagaren i fråga om godkänt strafföreläggande.

Under år 1997 beivrades närmare 37 000 brott genom förfarandet med strafföreläggande. Av dessa avsåg cirka 4 000 trafiknykterhetsbrott, 400 smitning och 8 000 olovlig körning.

Föreläggande av ordningsbot

Institutet ordningsbot infördes för att möjliggöra ett snabbt beivrande av bl.a. trafikförseelser, vilket antogs kunna bidra till en bättre trafikdisciplin och därmed ökad trafiksäkerhet. De närmare bestämmelserna finns i 48 kap. 13–20 §§ RB och i ordningsbotskungörelsen (1968:199).

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas när det är fråga om brott, för vilket det inte är föreskrivet något annat straff än böter, dock inte normerande böter. Dessutom gäller att ordningsbot endast kan föreläggas för de brott som Riksåklagaren bestämt i samråd med Rikspolisstyrelsen. Förfarandet innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff för godkännande omedelbart eller inom viss tid. Bötesstraffet skall bestämmas i enlighet med de föreskrifter som meddelas av regeringen och Riksåklagaren. I förekommande fall skall i föreläggandet ingå också förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av förverkandeliknande slag. Möjligheten till förverkande vid föreläggande av ordningsbot är dock begränsad till vissa särskilt angivna brott, som t.ex. ringa varusmuggling.

Ett föreläggande av ordningsbot skall avfattas skriftligen. Därvid används ett formulär som har tagits fram av Riksåklagaren. Utfärdandet bör ske i den misstänktes närvaro och han skall ges tillfälle att

omedelbart godkänna föreläggandet. I vissa fall kan föreläggandet utfärdas i den misstänktes frånvaro och föreläggandet skickas då till honom för senare ställningstagande. Enligt huvudregeln får föreläggande av ordningsbot utfärdas av varje sådan polis som anges i 1 kap. 2 § polisförordningen (1984:730). Föreläggande kan också utfärdas av åklagare, som av Riksåklagaren särskilt har tilldelats denna uppgift. Även vissa tulltjänstemän får utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa särskilt angivna brott.

Föreläggande av ordningsbot godkänns på samma sätt som strafföreläggande. Godkännandet kan således ske genom att den misstänkte undertecknar föreläggandet. Därefter lämnas det vanligen direkt till polismannen. Godkännande kan också ske genom betalning av det förelagda bötesstraffet till Rikspolisstyrelsen. För det fall att den misstänkte inte godkänner föreläggandet, skall polismyndigheten lämna ärendet vidare till åklagare.

Rikspolisstyrelsen skall underrättas om vilka förelägganden som har utfärdats och vilka som har godkänts. Rikspolisstyrelsen skall i sin tur underrätta länsstyrelsen om uppgifter i förelägganden som gäller omständigheter som avses i 5 kap. 3 § 4 KKL, dvs. om en körkortshavare har brutit mot någon regel som är väsentlig ur trafiksäkerhets-synpunkt. Därjämte gäller att vad som föreskrivs i lag eller annan författning om skyldighet för tingsrätt att underrätta myndighet om dom i brottmål äger motsvarande tillämpning på Rikspolisstyrelsen i fråga om godkända förelägganden av ordningsbot.

Antalet godkända förelägganden av ordningsbot har under senare år uppgått till närmare 200 000 per år. Den absoluta merparten av dessa avser trafikrelaterad brottslighet. Det kan nämnas att av de drygt 192 000 förelägganden som godkändes under år 1997 avsåg närmare 127 000 hastighetsöverträdelse och 28 000 brott mot skyldigheten att använda bilbälte.

3.1.2 Åtalsunderlåtelse

I svensk rätt är utgångspunkten att åklagaren har s.k. absolut åtalsplikt. Det innebär att han är skyldig att väcka åtal, om det är fråga om ett brott och om bevisningen är sådan att en fällande dom kan påräknas. Från den absoluta åtalsplikten har undantag gjorts genom bestämmelsen om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB. I 16–22 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse vid brott som har begåtts av den som inte fyllt 18 år. Riksåklagaren har utfärdat allmänna råd om åtalsunderlåtelse.

Åtalsunderlåtelse innebär att åklagaren beslutar att avstå från att åtala. I allmänhet meddelas åtalsunderlåtelse bara om den misstänkte har erkänt. Enligt Riksåklagarens allmänna råd fordras dessutom att det inte föreligger någon tveksamhet beträffande brottets rubricering. Ytterligare en förutsättning för att åklagaren skall kunna besluta om åtalsunderlåtelse är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Det bör i sammanhanget framhållas att departementschefen i förarbetena uttalade att utrymmet är begränsat för åtalsunderlåtelser på trafikområdet. Bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare innebär att åklagaren har större möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse beträffande brott som har begåtts av den som inte fyllt 18 år än om den misstänkte är äldre.

Under 1990-talet har antalet beslut om åtalsunderlåtelse varierat mellan 14 000 och 17 000 per år. Av de 17 168 beslut som meddelades under år 1997 avsåg närmare 4 000 brott mot TBL. Merparten av dessa (3 555) gällde olovlig körning.

3.1.3 Kort om straffprocessen i allmän domstol

Regler för rättegången i brottmål finns främst i rättegångsbalken. Med brottmål avses samtliga mål i vilka talan förs om ansvar för brott. De flesta brottmål förs på det allmännas vägnar av åklagaren.

Huvudförhandlingen i brottmål skall vara muntlig och som huvudregel gäller att all bevisning skall förebringas muntligen. Anledningen härtill är att domstolen kan göra en säkrare bedömning av bevisningen, om den tas upp i form av direkta förhör i stället för genom skriftliga utsagor. Flera betydelsefulla undantag har gjorts från förbudet att åberopa skriftliga vittnesattester. Bl.a. gäller att skriftliga berättelser får läggas fram som bevisning, om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett muntligt förhör kan antas medföra, vad som kan stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter. I praxis tillämpas detta undantag ofta beträffande sådana brott där endast böter kan komma i fråga.

Den tilltalade skall som regel inställa sig personligen vid huvudförhandlingen i målet, men under vissa förutsättningar kan förhandlingen hållas och målet avgöras i hans utvaro. Så får bl.a. ske om det saknas anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. Ett grundläggande krav är dock att saken kan utredas tillfredsställande även utan den tilltalades närvaro.

De flesta brottmål avgörs i tingsrätt av en lagfaren domare och tre nämndemän. Mål som gäller brott för vilket inte svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är föreskrivet kan emellertid avgöras av en lagfaren domare utan nämnd, om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

I förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion anges under vilka förutsättningar brottmål får avgöras av tingsnotarie. Enligt 19 § får lagmannen förordna notarie, som har tjänstgjort minst ett år och som bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig, att på eget ansvar handlägga brottmål som endast rör brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter. Enligt bestämmelsen får dock notarie inte förordnas att handlägga mål om andra i brottsbalken upptagna brott än förargelseväckande beteende och inte heller mål om vårdslöshet i trafik eller mål om förvandling av böter. Förordnandet får heller inte avse mål som är omfattande eller svåra eller som av någon annan anledning kräver särskild erfarenhet. De flesta s.k. notariemål rör hastighetsöverträdelser och andra förseelser mot trafikförfattningarna. Av 20 § följer att det finns möjlighet att ge notarie mer vidsträckta förordnanden än vad som framgår av 19 §. Så kan exempelvis notarie som har tjänstgjort minst ett år förordnas att döma i mål om t.ex. snatteri eller liknande brott upptagna i brottsbalken. Nämndemän skall alltid delta i avgörandet när en notarie handlägger brottmål vid huvudförhandling.

Frågan om notariers behörighet att avgöra mål har behandlats av 1995 års Domstolskommitté (SOU 1998:88 s. 130 ff.). Kommittén menade att de gränser som finns i tingsrättsinstruktionen för notariernas behörighet att avgöra mål erfarenhetsmässigt har fungerat väl och att notariernas behörighet bör behållas. Enligt kommittén bör dock en viss uppstramning ske av vilka mål som får delegeras till notarie. Kommittén föreslog därför att det för samtliga måltyper anges att det skall ske en prövning av varje mål som delegeras. Betänkandet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Vid överklagande av tingsrättens dom i brottmål krävs prövningstillstånd, om den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter eller om han frikänts från ansvar för brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. Prövningstillstånd får meddelas endast under vissa förutsättningar.

Enligt huvudregeln är hovrätten domförför i brottmål med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter, är hovrätten emellertid domförför med bara tre lagfarna ledamöter. Huvudförhandlingen i hovrätt sker i allt väsentligt på samma sätt som i tingsrätt. I några situationer får dock hovrätten

avstå från huvudförhandling och i stället avgöra målet på handlingarna efter föredragning. Så kan exempelvis ske om det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller att döma honom till svårare påföljd än böter, villkorlig dom eller sådana påföljder i förening. Har en part begärt huvudförhandling skall emellertid sådan hållas, om det inte är uppenbart obehövt.

Under åren 1991–1997 avgjorde landets tingsrätter mellan 57 000 och 80 000 brottmål varje år. För år 1998 uppgick antalet till drygt 58 000. Av dessa avgjordes drygt 9 600 av ensamdomare utan nämnd och drygt 8 800 av tingsnotarie. Under åren 1995–1997 avgjorde landets hovrätter 7 500–8 900 brottmål per år. För år 1998 uppgick antalet till 7 872.

3.2 Det straffrättsliga reaktionssystemet

3.2.1 Påföljder

Begreppet *påföljd* definieras i 1 kap. 3 § BrB genom en uttömmande uppräkningslista. Med påföljd förstås straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Brottsbalken använder således begreppet påföljd i en noga bestämd teknisk mening. I begreppet ingår enbart de angivna påföljderna. Andra följder av brott, som t.ex. utvisning eller företagsbot utgör inte påföljder i brottsbalkens mening. De betecknas i stället som särskild rättsverkan av brott, se avsnitt 3.2.2.

Brottsbalken trädde i kraft den 1 januari 1965 och dess ursprungliga påföljdssystem präglades i stor utsträckning av en behandlingstänke. Brottslingen ansågs vara en produkt av sin sociala miljö och den påverkan han utsatts för. Påföljdssystemet skulle verka för att rehabilitera honom och på så sätt förebygga fortsatt brottslighet. Straffet legitimerades således av brottslingens behov av behandling. Efter brottsbalkens ikraftträdande uppstod en växande kritik mot behandlingstanken, vilken har resulterat i betydande förändringar i brottsbalkens påföljdssystem. Reformarbetet har inneburit att brottet har hamnat i centrum i stället för brottslingen. Behandlingstanken har fått stå tillbaka till förmån för principer som proportionalitet, rättvisa, klarhet och förutsebarhet.

År 1989 genomfördes en genomgripande förändring av lagreglerna om påföljdsval och straffmätning (jfr. prop. 1987/88:120). Reformen byggde på tanken att preventionsteorier inte skulle vara avgörande för domstolens påföljdsbestämning. I stället skall brottets straffvärde och art vara vägledande. En brottslig handling bestraffas för att den är

klandervärd och ju mer klandervärd den är, desto allvarligare blir samhällets reaktion. Vid sidan av brottets straffvärde och art kan i viss utsträckning hänsyn tas till den tilltalades personliga förhållanden, det gäller exempelvis vid valet mellan fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn.

I 29 kap. BrB finns regler om straffmätning. Utgångspunkten är att straffet skall bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan med ledning av brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Detta bestäms med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit och efter vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt hans avsikter och motiv. Dessutom anges en rad försvårande respektive förmildrande omständigheter, som skall beaktas vid straffmätningen. Hänsyn skall tas till bl.a. omständigheter hänförliga till gärningsmannens person och till andra för honom negativa verkningar av brottet. I 29 kap. 5 § 5 BrB behandlas den situationen att den tilltalade till följd av brottet har drabbats av eller sannolikt kommer att drabbas av hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Bestämmelsen anses tillämplig vid exempelvis återkallelse av körkort för en yrkeschaufför.

3.2.2 Särskild rättsverkan

I 1 kap. 8 § BrB erinras om att brott, förutom påföljd, kan leda också till förverkande, företagsbot eller annan särskild rättsverkan. Begreppet ”särskild rättsverkan” är inte närmare definierat. Av ordalydelsen i 1 kap. 8 § BrB följer emellertid att det är fråga om en författningsreglerad följd av brott, vilken inte består i en påföljd eller i skyldigheten att betala skadestånd.

Särskild rättsverkan är en samlingsbeteckning för flera olika företeelser. Förutom de i 1 kap. 8 § BrB angivna exemplen förverkande av egendom och företagsbot kan särskild rättsverkan utgöras av t.ex. avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (1989:529) eller skyldighet att utge avgift enligt förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. Även återkallelse av körkort till följd av brott har karakteriserats som särskild rättsverkan¹. I det följande lämnas en kort redogörelse för några av de vanligaste formerna av särskild rättsverkan vid sidan av körkortsingripanden.

Regler om *förverkande* finns både i brottsbalken och i annan lagstiftning, t.ex. i jaktlagen (1987:259) och fiskelagen (1950:596).

¹ Kommentrar till brottsbalken, del III, Ulf Berg m.fl., 4:e uppl., s. 452.

Förverkande enligt reglerna i 36 kap. BrB kan bestå i antingen sak- eller värdeförverkande. Sakförverkande avser föremål eller rättigheter och innebär att ägaren eller rättighetshavaren berövas sin rätt, vilken i stället vanligtvis tillfaller staten. Förverkandet kan avse t.ex. utbyte av brott, egendom som har använts som hjälpmedel vid brott eller föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning eller som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa. Värdeförverkande innebär att den som begått ett brott skall utge värdet av en viss egendom eller av vissa förtjänster till staten. Det kan exempelvis gälla värdet av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott.

På yrkande av allmän åklagare kan näringsidkare åläggas *företagsbot* för allvarigare brottslighet som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Företagsbot utgör en rent bestraffande sanktion och den infördes i syfte att förstärka straffsystemets preventiva effekt beträffande brott som begås inom ramen för näringsverksamhet. Sanktionen har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott, för att lagstiftaren ville undvika omfattande ingrepp i den grundläggande systematiken inom straffrätten. I sammanhanget kan nämnas att Företagsbotsutredningen har utrett frågor om effektivare sanktioner för brott i näringsverksamhet. I sitt betänkande, *Straffansvar för juridiska personer* (SOU 1997:127), föreslår utredningen att företag och andra juridiska personer skall kunna dömas till straff i form av böter. Den nya påföljden har av utredningen givits benämningen företagsböter och avsikten är att den skall ersätta den nuvarande ordningen med företagsbot. Betänkandet är för närvarande föremål för beredning inom Justitiedepartementet.

I sammanhanget kan även reglerna om *näringsförbud* nämnas. Enligt lagen (1986:436) om näringsförbud skall sådant förbud, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare och företrädare för juridiska personer, som grovt har åsidosatt vad som ålegat dem i näringsverksamhet och som därvid gjort sig skyldiga till brottslighet som inte är ringa. Det huvudsakliga syftet med näringsförbud är att hindra oseriösa företagare från att driva näringsverksamhet. Förbudet skall gälla under en bestämd tid, lägst tre och högst tio år. Det är möjligt att meddela interimistiskt beslut om tillfälligt näringsförbud. Talan om näringsförbud förs i allmän domstol av allmän åklagare.

Sedan den 1 juli 1994 gäller att den som gjort sig skyldig till brott skall åläggas att utge en *avgift till brottsofferfonden*, om det är fråga om brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Den dömde skall då åläggas att betala en avgift på 500 kr.

En utlänningskan utvisas ur Sverige på grund av brott enligt reglerna i 4 kap. 7–10 §§ utlänningslagen (1989:52). Frågan om sådan *utvisning*

prövas av den domstol som handlägger brottmålet och utvisningsbeslutet är en särskild rättsverkan av brott. Den tidigare motsvarigheten till utvisning – förvisning – betraktades som en brottspåföljd. Genom utformningen av utvisningsbestämmelsen i 1980 års utlänningslag slogs fast att utvisning på grund av brott skall anses utgöra en särskild rättsverkan av brott i stället för en brottspåföljd (prop. 1979/80: 96 s. 121 f.)

Beslut om särskild rättsverkan kan meddelas av domstol i mål om ansvar för brott eller om förverkande. För åklagare talan om ansvar, är det vanligen han som framställer yrkande om särskild rättsverkan. Ett sådant yrkande är dock inte nödvändigt för att domstolen skall besluta om förverkande, utvisning eller avgift till brottsofferfonden. Domstolen skall nämligen *ex officio* pröva om sådan rättsverkan skall beslutas. Däremot gäller att företagsbot bara får dömas ut efter yrkande av åklagaren.

I sammanhanget bör något sägas om brottmålsdomens rättskraft. Meddelar inte domstolen något beslut om särskild rättsverkan på grund av det ifrågavarande brottet i samband med att åtalet prövas, kan något sådant beslut normalt inte meddelas senare efter ny talan mot den tilltalade. Brottmålsdomens rättskraft omfattar således även frågan om exempelvis förverkande (jfr NJA II 1990 s. 401).

Beslut om förverkande och vissa andra former av särskild rättsverkan kan meddelas i samband med strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Av 48 kap. 2 § tredje stycket RB följer att föreläggandet i förekommande fall skall omfatta även förverkande av egendom, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift till brottsofferfond. Enligt motiven till bestämmelsen innebär uttrycket ”sådant särskild rättsverkan” att det endast är fråga om förverkandeliknande följder av att någon fälls till ansvar (prop. 1964:10 s. 152). Så gäller exempelvis att företagsbot inte kan påföras näringsidkare genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot.

4 Frågans tidigare behandling

Alltsedan 1916 års förordning om automobiltrafik har uppgiften att fatta beslut om körkortsingripanden legat på antingen länsstyrelse eller förvaltningsdomstol. Frågan om att flytta över denna uppgift till straffprocessen har diskuterats vid ett flertal tillfällen.

1934 års vägtrafiksakkunniga hade i uppdrag att utreda frågan om körkortsåterkallelse borde beslutas av länsstyrelse eller av domstol (SOU 1935:23). Deras bedömning blev att beslut om körkortsåterkallelse även fortsättningsvis skulle fattas av länsstyrelserna. Som motivering framhöll de bl.a. att det knappast kunde komma i fråga att till domstol flytta över frågor om återkallelse i andra fall än de som föranletts av straffbelagda förseelser, exempelvis på grund av sjukdom. Dessutom framhölls att det knappast var möjligt att avskaffa länsstyrelsens befogenhet att provisoriskt återkalla körkort. Departementschefen anslöt sig till de sakkunnigas bedömning (prop. 1936 nr 213).

Frågan om överflyttning av körkortsingripanden till domstol behandlades därefter av *1949 års trafiknykterhetsutredning*. Till följd av utredningens begränsade uppdrag inskränktes övervägandena till att närmast avse återkallelse av körkort på grund av trafiknykterhetsbrott (SOU 1953:20). Utredningen fann flera skäl som talade mot att denna typ av ärenden skulle flyttas över till domstol. Bl.a. framhölls det naturliga i att samma myndighet som beviljade körkort – länsstyrelsen – även skulle pröva förutsättningarna för att återkalla dem. Att bryta ut återkallelse på grund av onykterhet i trafik och ge dem en särskild karaktär av straff bedömdes inte ändamålsenligt. Slutsatsen blev därför att ifrågavarande ärenden även fortsättningsvis skulle handläggas av länsstyrelserna.

Nästa gång frågan om att flytta över vissa körkortsingripanden till allmän domstol behandlades var av *1957 års trafiknykterhetskommitté*, som föreslog att återkallelser på grund av annan straffbelagd handling än fylleri skulle flyttas över till domstol (SOU 1963:72 s. 159 ff.). Som skäl anförde kommittén bl.a. att ett domstolsförfarande skulle ge bättre rättssäkerhet för den enskilde än dåtidens administrativa förfarande i länsstyrelserna. Kommittén framhöll särskilt vikten av att ingripanden på grund av brott i största möjliga utsträckning bestäms inom ramen för

ett judiciellt förfarande och med beaktande av den samlade styrkan i samhällets reaktion på brottet. Kommittén ansåg vidare att handläggningen av körkortsmål skulle förenklas genom en överflyttning till domstol samt att det skulle ligga ett värde i att frågor om straff och om körkortsåterkallelse kunde avgöras i ett sammanhang. Den noggranna prövning som förfarandet i brottmål garanterar skulle, enligt kommittén, ge en väsentligt klarare bild av saken än den som länsstyrelsen kan utläsa ur handlingarna.

Trafikmålskommittén tillsattes år 1961 och fick bl.a. i uppdrag att undersöka förutsättningarna och formerna för körkortsingripande vid vissa särskilt angivna trafikförseelser. Kommittén redovisade ingående de synpunkter som kan läggas på frågan vilket organ som skall besluta om körkortsingripande på grund av brott (SOU 1972:70 s. 127 ff.). Kommittén menade att det fanns flera starka skäl som talade för att körkortsåterkallelser på grund av trafikbrott borde handläggas av allmän domstol. Att prövningen av straffet och körkortsfrågan kan ske samtidigt måste, enligt kommittén, ses som ett grundläggande krav från både rättssäkerhets- och trafiksäkerhetssynpunkt. En sådan ordning skulle ge bättre möjligheter att använda körkortsingripandet som ett effektivt vapen i kampen mot trafikbrottslighet, då handläggningen skulle bli snabbare. Kommittén ansåg vidare att en samtidig handläggning av brottmålet och körkortsfrågan skulle innebära kostnadsmässiga fördelar för både det allmänna och för den enskilde. Även den internationella utvecklingen och önskemålet om internationell enhetlighet talade för allmän domstol som beslutsorgan i körkortsmål. Kommittén framhöll vidare att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att avgörandet i körkortsfrågan grundas på den omedelbara information om händelseförlopp m.m. som den allmänna domstolen erhåller i brottmålsprocessen. Den bild som kan erhållas genom studier av domar, förundersökningsprotokoll m.m. blir alltid en information i andra hand och därför också en information med betydande brister.

Trafikmålskommittén föreslog att prövningen av körkortsfrågan vid trafikbrott skulle flyttas över från förvaltningsdomstol till allmän domstol. Enligt kommittén borde en gemensam handläggning kunna ske också när trafikförseelsen beivras genom strafföreläggande. Trafikmålskommitténs förslag behandlades i prop. 1975/76:155 (s. 114 ff.). Departementschefen framhöll att kommitténs förslag skulle innebära att merparten av de körkortsmål som avsåg upprepad trafikbrottslighet eller en enstaka allvarlig trafiköverträdelse flyttas över till åklagare för prövning av denne i samband med strafföreläggande. En sådan ordning ansåg han sig inte kunna förorda. Han menade vidare att en samordning av straff- och körkortsprocessen inte skulle ge några utredningsmässiga fördelar och inte heller kortare handläggningstider. Departements-

chefens slutsats blev att frågan om körkortsåterkallelse även fortsättningsvis skulle prövas av länsrätterna.

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1975/76:155 (TU 1975/76:28, rskr. 1975/76:390) biföll riksdagen en motion angående överflyttning av vissa körkortsmål till allmän domstol. Riksdagen uttalade att allmän domstol borde besluta om körkortsåterkallelse vid vissa allvarliga trafikbrott, när domstolen samtidigt dömer i ansvarsdelen. Med anledning av riksdagens uttalande utvidgades uppdraget för 1976 års *körkortsutredning*. Vid en samlad bedömning av för- och nackdelarna med en partiell överflyttning fann utredningen att nackdelarna övervägde (SOU 1978:27 s. 124 ff.). De nackdelar som utredningen främst pekade på gällde att körkortsingripanden på grund av trafikbrott skulle splittras mellan förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna samt att det skulle uppstå kompetenskonflikter och samordningsproblem mellan de olika domstolarna. Enligt utredningen kunde det inte heller accepteras att körkortshavaren kunde påverka valet av domstol – länsrätt eller tingsrätt – genom att vägra godkänna exempelvis ett strafföreläggande. Utredningen menade vidare att det låg ett begränsat värde i en ökad muntlighet i förfarandet liksom i en samtidig bedömning av ansvars- och körkortsfrågan. Utredningen föreslog därför att frågan om körkortsingripanden även i fortsättningen skulle vara en uppgift för länsstyrelser och förvaltningsdomstolar. Departementschefen delade i huvudsak utredningens uppfattning (prop. 1979/80:178 s. 25 ff.). Han poängterade allvaret i nackdelarna med en partiell överflyttning av körkortsmålen och hans slutsats blev att några betydande fördelar inte stod att vinna genom en sådan reform. Riksdagen godkände departementschefens överväganden.

Domstolsutredningen tillsattes år 1989 för att se över domstolarnas uppgifter och arbetssätt. Utredningen ansåg att frågan om en partiell överflyttning av körkortsmål till tingsrätt hade blivit grundligt belyst av 1976 års körkortsutredning och att förhållandena inte hade förändrats så att en partiell överflyttning borde genomföras (SOU 1991:106 s. 248 ff.). Utredningen menade vidare att en partiell överflyttning skulle beröra endast en förhållandevis liten del av körkortsmålen, eftersom den övervägande delen av trafikbrotten och trafikförseelserna beivrades av polis eller åklagare genom utfärdande av föreläggande om ordningsbot respektive strafföreläggande. Utredningen ansåg dessutom att utvecklingen inte borde gå i riktning mot att splittra upp handläggningen av körkortsfrågor. Strävan borde i stället vara att begränsa antalet myndigheter som handlägger sådana ärenden. Utredningens slutsats blev därför att en partiell överflyttning av körkortsmål till tingsrätt inte borde komma i fråga.

Domstolsutredningen övervägde även frågan om *samtliga* körkortsmål borde prövas av allmän domstol. Den främsta anledningen till att undersöka denna fråga var, enligt utredningen, om man därigenom kunde tillgodose önskemålet att frågor som har ett nära samband skall handläggas vid samma slags domstol och om möjligt vid samma tillfälle. Utredningen framhöll emellertid att en gemensam handläggning av frågorna om körkortsingripande och ansvar för brott inte skulle åstadkommas om samtliga körkortsmål skulle handläggas av tingsrätt, eftersom det stora flertalet körkortsmål grundar sig på godkända förelägganden om ordningsbot eller strafföreläggande. Samtidigt motsatte sig utredningen att körkortsingripanden skulle kunna ske genom föreläggande om ordningsbot eller strafföreläggande. Domstolsutredningen menade vidare att en överflyttning skulle vara förenad med såväl principiella som praktiska problem samt processuella svårigheter. Slutsatsen blev att körkortsingripandena skulle ligga kvar på förvaltningssidan. Departementschefen anslöt sig till Domstolsutredningens bedömning (prop. 1993/94:133 s. 42 ff.).

Avslutningsvis finns anledning att erinra om vissa av de uttalanden som gjordes i samband med införandet av 1998 års körkortslag. Lagrådet anförde i sitt yttrande över den remiss som regeringen överlämnade till rådet i december 1997 att frågan om körkortsåterkallelse på grund av brott i flertalet EU-stater synes handhas av brottmålsdomstolen i den process där frågan om straffrättsligt ansvar för brottet prövas. Enligt Lagrådet har goda sakliga skäl länge talat för det svenska systemet. Lagrådet framhöll emellertid att frågan om körkortsingripande på grund av brott, särskilt beträffande längden av spärrtiden, har kommit att präglas av ett alltmer straffrättsligt tänkande med en ganska bestämd praxis rörande olika långa spärrtider vid olika typer av brott eller trafikförseelser. Enligt Lagrådet talar i detta läge starka principiella skäl – särskilt naturligtvis hänsynen till Europarådskonventionen – för att även frågan om körkortsåterkallelse med anledning av brott prövas i brottmålsprocessen.

5 Körkortsingripanden i några europeiska länder

Mot bakgrund av det internationella samarbetet på såväl trafik- som straffrättsområdet är det av intresse att jämföra de svenska reglerna för körkortsingripande med vad som gäller i andra länder, främst givetvis i övriga EU-länder. I detta kapitel lämnar vi därför en redogörelse för körkortsingripanden i några europeiska länder. I bilaga 2 finns en schematisk uppställning över vilka körkortsingripanden som sker vid de vanligaste trafikbrotten i några europeiska länder.

5.1 Danmark

De danska bestämmelserna om körkort finns i *færdselsloven* och i *bekendtgørelse om kørekort*. Körkortsingripande kan ske genom indragning (*inddragelse*) av förarbehörighet eller återkallelse (*frakendelse*). Skillnaden mellan dessa båda institut framgår av redogörelsen nedan.

Indragning av förarbehörighet

Regler om indragning av förarbehörighet finns i 60 § *færdselsloven*. Ett sådant beslut skall meddelas av polis, om körkortshavaren inte längre uppfyller de medicinska eller kunskapsmässiga kraven för att erhålla körkort. Beslut om indragning kan meddelas också på grund av opålitlighet i nykterhetskänseende eller när körkortshavaren har vägrat att medverka i de undersökningar och prov som polisen anser att han bör genomgå. Indragningen kan ske villkorligt och körkortshavaren har då möjlighet att inom viss tid avlägga förarprov. Polismyndigheten kan i vissa fall meddela interimistiskt beslut om indragning. Polisens beslut om indragning av förarbehörigheten kan prövas av domstol (*byretten*).

Återkallelse av förarbehörighet

Bestämmelser om återkallelse av förarbehörighet finns i 18 kap. *faerdseloven*. Återkallelsen kan vara villkorlig eller ovillkorlig. Ett beslut om villkorlig återkallelse innebär att körkortshavaren ställs under en prøvotid om tre år. I vissa fall kan prøvotiden dock bestämmas till fem år. Beslut om ovillkorlig återkallelse sker antingen för en bestämd tid mellan sex månader och tio år eller utan begränsning i tiden.

Valet mellan villkorlig och ovillkorlig återkallelse avgörs av allvaret i det eller de brott som föranleder ingripandet. Körkortshavarens personliga förhållanden är därvid av mindre betydelse. Ingripandet stannar vanligen vid villkorlig återkallelse, även om körkortshavaren brustit i hänsyn till trafiksäkerheten med person- eller sakskada eller risk för sådan skada som följd (i flertalet av dessa fall är det fråga om trafikolyckor till följd av brott mot väjningsplikt eller körning mot rött ljus). Villkorlig återkallelse beslutas också vid trafiknykterhetsbrott där alkoholhalten i blodet uppgår till mellan 0,8 och 1,2 promille. Detsamma gäller när det är fråga om allvarlig hastighetsöverträdelse, där den uppmätta hastigheten har överstigit högsta tillåtna hastighet med mer än 70 procent samt vid upprepade trafikförseelser, som inte kan anses bagatellartade. När det gäller upprepade mindre allvarliga hastighetsöverträdelser kan nämnas att ingripande sker först när körkortshavaren har fällts till ansvar för sju sådana överträdelser inom loppet av ungefär fem år.

Vid allvarligare trafikbrott än de som nu har nämnts kan körkortet återkallas ovillkorligt. Längden på återkallelsetiden bestäms efter allvaret i det eller de brott som föranleder ingripandet. Även tidigare körkortsingripanden kan därvid beaktas, men körkortshavarens behov av körkort saknar i allmänhet betydelse. Ifrågavarande ingripanden sker vanligen på grund av trafiknykterhetsbrott där alkoholhalten överstiger 1,2 promille (*spirituskørsel*). Vid sådant brott skall återkallelsen gälla under minst ett år. Andra brott som kan leda till ovillkorlig återkallelse är uppsåtligt förorsakande av person- eller sakskada samt upprepade trafikbrott. Detsamma gäller vid trafikbrott som har begåtts under prøvotid efter villkorlig återkallelse. Det kan noteras att ovillkorlig återkallelse i allmänhet blir följden för den som har brutit mot bestämmelserna om automatisk hastighetsbegränsare.

Den som har fått sin förarbehörighet ovillkorligt återkallad och som vill få ett nytt körkort är tvungen att avlägga nytt förarprov. Det kan ske tidigast en månad innan återkallelsetiden löper ut. Har återkallelsen skett på grund av trafiknykterhetsbrott, måste han dessutom genomgå viss förarutbildning. Även den som har fått sitt körkort villkorligt

återkallat skall avlägga nytt förarprov. Det skall ske inom en viss tid, vilken bestäms av polismyndigheten. Polismyndigheten skall besluta om indragning av förarbehörigheten, om godkänt prov inte avläggs inom den föreskrivna tiden.

Av 119 § *färdssloven* följer att ärenden om återkallelse av förarbehörighet skall handläggas enligt den danska motsvarigheten till rättegångsbalken (*retsplejeloven*). Det innebär att handläggningen sker i allmän domstol (*byret* och *landsret*) samt att den domstol som prövar brottmålet också prövar frågan om återkallelse. Under vissa förutsättningar kan dock ett förenklat förfarande tillämpas. Åklagare kan vid vissa trafikbrott utfärda ett slags strafföreläggande (*tilkendegivelse*) för godkännande av den misstänkte. Även erfaren polispersonal kan ibland utfärda sådana förelägganden, vilka kan avse såväl ett bötesstraff som återkallelse av förarbehörigheten (villkorlig eller ovillkorlig). Förfarandet kan användas vid exempelvis hastighetsöverträdelse, trafiknykterhetsbrott eller brott mot bestämmelserna om automatisk hastighetsbegränsare. Det är inte möjligt att godkänna föreläggandet endast i en viss del.¹

Enligt dansk rätt kan polismyndigheten meddela interimistiska beslut om indragning av förarbehörigheten. Förutsättningen för ett sådant beslut är att det på sannolika skäl kan antas att förarbehörigheten kommer att återkallas. I praktiken förekommer interimistiska beslut bara när det är fråga om grovt rattfylleri som har erkänts av den misstänkte. Beslutets giltighet är inte begränsad i tiden. Körkortshavaren kan överklaga beslutet till domstol.

Det kan nämnas att det för närvarande övervägs om ett pricksystem bör införas i Danmark.

I Danmark finns drygt 2,6 miljoner körkortsinnehavare. Under år 1996 meddelades drygt 13 000 beslut om återkallelse av förarbehörighet.

5.2 Finland

Bestämmelser om körkort finns i den finska *vägrafiklagen*. För att få köra andra motordrivna fordon än mopeder fordras så kallad körrätt, vilken uppkommer när körkort lämnas ut. Den som har meddelats körförbud har inte längre körrätt. Den finska lagstiftningen bygger på

¹ I sammanhanget kan nämnas att företrädare för den danska poliskåren har gjort gällande att benägenheten att godkänna ifrågavarande förelägganden är större när de avser både ett bötesstraff och ett körkortsingripande än när de avser enbart ett bötesstraff.

tanken att körförbud på grund av trafikbrott utgör en påföljd, vilken syftar till att hindra olämpliga förare från att utsätta andra för fara i trafiken. I Finland har stora delar av hanteringen av körkort anförtrotts åt polisen. Det är polisen som beviljar körkortstillstånd och som utfärdar körkort. Polisen har en betydelsefull roll även när det gäller att meddela beslut om körförbud.

I 75 § vägtrafiklagen anges på vilka grunder som körförbud kan meddelas. Förare av motordrivet fordon skall meddelas sådant förbud, om han har gjort sig skyldig till grovt äventyrande av trafiksäkerheten eller trafiknykterhetsbrott. Vidare gäller att den som har körrätt skall meddelas körförbud, om han vid förande av motordrivet fordon har gjort sig skyldig till någon annan gärning som är straffbar enligt vägtrafiklagen och som tyder på allvarlig likgiltighet inför trafiksäkerheten. Det kan exempelvis vara fråga om brott mot väjningsplikt eller mot omkörningsförbud, underlåtenhet att stanna på polismans tecken eller hastighetsöverträdelse med mer än 30 km/tim. Den som innehar körrätt kan dessutom meddelas körförbud, om han gjort sig skyldig till upprepade brott mot vägtrafiklagen eller till olovlig körning. Detsamma gäller om han på grund av sjukdom eller missbruk inte längre uppfyller kraven för att få körkortstillstånd eller om han inte efterkommer en uppmaning att ge in intyg eller att avlägga nytt förarprov.

I 76 § vägtrafiklagen finns bestämmelser om interimistiska beslut om körförbud. Ett sådant beslut kan meddelas, om det är sannolikt att körkortshavaren har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott eller grovt äventyrande av trafiksäkerheten. Detsamma gäller om det är uppenbart att körförmågan på grund av sjukdom, skada eller av annan sådan orsak har försämrats i sådan utsträckning att den övriga trafiken utsätts för väsentlig fara om körningen fortsätter.

Beslut om körförbud enligt 75 § vägtrafiklagen meddelas i vissa fall av domstol och i andra fall av polis. Fördelningen av beslutskompetens avgörs av på vilken grund beslutet meddelas. Domstol beslutar om körförbud, om grunden är att förare av motordrivet fordon har gjort sig skyldig till grovt äventyrande av trafiksäkerheten eller trafiknykterhetsbrott. Körförbudet prövas därvid i samband med prövningen av det bakomliggande brottet. I övriga fall meddelas beslut om körförbud enligt 75 § av polis. Beslut kan meddelas först när skuldfrågan har avgjorts genom lagakraftvunnen dom eller motsvarande. Det är chefen för polisdistriktet eller annan särskilt förordnad polisman i befälsställning som skall fatta beslutet. Interimistiska beslut om körförbud enligt 76 § meddelas i samtliga fall av polisman.

Samtliga beslut om körförbud som meddelats av polis kan överklagas till förvaltningsdomstol. Den som är missnöjd med ett beslut om körförbud enligt 75 § kan i vissa fall välja mellan att överklaga till

förvaltningsdomstol eller att begära att beslutet skall hänskjutas till allmän domstol för prövning. Så kan ske om beslutet grundas på att körkortshavaren har gjort sig skyldig till olovlig körning eller till en gärning som är straffbar enligt vägtrafiklagen och som tyder på allvarlig likgiltighet inför trafiksäkerheten. Vid handläggningen i allmän underrätt tillämpas reglerna om rättegång i brottmål. Underrättens avgörande kan inte överklagas genom ordinära rättsmedel.

I Finland finns drygt 3 miljoner körkort. Varje år meddelar landets domstolar cirka 20 000 beslut om körförbud medan ungefär 14 000 beslut meddelas av polis.

5.3 Norge

Bestämmelser om körkort finns i *vegtrafikkloven* och i *forskrifter om førerkort og førerprøve*. Beslut om återkallelse av körkort (*inndragning*) kan meddelas om körkortshavaren inte längre uppfyller de villkor som gäller för innehav av körkort eller om han har fällts till ansvar för brott. De centrala bestämmelserna om återkallelse finns i 33 § och 34 § *vegtrafikkloven*. Körkortsingripanden på grund av brott utgör, enligt det norska synsättet, både en trafiksäkerhetsåtgärd och ett slags straff med en allmänpreventiv funktion.

Enligt 33 § *vegtrafikkloven* kan körkort återkallas, om innehavaren har fällts till ansvar för brott. Återkallelsen gäller antingen under en viss tid eller utan begränsning i tiden. Giltighetstiden bestäms med hänsyn till omständigheterna kring brottet, tidigare körkortsingripanden mot körkortshavaren och i viss mån hans behov av körkort. I lag anges också minimitider för vissa situationer. Så stadgas exempelvis att återkallelsetiden skall vara minst ett år, om körkortshavaren har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott med en alkoholhalt som överstiger 0,5 promille i blodet. Har han vägrat att medverka i utandningsprov eller motsvarande, skall återkallelsetiden bestämmas till minst två år. Som exempel på trafikbrott som kan leda till körkortsåterkallelse kan nämnas hastighetsöverträdelse, vårdslöshet i trafik, vissa fall av brott mot väjningsplikt samt vissa fall av rödljuskörningar. Enligt norsk lag kan körkortet återkallas också när körkortshavaren har brukat motorfordon i samband med allmän brottslighet, som t.ex. våldtäkt, rån, stöld eller narkotikabrott. Det är dock relativt ovanligt att sådana brott leder till körkortsåterkallelse. Det kan därvid noteras att ett sådant beslut inte påverkar längden på ett eventuellt fängelsestraff. Av bestämmelsen i 33 § *vegtrafikkloven* framgår dessutom att körkortet kan återkallas, om körkortshavaren är opålitlig i nykterhetshänseende eller om hans

personliga förhållanden i övrigt är sådana att han inte kan anses lämplig att inneha körkort

Det norska *Justisdepartementet* har utfärdat anvisningar för hur lång återkallelsetid som i normalfallet bör bestämmas vid de vanligaste trafikbrotten. Anvisningarnas innehåll framgår delvis av bilaga 2, men det kan redan i detta sammanhang framhållas att de angivna återkallelsetiderna i många fall är längre än vad som gäller för spärrtidens längd vid motsvarande trafikbrott enligt vår svenska ordning. Som exempel kan nämnas att hastighetsöverträdelse med 32 km/tim på 50-väg ger en återkallelsetid på mellan sex och nio månader, att hastighetsöverträdelse med 45 km/tim på 70-väg ger mellan åtta och tio månader och att brott mot väjningsplikt kan ge mellan tre och sex månader, om förseelsen har inneburit risk för olycka med personskada eller allvarlig sakskada som följd. *Justisdepartementet* uttalar som en generell anvisning att återkallelsetiden aldrig bör vara kortare än tre månader, om inte särskilda skäl föreligger.

Av bestämmelsen i 33 § *vegtrafikkloven* följer vidare att körkortet kan omhändertaras, om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas. Är detta villkor uppfyllt, skall körkortet omhändertaras så snart det kan ske. Utgångspunkten är att beslutet om omhändertagandet skall gälla till dess att frågan om återkallelse har avgjorts slutligt. Därvid gäller dock den begränsningen att beslutet inte får gälla under längre tid än den slutliga återkallelsetid som kan förväntas.

Polisens beslut om omhändertagande gäller under högst tre veckor, om körkortshavaren har motsatt sig beslutet. Menar *politimesteren* att beslutet bör fortsätta att gälla, får han begära att omhändertagandet skall prövas av domstol (*forhørsretten*). Väljer han att inte framställa en sådan begäran, skall körkortet omedelbart återlämnas till körkortshavaren.

Av 34 § *vegtrafikkloven* följer att körkort kan återkallas, om körkortshavaren inte längre uppfyller de medicinska villkor som gäller för körkortsinnehavet eller om han inte längre har de kunskaper och färdigheter som trafiksäkerheten kräver. Innan ett sådant beslut meddelas, skall körkortshavaren föreläggas att genomgå läkarundersökning eller förarprov.

Beslut om återkallelse enligt 33 § eller 34 § *vegtrafikkloven* samt beslut om omhändertagande av körkort meddelas av *politimesteren* eller av honom särskilt förordnad polisman. Beslut om omhändertagande av körkort fattas i de flesta fall av vanlig polisman, men beslutet skall så snart som möjligt tillställas *politijutnant* eller *politifullmäktig* för bedömning. Grundas ingripandet på brott, kan återkallelse ske först när det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande

av skuldfrågan i form av dom eller godkänt strafföreläggande. Förfarandet hos *politimesteren* är i allt väsentligt skriftligt och regleras av den norska förvaltningslagen. Polisens beslut om körkortsåterkallelse får överklagas till *Justisdepartementet*, som prövar överklagandet efter ett skriftligt förfarande. Beslut om återkallelse med stöd av 33 § *vegtrafikkloven* får överklagas utan begränsning i tiden.

I 38 § *vegtrafikkloven* finns bestämmelser om nytt körkort efter återkallelse. I beslutet om återkallelse kan föreskrivas att nytt körkort får utfärdas först när godkänt förarprov har avlagts. Föreskriften kan överklagas särskilt till *Justisdepartementet*. Tillämpningen av bestämmelsen innebär att föreskrift om nytt förarprov inte utfärdas vid återkallelse under sex månader eller kortare tid, om inte särskilda skäl föreligger. Vid återkallelse under längre tid än sex månader föreskrivs i allmänhet om nytt förarprov.

I Norge finns drygt 2,7 miljoner körkortshavare. Under år 1998 meddelade polismyndigheterna drygt 7 600 beslut om körkortsåterkallelse. Av dessa överklagades drygt 700 till *Justisdepartementet*. Under samma år meddelades cirka 10 700 beslut om omhändertagande av körkort. Det finns ingen uppgift om hur många av dem som överklagades till domstol.

Avslutningsvis kan nämnas att det i Norge sedan länge pågår en diskussion om att flytta över handläggningen av körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen. Utredningsförslag med denna innebörd lämnades vid tre skilda tillfällen under 1980-talet. Det så kallade *Straffelovsrådet* föreslog år 1987 en sådan reform (NOU 1987:11 s. 62 ff.). Förslaget grundades huvudsakligen på principiella överväganden. I maj 1999 överlämnade *Strukturutvalget for herredso- og byrettene* sitt betänkande *Domstolene i første instans* (NOU 1999:22), i vilket kommittén anslöt sig till *Straffelovsrådets* förslag. Det kan också nämnas att det inom det norska regeringskansliet för närvarande bereds ett förslag att införa ett pricksystem.

5.4 Nederländerna

Regler om körkortsingripanden finns i den holländska vägtrafiklagen (*Wegenverkeerswet*). Ingripanden kan beslutas antingen i administrativ ordning eller inom ramen för straffprocessen.

Administrativa ingripanden

Administrativa körkortsingripanden kan ske på grund av exempelvis sjukdom eller missbruk. Beslutet fattas av förvaltningsmyndighet och kan överklagas till förvaltningsdomstol. Ingripandet kan ske i flera olika former. Förutom körkortsåterkallelse kan beslutet innebära att körkortshavaren skall genomgå körutbildning eller annan utbildning om t.ex. alkohol och trafik. Det är också möjligt att föreskriva att körkortshavaren skall avlägga förarprov eller genomgå läkarundersökning.

Straffrättsliga ingripanden

Straffrättsliga körkortsingripanden kan ske i form av körförbud eller varning. Enligt holländsk lag är det möjligt att besluta om villkorligt körförbud eller att körförbudet skall gälla enbart under t.ex. veckosluten. Straffrättsliga körkortsingripanden betraktas som ett straff. I vissa fall kan körkortet omhändertas i omedelbar anslutning till ett brott. Omhändertagandet betraktas som en trafiksäkerhetsåtgärd.

Polismyndigheten kan omhänderta körkortet för den som misstänks för trafiknykterhetsbrott, om alkoholhalten överstiger 0,57 milligram per liter utandningsluft. Omhändertaganden kan dessutom ske vid grova fall av vårdslöshet i trafik och vid riktigt allvarliga hastighetsöverträdelser (50 km/tim eller mer över gällande hastighetsbegränsning). Polismyndighetens beslut om omhändertagande skall prövas av åklagare inom tio dagar. Åklagaren skall fastställa beslutet om omhändertagande, om han finner det sannolikt att körkortshavaren kommer att bli föremål för körförbud. Är det fråga om ett trafiknykterhetsbrott, brukar omhändertagandet fastställas bara om alkoholhalten överstiger 0,78 milligram per liter utandningsluft. Vid hastighetsöverträdelse brukar körkortshavaren i allmänhet få tillbaka körkortet, om han inte tidigare har gjort sig skyldig till sådant brott. Körkortshavaren har möjlighet att överklaga åklagarens beslut att fastställa omhändertagandet. Överklagandet prövas av allmän domstol.

Har åklagare fastställt polismyndighetens beslut om att körkortet skall vara omhändertaget, gäller särskilda tidsfrister för den fortsatta handläggningen av brottmålet. Domstol skall då i allmänhet pröva målet inom sex månader, men är det fråga om en trafikförseelse som exempelvis hastighetsöverträdelse skall domstolsprövningen ske redan inom fyra månader. I annat fall skall körkortshavaren få tillbaka körkortet.

Frågan om körkortsingripande prövas av den domstol som handlägger brottmålet. I Nederländerna sker körkortsingripande bara vid allvarligare trafikbrott. Brott som kan leda till ett beslut om körförbud är trafiknykterhetsbrott, grov vårdslöshet i trafik, allvarliga fall av smitning och grova hastighetsöverträdelser (30 km/tim eller mer över gällande hastighetsbegränsning).

Ett beslut om körförbud skall vara tidsbestämt. Förbudstiden kan bestämmas till högst fem år, men vid återfall kan tiden bestämmas till tio år. Några minimitider är inte fastställda i lag. Det kan i sammanhanget nämnas att yrkeschaufförer i allmänhet får längre körförbud än andra. Sedan domstolen har beslutat om körförbud, ankommer det på åklagaren att besluta om när förbudet skall träda i kraft. I de flesta fall sker ikraftträdandet tre veckor efter domstolens beslut. Från den fastställda förbudstiden skall avräknas den tid under vilken körkortet varit omhändertaget.

Vid körförbud skall körkortshavaren föreläggas att ge in sitt körkort. Förbudstiden kan förlängas, om han inte följer föreläggandet. Efter utgången av förbudstiden skall körkortet lämnas tillbaka till körkortshavaren och han får då åter köra i enlighet med sin behörighet.

Avslutningsvis kan nämnas att de holländska domstolarna tidigare kunde föreskriva att körkortshavaren skulle underkasta sig utbildning. Denna möjlighet kom sällan till användning.

5.5 Storbritannien

Enligt brittisk lag kan körkort återkallas i administrativ ordning, om körkortshavaren bedöms olämplig på grund av exempelvis sjukdom eller ålder. Ingripandet beslutas i dessa fall av en central körkortsmyndighet – *Driver and Vehicle Licensing Agency*.

Bestämmelser om körkortsingripanden på grund av brott finns i *Road Traffic Offenders Act* (1988) och i *Road Traffic Act* (1991). Ingripandet kan ske genom att körkortshavaren påförs straffpoäng (*penalty points*) eller genom att han blir föremål för körförbud (*disqualification*). Vid sidan av dessa ingripandeformer finns möjlighet att i vissa fall besluta om anmärkning (*endorsement*) för den som erhållit straffpoäng eller körförbud. Storbritanniens lagstiftning vilar på utgångspunkten att körkortsingripanden på grund av brott utgör ett straff, som skall beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Körkortsingripande i form av straffpoäng och anmärkning kan i vissa fall handläggas inom ramen för ett summariskt förfarande, som liknar den svenska ordningen med ordningsbot. Samtliga beslut om körkorts-

ingripanden på grund av brott kan överklagas enligt reglerna för brottmål.

I Storbritannien finns närmare 37 miljoner körkortshavare. Varje år meddelas cirka 1 miljon beslut om körförbud.

Straffpoäng

Det brittiska systemet med straffpoäng har funnits sedan år 1982. Denna form av körkortsingripande är avsedd för i första hand mindre allvarliga trafikbrott. Systemet infördes för att möjliggöra mer nyanserade körkortsingripanden. Reglerna innebär att domstolen vid vissa i lag angivna brott skall tilldela körkortshavaren ett visst antal straffpoäng. Den som har tilldelats tolv straffpoäng under en period om tre år skall meddelas körförbud för en tid om minst sex månader.

För flertalet brott framgår direkt i lag hur många straffpoäng som skall tilldelas körkortshavaren. För de allvarligaste trafikbrotten utgår elva straffpoäng. För en handfull brott – t.ex. hastighetsöverträdelse, smitning och vårdslöshet i trafik – gäller att domstolen inom vissa ramar får bestämma antalet straffpoäng efter allvaret i det aktuella brottet. Så gäller exempelvis att hastighetsöverträdelse kan ge 3–6 straffpoäng.

När körkortshavaren belastas av mer än tolv straffpoäng, skall han meddelas körförbud, varvid prickarna bortfaller. I sammanhanget kan nämnas att ett beslut om körförbud, som meddelas på annan grund, inte medför att tidigare påförda straffpoäng faller bort. För nyblivna körkortshavare gäller särskilda regler. Den som har tilldelats minst sex straffpoäng kan föreläggas att genomgå fortsatt körkortsutbildning. Dessutom kan den centrala körkortsmyndigheten besluta om körförbud.

Körförbud

Körförbud på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Vid flertalet trafikbrott är bestämmelserna om körförbud fakultativa. Detsamma gäller vid tillgrepp av fortskaffningsmedel eller när motorfordon har använts för att begå brott som kan leda till fängelse i två år eller mer. För vissa brott och i vissa situationer gäller dock att körförbud är obligatoriskt. Så är fallet vid exempelvis rattfylleri, vållande till annans död genom vårdslöshet i trafik och när körkortshavaren har påförts minst tolv straffpoäng.

Körförbudet träder i kraft omedelbart när domen meddelas och det skall i princip gälla under en bestämd tid. Vid brott som leder till

obligatoriskt körförbud föreskrivs i lag vissa minimitider för hur länge förbudet skall gälla. Vanligen föreskrivs en minimitid om tolv månader, men om förbudet grundas på att körkortshavaren ådömts minst tolv straffpoäng är minimitiden sex månader. Någon övre lagstadgad gräns för hur lång tid körförbudet kan gälla finns inte. Döms körkortshavaren i samband med körförbudet till fängelse, gäller som huvudregel att förbudet skall bestämmas till så lång tid att merparten av förbudstiden återstår efter avtjänat fängelsestraff. Tiden får bestämmas av domstolen efter omständigheterna i det enskilda fallet, varvid även tidigare körkortsingripanden får beaktas. Domstolen kan dessutom ta hänsyn till körkortshavarens personliga förhållanden, som t.ex. hans behov av att kunna köra. Endast i undantagsfall leder sådana omständigheter till en kortare förbudstid. Vid körförbud på grund av trafiknykterhetsbrott kan domstolen föreskriva att förbudstiden skall sättas ned till en i domen angiven tid, om den dömd med godkänt resultat genomgår utbildning i frågor som gäller alkohol och trafik. Under år 1999 fanns dock inte denna möjlighet i hela Storbritannien.

Ett beslut om körförbud innebär att körkortet blir ogiltigt. Körkortshavaren är vid straffansvar skyldig att överlämna körkortet till domstolen, vilken skall underrätta den centrala körkortsmyndigheten om körförbudet. Efter utgången av förbudstiden utfärdas nytt körkort på ansökan. Understiger förbudstiden 56 dagar kan dock körkortet användas på nytt efter förbudstidens utgång.

I vissa fall kan domstolen under handläggningen av ett brottmål meddela interimistiskt beslut om körförbud. Förutsättningen är att den tilltalade har erkänt gärningen eller att övertygande bevisning anses föreligga. Det interimistiska beslutet kan som mest gälla i sex månader. Frågan om interimistiskt beslut aktualiseras huvudsakligen i de fall då en domstol överlämnar målet till en högre instans för bestämmande av påföljd. I sammanhanget kan nämnas att det enligt engelsk rätt inte är möjligt för polis eller åklagare att besluta om omhändertagande av körkort eller motsvarande form av interimistiskt ingripande i direkt anslutning till ett brott.

Anmärkning

Beslut om anmärkning utgör ett slags tillägg till ett beslut om straffpoäng eller körförbud. Åtgärden motiveras både av intresset att förstärka körkortsingripandet och av behovet att underlätta administrationen av körkortsärenden. Anmärkningen innebär att det i körkortet antecknas uppgifter om det brott som körkortshavaren har begått och de körkortsingripanden och övriga påföljder som brottet föranlett.

Vilka brott som kan föranleda anmärkning framgår av lag. Domstolen skall underrätta den centrala körkortsmyndigheten när den har förordnat om anmärkning. Endast sådana brott som har antecknats i körkortet genom anmärkning kan läggas till grund för ett senare körkortsingripande på grund av upprepade brott. De antecknade uppgifterna utgör därvid i sig full bevisning om det tidigare brottet.

Handläggning av körkortsingripande vid summarisk straffprocess

Den brittiska straffprocessen innehåller bestämmelser om en summarisk process, vilken i flera avseenden liknar den svenska ordningen med ordningsbot. Vid misstanke om exempelvis trafikbrott kan polis i vissa fall utfärda ett slags föreläggande av ordningsbot (*conditional offer of fixed penalty*). Polismyndigheten skall underrätta en juridiskt utbildad tjänsteman vid berörd domstol (*justices' clerk*) om att föreläggande har utfärdats.

Väljer den misstänkte att godkänna föreläggandet, skall han lämna in sitt körkort till domstolen för bedömning av körkortsfrågan. Det kan därvid nämnas att föreläggandet kan godkännas endast i sin helhet. Det fortsatta förfarandet avgörs av den bedömning som görs av *justices' clerk*. Finner denne att det inte är aktuellt med körförbud, innebär den misstänktes godkännande av föreläggandet att brottet kan beivras genom det summariska förfarandet. *Justices' clerk* skall därvid besluta om anmärkning och straffpoäng. Finner han däremot att den misstänkte kan dömas till körförbud, skall det summariska förfarandet avbrytas. Körkortet skall lämnas tillbaka till den misstänkte liksom eventuell betalning av förelagt bötesstraff. Polisen skall underrättas om beslutet och därefter får brottmålet handläggas i vanlig ordning.

5.6 Tyskland

Enligt tysk lagstiftning kan körkortsingripanden beslutas i administrativ ordning och inom ramen för brottmålsförfarandet. Regler om körkortsingripande i administrativ ordning finns i den tyska vägtrafiklagen (*Straßenverkehrsgesetz*) och i den tyska körkortslagen (*Fahrerlaubnisverordnung*). I den tyska motsvarigheten till brottsbalken (*Strafgesetzbuch*) finns bestämmelser om straffrättsliga körkortsingripanden.

I Tyskland finns cirka 49 miljoner körkort. Under åren 1995–1997 återkallades knappt 180 000 körkort per år.

Administrativa körkortsingripanden

Enligt bestämmelserna i vägtrafiklagen kan de tyska körkortsmyndigheterna återkalla körkortet för den som är olämplig i trafiken. Ett sådant ingripande betraktas som en trafiksäkerhetsåtgärd och kan beslutas på grund av exempelvis hög ålder, sjukdom eller missbruk. Återkallelse i administrativ ordning kan också ske när körkortshavaren har visat prov på bristande omdöme genom att begå flera allvarliga trafikbrott eller allvarliga brott av annat slag. Beslutet om återkallelse skall innehålla en spärrtid om minst sex månader. Efter utgången av spärrtiden kan nytt körkort utfärdas efter ansökan. I allmänhet krävs att den sökande kan styrka sin lämplighet i medicinskt och psykologiskt hänseende. Körkortsmyndighetens beslut om återkallelse kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Genom ett administrativt förfarande kan körkortshavaren bli föremål för körförbud. Ett sådant förbud gäller under en bestämd tid, vilken kan bestämmas till lägst en och högst tre månader. Körförbud kan beslutas på grund av en mindre allvarlig trafikförseelse (*Ordnungswidrigkeit*) som lagförs i administrativ ordning och som kan ge böter. Ett administrativt beslut om körförbud har samma innebörd som ett körförbud beslutat av domstol, se nedan. Beslutet om körförbud kan överklagas till förvaltningsdomstol. Överklagas även bötesstraffet, sker den fortsatta prövningen i allmän domstol.

Ett administrativt körkortsingripande kan också bestå i att körkortshavaren påförs prickar på grund av brott. Tyskland har haft ett pricksystem sedan år 1974. Systemet hanteras av en central körkortsmyndighet för hela landet – *Das Kraftfahrt-Bundesamt* (KBA). Varje trafikbrott som har föranlett ett bötesstraff om minst 80 DM eller som har föranlett ett beslut om körförbud rapporteras till KBA, som därefter tilldelar körkortshavaren ett visst antal prickar på grund av brottet. Ett brott kan leda till mellan en och sju prickar. För varje brott anges uttryckligen i författning hur många prickar som skall utgå. Som exempel kan nämnas att körning mot rött ljus ger tre prickar, att inte stanna på polismans tecken ger tre prickar och för kort avstånd till framförvarande ger mellan 1–4 prickar. Hastighetsöverträdelse med upp till 25 km/tim ger en prick och 26–40 km/tim ger tre prickar. KBA:s beslut om prickning kan inte överklagas.

När den sammanlagda prickbelastningen överstiger vissa i lag angivna nivåer, underrättar KBA den regionala körkortsmyndigheten för den ort där körkortshavaren bor. Det ankommer därefter på denna myndighet att besluta om ytterligare åtgärder mot körkortshavaren. Belastas körkortshavaren av 18 prickar eller mer, skall körkortet återkallas. Enligt uppgift är det relativt ovanligt med sådana återkallelser. I

beslutet om återkallelse skall en spärrtid anges. I allmänhet bestäms den till sex månader. Uppgår antalet prickar till mellan 8 och 13, tilldelas körkortshavaren en varning och han anmodas samtidigt att delta i ett lämpligt utbildningsprogram. Belastas körkortshavaren av 14 prickar eller mer, är han skyldig att delta i utbildning. Han kan i dessa fall dessutom frivilligt underkasta sig ”trafikpsykologisk” behandling. Körkortshavaren får betala kostnaderna för utbildningen, vilken i många fall tillhandahålls av trafikskolor. Har det framkommit att körkortshavaren har missbruksproblem, skall läkare delta i undervisningen. Den som har genomgått utbildning med godkänt resultat kan befrias från ett visst antal prickar.

Avslutningsvis bör nämnas att samtliga prickar faller bort vid beslut om återkallelse. Det gäller oavsett om återkallelsen beslutas på grund av prickbelastningen eller på annan grund.

Straffrättsliga körkortsingripanden

Återkallelse och körförbud på grund av brott kan beslutas också i straffrättslig ordning. Ett beslut om återkallelse anses inte utgöra ett straff utan motiveras av intresset att värna trafiksäkerheten. Däremot anses körförbud vara ett tilläggsstraff (*Nebenstrafe*). Frågan om körkortsingripande prövas av den domstol som handlägger brottmålet. Det är också möjligt att handlägga ingripandet i ett slags summariskt förfarande som liknar de svenska reglerna om strafföreläggande. Ett föreläggande som har godkänts av körkortshavaren måste emellertid alltid underställas domstol för godkännande.

Ett beslut om körförbud innebär inte att körkortshavaren fråntas sin behörighet. Beslutet innebär endast att han inte får köra under en viss tid. Ingripandet anses syfta till att erinra körkortshavaren om att hans körkort kan återkallas, om han fortsätter att bryta mot de regler som gäller i trafiken. Körförbud behandlas i 44 § *Strafgesetzbuch*. Av bestämmelsen framgår att domstol kan besluta om körförbud för den som döms till fängelse eller böter för trafikbrott. Körförbudet skall bestämmas till lägst en och högst tre månader. Återfall kan beaktas vid bestämmandet av längden på körförbudet. Förbudet gäller från den dag domen vinner laga kraft och körkortet skall vara omhändertaget under förbudets hela giltighetstid. Det är möjligt att begränsa ett beslut om körförbud till att gälla endast vissa fordon, så att exempelvis en lantbrukare eller lastbilschaufför kan fortsätta att köra i tjänsten. Domstolens beslut om körförbud kan överklagas. Sedan förbudstiden löpt ut får körkortshavaren åter köra i enlighet med sin behörighet.

Återkallelse av körkort på grund av brott behandlas i 69 § *Strafgesetzbuch*. Frågan om återkallelse prövas av den domstol som handlägger brottmålet. Ingripandet innebär att körkortshavaren mister sin behörighet och att nytt körkort inte får utfärdas under den spärrtid som domstolen bestämt. Spärrtiden kan bestämmas till mellan sex månader och fem år. I de flesta fall bestäms spärrtiden till omkring tolv månader. Tidigare beslut om återkallelse skall beaktas vid fastställandet av spärrtidens längd. Däremot saknar i regel eventuella prickar betydelse för spärrtidens längd. Den som har fått sitt körkort återkallat kan förkorta spärrtiden genom att delta i undervisningsprogram av det slag som anges ovan. Efter spärrtidens utgång kan nytt körkort utfärdas efter ansökan. Har spärrtiden fastställts till två år eller mer, måste godkänt förarprov avläggas innan nytt körkort kan utfärdas.

Enligt 69 § *Strafgesetzbuch* skall återkallelse av körkort ske när körkortshavaren genom brottslig handling har visat att han inte är lämplig att inneha körkort. Vid brott som grov vårdslöshet i trafik och grovt rattfylleri skall körkortet återkallas, om inte särskilda skäl föreligger. Ett sådant skäl kan vara att körkortet har varit omhändertaget genom interimistiskt beslut under lika lång tid som den spärrtid som hade varit aktuell. Vidare gäller att körkortet kan återkallas på grund av vissa grövre brott som rån och narkotikabrott. Förutsättningen är emellertid att gärningsmannen skall ha kört i samband med brottet. Körkortet kan återkallas för t.ex. den som har kört en flyktbil efter ett rån. Det är emellertid sällan som återkallelse sker på grund av sådana brott.

Interimistiska körkortsingripanden

Enligt tysk lag kan polis omhänderta körkort i omedelbar anslutning till vissa allvarigare trafikbrott. Omhändertagandet regleras av bestämmelsen i 111 a § *Strafprozeßordnung*. De flesta omhändertaganden sker på grund av misstanke om trafiknykterhetsbrott eller allvarigare fall av smitning. Polisen skall underrätta åklagare om omhändertagandet. Förnekar körkortshavaren gärningen eller motsätter han sig omhändertagandet, får åklagaren ansöka hos domstol om att körkortet skall återkallas genom ett interimistiskt beslut. Förutsättningen för ett sådant beslut är att domstolen finner det sannolikt att körkortet kommer att återkallas. Det interimistiska beslutet kan överklagas.

6 Internationella konventioner och EG-rätt

De svenska reglerna om körkortsingripande måste givetvis stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Det är dessutom angeläget att de är utformade med hänsyn till det framtida arbetet inom EU. Nedan lämnas därför en redogörelse för relevanta regelverk.

6.1 Europakonventionen

6.1.1 Inledning

Sverige ratificerade år 1952 den av Europarådet år 1950 utarbetade Europakonventionen (SÖ 1952:35). Konventionen innehåller dels bestämmelser om grundläggande civila och politiska rättigheter, dels regler om ett institutionellt kontrollsystem. Av intresse i förevarande sammanhang är konventionens bestämmelser om rätten till domstolsprövning och garantier i domstolsförfarandet, vilka återfinns i artikel 6.

Till Europakonventionen har elva s.k. tilläggsprotokoll öppnats för undertecknande. Av särskilt intresse i detta sammanhang är protokoll nr 7 av den 22 november 1984, vilket behandlar vissa straffrättsliga frågor. Sverige undertecknade protokollet år 1984 och deponerade sin ratifikation år 1985 (SÖ 1985:70). Det sjunde tilläggsprotokollet trädde i kraft år 1988.

Inledningsvis finns anledning att kort redogöra för Europakonventionens ställning i svensk rätt. Tidigare gällde att konventionen inte var direkt tillämplig i vårt land. Svensk lagstiftning skulle visserligen så långt det var möjligt tolkas så att den överensstämde med Sveriges åtaganden enligt konventionen, men vid en konflikt mellan en svensk rättsregel och innehållet i konventionen skulle svensk rätt tillämpas. Gav en svensk rättsregel däremot utrymme för flera möjliga tolkningar, kunde domstolar eller förvaltningsmyndigheter använda sig av Europakonventionen som ett medel för att tolka svensk rätt. Det var då

möjligt att göra en tolkning som innebar att svensk rätt inte stred mot konventionen.

Europakonventionens ställning i svensk rätt stärktes den 1 januari 1995 då lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft. Lagen innebär att Europakonventionen har inkorporerats i svensk lag. I lagen slås fast att konventionen skall gälla som lag här i landet. Detsamma gäller de tilläggsprotokoll som har ratificerats av Sverige.

För att markera Europakonventionens betydelse har i regeringsformen införts en bestämmelse (2 kap. 23 §) som stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Bestämmelsen innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter med stöd av lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF kan underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift som är uppenbart oförenlig med Europakonventionen.

Europakonventionen har således inkorporerats i svensk rätt genom vanlig lag. Bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF innebär inte att konventionen har erhållit grundlags status eller att det har tillskapats någon särskild nivå i normhierarkin åt Europakonventionen. Härav följer att lagkonkurrens kan uppkomma, då en inhemsk lagregel står i konflikt med Europakonventionen utan att vara uppenbart oförenlig med den. Enligt förarbetena till 1994 års lag om inkorporering av Europakonventionen får eventuella konflikter mellan konventionen och annan lag lösas av domstolar och förvaltningsmyndigheter med hjälp av sedvanliga lagtolknings- och rättstillämpningsmetoder (se prop. 1993/94:117 s. 37 f.).

6.1.2 Artikel 6 i Europakonventionen

Inledning

Artikel 6 behandlar rätten till domstolsprövning. I artikeln anges dessutom vilka rättssäkerhetsgarantier som skall gälla under prövningen i domstol. Artikel 6 har i sin svenska översättning fått följande lydelse.

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till

den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:
 - a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
 - b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
 - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
 - d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
 - e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Av ordalydelsen i artikel 6 framgår att det ställs krav på konventionsstaterna i fråga om domstolsprövning vid prövningen av civila rättigheter och skyldigheter liksom vid prövningen av anklagelser för brott. Syftet är att säkerställa dels att den enskilde kan få frågor av detta slag prövade i domstol, dels att prövningen sker med beaktande av vissa rättssäkerhetsgarantier.

Den närmare innebörden av artikel 6 skall behandlas i det följande. Inledningsvis kan nämnas att Europadomstolen har slagit fast att artikel 6 skall tolkas extensivt och med beaktande av bestämmelsens syften. I målet *Delcourt mot Belgien* uttalade domstolen följande:

In a democratic society within the meaning of the Convention, the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6(1) would not correspond to the aim and the purpose of that provision.

Rätten till domstolsprövning

Av artikel 6 följer att var och en är berättigad att få en prövning i domstol av såväl sina civila rättigheter och skyldigheter som av de anklagelser för brott som riktas mot honom. Europadomstolen har uttalat att begreppet *domstol* inte skall tolkas så att det endast inbegriper domstolar i egentlig mening och av det slag som traditionellt ingår i ett lands domstolsorganisation. Begreppet har ansetts tillämpligt även på exempelvis medicinsk besvärdsnämnd, nämnd för prövning av förvärvstillstånd och olika slags disciplinnämnder.

Europadomstolen har slagit fast att beslut som fattas av myndigheter, vilka själva inte uppfyller kraven i artikel 6, måste kunna bli föremål för kontroll av ett judiciellt organ med full domsrätt. Det innebär bl.a. att det judiciella organet utan begränsningar skall kunna ändra de beslut som blir föremål för prövning. Ett exempel på det nu sagda är målet *Belilos mot Schweiz*. Klaganden hade dömts av ett slags polisdomstol till böter. Europadomstolen fann att polisdomstolen inte uppfyllde de krav som ställs i artikel 6 på domstolar. Polisdomstolens avgöranden kunde visserligen överklagas till en kantonalt domstol, men denna kunde pröva endast lagligheten i polisdomstolens beslut. Europadomstolen fann därför att Schweiz hade brutit mot artikel 6 i Europakonventionen.

Tvister om civila rättigheter och skyldigheter

Av artikel 6 framgår att var och en skall ha rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol. Begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* har inte sällan givit upphov till tolkningssvårigheter. Till följd av olikheter mellan konventionsstaternas rättssystem har det varit omöjligt att låta tolkningen utgå från en allmänt accepterad distinktion mellan civilrätt och offentlig rätt. Europadomstolen har därför slagit fast att begreppet skall ges en självständig och allmängiltig tolkning vid tillämpningen av Europakonventionen. Avgörande för tolkningen är inte hur en viss rättighet eller skyldighet klassificeras i den nationella rätten. Av större betydelse är dess materiella innehåll.

Begreppet civila rättigheter och skyldigheter har fått en vidsträckt innebörd vid tillämpningen av artikel 6. Det omfattar varje förfarande i vilket utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. Som ett karakteristiskt exempel kan nämnas tvister om fordringar av det slag som handläggs som tvistemål vid svensk domstol. Familjerättsliga tvister är ett annat typexempel.

Även tvister om civila rättigheter eller skyldigheter mellan enskilda och myndigheter omfattas av artikel 6. Det är därvid av mindre betydelse vilket slags nationell lag som reglerar frågan och vilket slags myndighet som skall pröva den. Artikel 6 har ansetts tillämplig på offentligrättsliga relationer mellan den enskilde och staten av det slag som normalt handläggs av förvaltningsmyndighet. Det har exempelvis gällt frågor om tillstånd till förvärv av fast egendom, byggnadstillstånd eller frågor om expropriationstillstånd. Av intresse i sammanhanget är Europadomstolens ståndpunkt i mål som har gällt rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att erhålla ett myndighetstillstånd av något slag som är av betydelse för att bedriva sådan verksamhet. Domstolen har i flera sådana mål funnit att artikel 6 varit tillämplig. Som exempel kan nämnas målet *Pudas mot Sverige* om återkallelse av trafikstillstånd och målet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige* om återkallelse av tillstånd att på en restaurang servera alkoholdrycker.

Anklagelse för brott

Även begreppet *anklagelse för brott* har givit upphov till tolknings-svårigheter på grund av skillnader mellan konventionsstaternas nationella rättsordningar. Begreppet skall tolkas självständigt precis som begreppet civila rättigheter och skyldigheter.

Med anklagelse för brott avses de straffprocessuella förfaranden som syftar till att avgöra huruvida en anklagad person är skyldig till brott samt i förekommande fall till att bestämma påföljd för brottet. Däremot omfattas inte andra straffrättsliga förfaranden som exempelvis häktning eller husrannsakan.

Med *brott* avses till en början handlingar som omfattas av den nationella straffrättsliga lagstiftningen, men artikeln kan vara tillämplig även i andra situationer. Europadomstolen har slagit fast att konventionsstaterna inte utan vidare kan utesluta tillämpligheten av artikel 6, genom att exempelvis klassificera en klandervärd handling som disciplinär förseelse i stället för som brott.

Europadomstolen har lagt fast vissa kriterier för prövningen av frågan huruvida en handling som inte omfattas av den nationella straffrätten likväl skall anses utgöra brott i konventionens mening. Prövningen skall utgå från hur handlingen klassificeras i den nationella rättsordningen. Därjämte skall ytterligare två kriterier beaktas. Det första är gärningens art. Av särskild betydelse är därvidlag om handlingen kan begås av vem som helst, så att lagstiftaren har infört ett allmänt förbud som gäller för alla, eller om det är fråga om en överträdelse mot en förhållningsregel som riktar sig till en viss

avgränsad grupp. Att det är fråga om den förstnämnda typen av handling talar för att den skall anses som brott i konventionens mening. Det andra kriteriet som skall beaktas är den sanktion som kan utdömas. Därvid är såväl sanktionens beskaffenhet som dess stränghet av intresse. En frihetsberövande påföljd medför i allmänhet att handlingen hänförs under artikel 6. Typiska disciplinstraff som suspension och varning talar i motsatt riktning.

Frågan om en viss handling utgör brott i konventionens mening uppkommer ibland när en konventionsstat tillämpar ett förenklat förfarande. Så kan vara fallet när vissa förseelser har avkriminaliserats, så att de t.ex. föranleder ett slags administrativ eller disciplinär sanktion i stället för straff. Europadomstolen har vid flera tillfällen prövat hur just sådana sanktioner förhåller sig till artikel 6. Några av dessa avgöranden skall behandlas i det följande.

I målet *Bendenoun mot Frankrike* prövade Europadomstolen huruvida skattetillägg kunde anses som anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6. Bendenoun och hans företag hade genom ett administrativt förfarande påförts skattetillägg. Bendenoun överklagade besluten till domstol, men utan framgång. I sitt klagomål till Europadomstolen gjorde han bl.a. gällande att han under domstolsförfarandet inte fick del av samtliga handlingar i ärendet, vilket utgjorde ett brott mot artikel 6 i Europakonventionen. Frankrike bestred att artikel 6 var tillämplig och gjorde därvid gällande bl.a. att förfarandet med skattetillägg inte utgjorde en anklagelse för brott. Frankrike framhöll därvid att fransk rätt klassificerar skattetillägg som en ”skattesanktion” och inte som en ”straffsanktion”. Frankrike framhöll vidare att anklagelsen mot Bendenoun avsåg en skatteöverträdelse och inte ett brott samt att skattetillägget påförts av skattemyndighet under tillsyn av administrativa domstolar. – Europadomstolen framhöll att de av Frankrike framförda argumenten inte saknade betydelse för frågan om tillämpligheten av artikel 6, men att även andra omständigheter därvid måste beaktas. Den nationella bestämmelsen om skattetillägg omfattade alla medborgare i deras egenskap av skattebetalare. Skattetillägg utgör, enligt domstolen, i grund och botten ett straff, vilket påförs med stöd av en regel vars syfte är att såväl avskräcka som bestraffa. Ifrågavarande skattetillägg uppgick till ett betydande belopp och kunde omvandlas till fängelse om det inte betalades. Vid en samlad bedömning fann Europadomstolen att omständigheterna talade för att det var fråga om anklagelse för brott och att artikel 6 därmed var tillämplig.

Den 23 september 1998 meddelade Europadomstolen dom i målet *Malige mot Frankrike*, vilken är av särskilt intresse i sammanhanget. Målet gällde bl.a. om ett körkortsingripande kan anses utgöra en

påföljd i den mening som avses i artikel 6. Fransk rätt innehåller ett slags pricksystem för körkortsingripande. Varje körkort tilldelas vid utfärdandet tolv poäng. Gör sig körkortshavaren sedan skyldig till trafikbrott, kan ett poängavdrag ske. Handläggningen av poängavdraget sker i administrativ ordning, efter det att det straffrättsliga ansvaret har fastställts genom lagakraftvunnen dom eller motsvarande. Poängavdraget beslutas i ett automatiserat förfarande, vilket handhas av det franska inrikesministeriet.

Malige hade fällts till ansvar för hastighetsöverträdelse (172 km/tim på 110-väg). Saken prövades i en s.k. polisdomstol (*tribunal de police*) och sedermera också i appellationsdomstol (*cour d' appel*). Påföljden bestämdes till böter och Malige ålades dessutom körförbud under en period av femton dagar. I brottmålet invände Malige bl.a. att det franska poängsystemet var olagligt och att det stred mot artikel 6 i Europakonventionen, eftersom beslut om poängavdrag inte kan överprövas av domstol. Det bör anmärkas att Malige vid tiden för Europadomstolens dom inte hade underrättats om något poängavdrag för det ifrågavarande trafikbrottet.

Malige klagade och gjorde inför Europadomstolen gällande att reglerna för poängavdrag strider mot artikel 6:1 i konventionen på grund av det automatiska förfarandet utan möjlighet att överklaga till domstol. Europadomstolen prövade om poängavdraget var att anse som en påföljd, så att artikel 6:1 var tillämplig. Prövningen utgick från de kriterier som nämns ovan. Domstolen tog fasta på att den förseelse som föranlett avdraget var av straffrättslig art. Poängavdraget var visserligen enligt fransk rätt en rent administrativ åtgärd, men följden kunde i förlängningen bli indragning av körkortet. Poängavdraget hade därför, enligt domstolen, inte bara en preventiv verkan utan också en bestraffande och avskräckande funktion. Enligt Europadomstolen kan ett poängavdrag därför betraktas som ett tilläggsstraff, med följd att artikel 6 i konventionen är tillämplig.

Europadomstolen konstaterade att Malige hade haft möjlighet att inför två domstolar framföra alla de argument som han fann påkallade för sitt försvar. Han hade dessutom hela tiden varit medveten om att en fällande dom skulle leda till poängavdrag. Europadomstolen fann därför att kraven i artikel 6 var tillgodosedda genom den domstolsprövning som föregick den fällande domen och att konventionen inte kunde anses kräva ytterligare domstolsprövning avseende poängavdraget. Det var dessutom möjligt att i förvaltningsdomstol få prövat om den administrativa myndigheten hade fattat sitt beslut enligt lagenlig procedur. Europadomstolens slutsats blev därför att artikel 6 inte hade kränkts.

Europadomstolen har relativt nyligen prövat ett mål, som gällde ett interimistiskt beslut om körkortsingripande. Den 28 oktober 1999 meddelade domstolen dom i målet *Escoubet mot Belgien*. Domstolen prövade bl.a. om ett interimistiskt beslut om indragning av körkort kunde anses utgöra en anklagelse för brott av det slag som avses i artikel 6. Bakgrunden var att en belgisk åklagare hade dragit in Escoubets körkort genom ett interimistiskt beslut, på grund av misstanke om trafiknykterhetsbrott (2.70 gram alkohol per liter blod). Escoubet återfick sitt körkort efter sex dagar. Han dömdes sedermera för bl.a. olika trafikbrott till 11 250 BEF i böter. Dessutom ålades han körförbud under en period om 8 dagar.

Escoubet klagade vid Europadomstolen över att han inte hade haft möjlighet att hos domstol begära omprövning av åklagarens beslut om indragning av körkortet. Han gjorde gällande att avsaknaden av en sådan möjlighet stred mot bl.a. artikel 6:1. Belgien invände att artikel 6 inte var tillämplig, då interimistiska beslut av ifrågavarande slag utgör en trafiksäkerhetsåtgärd, vilka handläggs i administrativ ordning.

När det gällde frågan om tillämpligheten av artikel 6:1 erinrade Europadomstolen om sin tidigare praxis vid tolkningen av begreppet anklagelse för brott, enligt vilken denna fråga skall avgöras med hänsyn till den juridiska karaktären av åtgärden i fråga enligt nationell rätt, åtgärdens allmänna karaktär och strängheten i den sanktion som kunnat komma i fråga. Europadomstolen konstaterade därvid att interimistiska beslut av ifrågavarande slag enligt belgisk rätt inte är en straffrättslig sanktion utan en trafiksäkerhetsåtgärd, vilken syftar till att få bort potentiellt farliga förare från trafiken. Det var dessutom fråga om en provisorisk åtgärd, som vidtogs innan åtal hade väckts och artikel 6 är i princip inte tillämplig på interimistiska åtgärder som vidtas under förundersökningen. Europadomstolen konstaterade vidare att interimistiska beslut om körkortsindragning i normala fall kan gälla under högst femton dagar enligt belgisk rätt och att de skiljer sig från slutliga beslut om indragning av körkort, som kan dömas ut som ett tilläggsstraff inom ramen för straffprocessen. Mot denna bakgrund fann domstolen att det interimistiska beslutet om körkortsindragning inte kunde ses som ett beslut rörande en anklagelse för brott. Enligt domstolen hade Escoubet inte heller anfört några omständigheter som visade att det var fråga om ett avgörande om hans civila rättigheter. Slutsatsen blev därför att artikel 6:1 inte var tillämplig. Det kan anmärkas att domstolen inte var enig i sin bedömning.

I sammanhanget kan även Europadomstolens dom i målet *Öztürk mot Förbundsrepubliken Tyskland* nämnas. Domstolen uttalade vissa allmänna ståndpunkter beträffande tillämpligheten av artikel 6. Enligt domstolen har flera konventionsstater i olika avseenden avkriminalise-

rat gärningar som tidigare utgjorde brott. Domstolen framhöll att den inte hade några invändningar mot denna utveckling, men att den inte fick innebära att konventionsstaterna begränsar tillämpningen av bl.a. artikel 6. Europadomstolen betonade därvid att frågan om tillämpligheten av konventionsbestämmelserna inte får underkastas konventionsstaternas eget avgörande. En sådan ordning skulle, enligt domstolen, strida mot Europakonventionens syften.

Avslutningsvis bör nämnas att artikel 6 inte med nödvändighet hindrar att ett förenklat förfarande tillämpas när det är fråga om anklagelse för brott. Förutsättningen är dock att den som åläggs ett straff genom exempelvis ett strafföreläggande kan få saken prövad av domstol med beaktande av de rättssäkerhetsgarantier som skyddas av artikel 6.

Andra rättssäkerhetsgarantier i artikel 6

Utöver rätten att få sin sak prövad i domstol innehåller artikel 6 en rad rättssäkerhetsgarantier till skydd för den enskilde under domstolsförfarandet. Av intresse i förevarande sammanhang är följande regler.

Enligt huvudregeln i artikel 6 skall rättegången vara offentlig. Undantag från kravet på offentlighet får ske endast med hänvisning till vissa särskilt angivna intressen i ett demokratiskt samhälle, som t.ex. allmän ordning och nationell säkerhet. Även om rättegången helt eller delvis hålls inom stängda dörrar skall domen alltid avkunnas offentligt. Att rättegången som huvudregel skall vara offentlig anses innebära att förfarandet skall vara muntligt. Alla mål behöver dock inte avgöras efter ett muntligt förfarande. Den anklagade kan avstå från denna rättighet genom att exempelvis skriva på ett strafföreläggande. Vidare ställs krav på att rättegången skall hållas inom skälig tid. Bestämmelsen är tillämplig på alla parter och den syftar till att skydda dem mot alltför långsam handläggning.

En grundläggande processuell garanti i artikel 6 avser rätten till en rättvis rättegång. Varje part skall få möjlighet att på ett uttömmande sätt lägga fram sin sak inför domstolen och domstolsförfarandet måste uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet och rättvisa.

Ett viktigt krav gäller att parterna skall vara likställda i processen. Det gäller såväl i tvistemål som i brottmål, där den tilltalade skall ha samma möjligheter som åklagaren att lägga fram sin sak inför domstolen. Förfarandet skall dessutom vara kontradiktoriskt, vilket innebär att domstolen inte till nackdel för en enskild part får grunda sitt avgörande på bevisning eller information som parten inte har fått del av eller inte fått tillfälle att bemöta.

Artikel 6 slår fast den grundläggande principen att den som anklagas för brott skall betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen har fastställts. Stadgandet innebär bl.a. att domstolen inte från början skall vara övertygad om eller utgå från att den tilltalade har begått den gärning som han anklagas för. Det är åklagaren som skall bära bevisbördan i skuldfrågan och varje tvivel skall verka till den anklagades fördel.

6.1.3 Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet

Vid upprättandet av Europakonventionen utlämnades vissa straffrättsliga frågor, vilka i stället behandlas i det sjunde tilläggsprotokollet. I protokollet finns tio artiklar. Fem av dem (artiklarna 1–5) kompletterar Europakonventionen med nya rättigheter. Återstående artiklar är av teknisk natur. Enligt artikel 7 skall de nya bestämmelserna betraktas som tilläggsartiklar till Europakonventionen. I förevarande sammanhang är artikel 4 av särskilt intresse. Den har i svensk översättning fått följande lydelse.

1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.
2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.
3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.

Artikel 4 är ett uttryck för principen *ne bis in idem*. Denna grundläggande princip inom straffrätten innebär att en person inte får lagföras eller straffas flera gånger för en och samma sak. Principen har sin grund i den anglosaxiska rättstraditionen och begreppet *fair trial*. I likhet med övriga bestämmelser till skydd för mänskliga rättigheter avser artikel 4 att skydda den enskildes rättigheter. Det innebär att artikeln inte hindrar ett nytt förfarande som uteslutande kan leda till en förmånligare utgång för den anklagade.

Förbudet mot dubbel lagföring och bestraffning i artikel 4 avser endast straffrättsliga förfaranden. Uttrycket ”i en brottmålsrättegång” är en översättning av den engelska formuleringen ”in criminal

proceedings”. Artikel 4 utgör inte något hinder mot att den som har lagförts för brott blir föremål för andra former av ingripanden eller åtgärder på grund av samma gärning. Det kan exempelvis gälla civilrättsliga anspråk eller disciplinära ingripanden¹.

Förbudet i artikel 4 gäller endast lagföring och bestraffning i en och samma stat. En dom i en stat utgör inte något hinder mot lagföring för samma sak i en annan stat. I sammanhanget kan nämnas att Europarådet har åstadkommit en viss internationell räckvidd för principen *ne bis in idem* genom att anta andra konventioner på straffrättens område, som 1957 års europeiska utlämningskonvention i Paris (SÖ 1959:65), 1970 års europeiska konvention i Haag om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (SÖ 1973:55) och 1972 års europeiska konvention i Strasbourg om överförande av lagföring i brottmål (SÖ 1976:21). Det kan vidare nämnas att 2 kap. 5 a § BrB innehåller bestämmelser om utländsk brottmålsdoms rättsverkningar i Sverige. Genom bestämmelserna har svensk lagstiftning bringats i överensstämmelse med konventionernas regler om när en stat är förhindrad att lagföra en person för en gärning, för vilken han tidigare dömts i en annan stat.

För att en tidigare dom skall hindra ny lagföring fordras att den har vunnit lagakraft. Detta uttrycks i konventionstexten så, att ingen får lagföras eller straffas på nytt för ett brott för vilket han redan har blivit *slutligt* frikänd eller dömd. I punkten 2 anges ett betydelsefullt undantag från huvudregeln att en lagakraftvunnen dom utgör hinder mot ny lagföring och bestraffning. Förbudet gäller inte om det har framkommit nya viktiga omständigheter eller bevis som kan påverka utgången i målet eller när det i den tidigare rättegången har förekommit grovt rättegångsfel som kunnat ha sådan effekt. Undantaget ger möjlighet till ny lagföring oavsett om det är till fördel eller nackdel för den anklagade.

Enligt punkten 3 får avvikelser inte ske från ifrågavarande artikel med stöd av artikel 15 i Europakonventionen. Artikel 15 ger konventionsstaterna viss möjlighet att under krig eller i annat allmänt nödläge avvika från vissa av sina skyldigheter enligt konventionen.

Som framhålls ovan trädde det sjunde tilläggsprotokollet i kraft först år 1988. Artikel 4 har sedan dess varit föremål för Europadomstolens prövning endast i två fall, som är av intresse i detta sammanhang. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för dessa avgöranden.

¹ Explanatory report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg 1985.

Målet Gradinger mot Österrike

Bakgrunden till målet var att Gradinger hade kört bil i alkoholpåverkat tillstånd och därvid orsakat en trafikolycka, i vilken en annan trafikant förolyckades. Händelsen resulterade i två separata straffrättsliga förfaranden. Gradinger dömdes först av domstol (*Landesgericht*) för vållande till annans död jämlikt en bestämmelse i den österrikiska strafflagen. Påföljden bestämdes till dagsböter. Domstolen fann visserligen att Gradinger hade druckit alkohol före körningen, men inte i sådan mängd att han skulle dömas med tillämpning av en bestämmelse som stadgar strängare straff för den som under påverkan av alkohol gjort sig skyldig till vållande till annans död. Efter domen utfärdade en lokal myndighet (*Bezirkshauptmannschaft*) ett slags strafföreläggande, i vilket Gradinger påfördes ett bötesstraff för rattfylleribrott. Strafföreläggandet utfärdades med stöd av en bestämmelse i den österrikiska trafiklagen. I ärendet åberopades en ny undersökning av Gradingers alkoholpåverkan, vilken visade att alkoholhalten i hans blod var högre än vad som hade visats i brottmålet inför domstol.

I sitt klagomål gjorde Gradinger gällande att förfarandet inför den lokala myndigheten stred mot principen *ne bis in idem*. Till stöd för sitt påstående anförde han att strafföreläggandet grundades på den gärning som redan hade prövats av domstol. Österrike, å sin sida, hävdade att artikel 4 inte utgör något hinder mot att i separata förfaranden tillämpa bestämmelserna i den nationella strafflagen respektive trafiklagen, eftersom bestämmelserna är olika till sin beskaffenhet och har skilda syften. Bestämmelsen i strafflagen tar sikte på brott mot annans liv som har förövats under påverkan av alkohol, medan bestämmelsen i trafikbrottslagen straffbelägger själva förandet av fordon i alkoholpåverkat tillstånd. Österrike anförde dessutom att bestämmelsen i strafflagen avser att straffa gärningar som hotar den allmänna säkerheten (public safety), medan bestämmelsen i trafiklagen syftar till att säkerställa ordningen i trafiken.

Europadomstolen konstaterade inledningsvis att den österrikiska domstolen och den lokala myndigheten hade kommit till olika slutsatser beträffande alkoholhalten i Gradingers blod och att de gärningar som omfattas av bestämmelsen i trafiklagen endast utgör ett moment i de gärningar som omfattas av bestämmelsen i strafflagen. Europadomstolen framhöll dessutom att de olika bestämmelserna skiljer sig åt i fråga om såväl beskaffenhet som syfte. Domstolen fann emellertid att de båda lagföringarna avsåg en och samma gärning och att Österrike därigenom hade brutit mot artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet.

Målet Oliveira mot Schweiz

Bakgrunden till målet var att Oliveira hade orsakat en trafikolycka, i vilken en person skadats allvarligt. Händelsen ledde till två skilda straffrättsliga förfaranden. Av förbiseende dömdes Oliveira först av en polismyndighet till böter för att hon försummat att anpassa hastigheten efter rådande trafikförhållanden. Två år senare dömdes hon av domstol till ett strängare bötesstraff för vållande till kroppsskada. Domstolen undanröjde därvid det bötesstraff som Oliveira hade ådömts av polismyndigheten.

Europadomstolen fann att det var fråga om ett exempel på att ett och samma händelseförlopp kan utgöra flera olika brott. Domstolen slog därvid fast att artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet inte hindrar att olika brott prövas av skilda domstolar, även om brotten har begåtts i ett sammanhang. Europadomstolens slutsats blev därför att Schweiz genom förfarandet inte hade brutit mot artikel 4. Domstolen framhöll emellertid att det i och för sig hade varit lämpligare att en och samma domstol handlagt båda anklagelserna mot Oliveira i ett sammanhang. Ett sådant förfarande hade, enligt domstolen, stått i bättre överensstämmelse med de principer som bör ligga till grund för rättsskipningen.

6.2 Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN-konventionen antogs av Förenta Nationernas generalförsamling den 16 december 1966. Samtidigt antogs ett fakultativt protokoll till konventionen. De syftar till att skydda grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter och FN-konventionen behandlar i stor utsträckning samma rättigheter som Europakonventionen. Sverige undertecknade konventionen och protokollet år 1967 (SÖ 1971:42-43).

I förevarande sammanhang är artikel 14 av särskilt intresse. Den behandlar rätten till domstolsprövning och skyddar särskilda rättssäkerhetsintressen i domstolsförfarandet. Artikel 14 har i sin svenska översättning fått följande lydelse i de delar som är av intresse för utredningens uppdrag.

1. Alla skall vara lika inför domstolarna. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig,

- oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag. Pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till ...
2. Envar som anklagats för brottslig gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

 7. Ingen må rannsakas eller straffas på nytt för ett brott, för vilket han redan blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i varje land.

Det föreligger betydande likheter mellan artikel 14 i FN-konventionen och artikel 6 i Europakonventionen. Båda bestämmelserna ställer krav på oberoende och opartiska domstolar som upprättats enligt lag. Förfarandet skall vara korrekt och rättvist mot den enskilde samt i allmänhet muntligt och offentligt. Domstolsprövningen skall ske inom skälig tid och domen skall avkunnas offentligt. Båda bestämmelserna garanterar dessutom vissa minimirättigheter i brottmålsrättegången. Den som åtalas för brott skall ha rätt att bli underrättad om anklagelsen och få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. Han skall ha rätt att försvara sig personligen eller genom ombud och att förhöra vittnen. Vid behov skall han kostnadsfritt få biträde av tolk.

Till skillnad mot artikel 6 i Europakonventionen har principen *ne bis in idem* kommit till uttryck i artikel 14 i FN-konventionen. I sjunde punkten slås fast att ingen får rannsakas eller straffas på nytt för ett brott, för vilket han redan blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd.

I samband med Sveriges godkännande av FN-konventionen uttalade departementschefen att flertalet av konventionens bestämmelser utan svårighet kunde accepteras av Sverige, men att det på några punkter inte förelåg full överensstämmelse mellan svensk rätt och konventionsbestämmelserna (prop. 1971:125 s. 25). Beträffande artikel 14 framhöll departementschefen att vad som stadgas om rätten till rättvis och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol hade full täckning i rättegångsbalkens bestämmelser om processen i brottmål och tvistemål. För offentlighetsrättsliga ärenden (t.ex. rörande skatter eller sociala förmåner), vilka i Sverige i allmänhet handläggs av förvaltningsdomstolar eller i rent administrativ ordning, ställs inte något krav på offentlig rättegång (prop. 1971:125 s. 34).

Beträffande förbudet mot dubbel lagföring och bestraffning i sjunde punkten anförde departementschefen att bestämmelsen överensstämmer med den huvudprincip om domars rättskraft som gäller också i svensk rätt (prop. 1971:125 s. 36). Departementschefen konstaterade emellertid att resning enligt rättegångsbalken i vissa fall kan beviljas även till

den tilltalades nackdel, vilket inte torde stå i överensstämmelse med 14:7. Sverige gjorde därför ett förbehåll på denna punkt.

6.3 Internationella konventioner om vägtrafik

För att underlätta vägtrafik över nationsgränserna har konventioner och andra internationella överenskommelser ingåtts mellan olika stater. Även körkortsfrågor har varit föremål för sådan internationell reglering. Grundtanken har därvid varit att varje konventionsstat skall godkänna körkort som har utfärdats i någon av de andra konventionsstaterna. I det följande skall några av dessa konventioner behandlas i de delar som är av intresse för utredningens uppdrag.

1949 års Genèvekonvention om vägtrafik

Sverige anslöt sig till 1949 års Genèvekonvention om vägtrafik år 1952 (SÖ 1952:66). Konventionen innehåller bestämmelser som syftar till att främja den internationella vägtrafikens utveckling och säkerhet. I förevarande sammanhang är artikel 24 av intresse.

Enligt artikel 24 förbinder sig konventionsstaterna att godkänna körkort som har utfärdats i vederbörlig ordning av annan konventionsstat. Innehavare av ett sådant körkort skall få köra i samtliga konventionsstater. I bestämmelsen anges också under vilka förutsättningar konventionsstaterna kan förvägra någon rätten att göra bruk av sitt nationella eller internationella körkort. Så kan ske om det är uppenbart att föreskrivna villkor för körkortets utfärdande inte längre uppfylls eller om körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till en sådan trafikförseelse som medför återkallelse av körkort enligt lagstiftningen i ifrågavarande konventionsstat.

1964 års europeiska konvention om straff för vägtrafikbrott

1964 års europeiska konvention om straff för vägtrafikbrott undertecknades och ratificerades av Sverige år 1972 (SÖ 1972:17). Konventionen utarbetades inom Europarådet och det framhölls därvid att samarbete mellan rådets medlemmar är nödvändigt för att möjliggöra ett effektivare beivrande av vägtrafikbrott.

Den grundläggande principen i konventionen är att den som har begått ett vägtrafikbrott skall lagföras i den konventionsstat där han har

sin hemvist. Den stat i vilken gärningen har begåtts kan rikta en framställan om lagföring till hemviststaten, om den inte själv redan har inlett ett sådant förfarande. Sedan framställan har gjorts, får gärningsstaten inte vidta några ytterligare åtgärder för lagföring eller verkställighet i ärendet.

Hemviststatens myndigheter kan på framställan verkställa domar och administrativa beslut som har meddelats i gärningsstaten. Verkställighet skall ske enligt den inhemska lagstiftningen. Är det fråga om annan påföljd än böter, skall hemviststaten, om det finns skäl till det, ersätta påföljden med påföljd som föreskrivs i den egna lagstiftningen för motsvarande brott. Sistnämnda påföljd skall till sin art så långt det är möjligt motsvara den påföljd som bestämts i gärningsstaten. Hemviststaten kan vägra att verkställa dom som har meddelats i den tilltalades utemål.

1968 års Wienkonvention om vägtrafik

1968 års Wienkonvention om vägtrafik trädde i kraft år 1977 och ratificerades av Sverige år 1985 (SÖ 1989:1). Konventionen innehåller bestämmelser som syftar till att underlätta internationell vägtrafik och öka trafiksäkerheten. I förevarande sammanhang är artiklarna 41 och 42 av intresse.

I artikel 41 finns bestämmelser om körkorts giltighet. Konventionsstaterna förbinder sig att under vissa närmare angivna förutsättningar och med vissa undantag godta nationella körkort. Artikel 42 behandlar frågan om upphävande av körkorts giltighet. En konventionsstat kan återkalla en förarens rätt att använda sitt nationella eller internationella körkort inom statens eget territorium, om föraren där har gjort sig skyldig till en förseelse, som enligt den inhemska lagstiftningen medför förlust av körkort. I artikel 42 slås fast att konventionen inte innefattar något förbud mot att en konventionsstat hindrar förare med nationellt eller internationellt körkort från att köra, om det är uppenbart eller bevisat att hans tillstånd är sådant att han inte är i stånd att köra säkert eller om rätten att köra har återkallats i den stat där han har sin normala hemvist.

1985 års överenskommelse med Danmark, Finland och Norge om ömsesidigt godkännande av körkort och av registrering av fordon

Överenskommelsen syftar till att underlätta vägtrafiken mellan de nordiska länderna. Ett körkort som har utfärdats i något av länderna och som där fortfarande äger giltighet gäller också i övriga länder enligt sitt innehåll. Varje land bestämmer i vilken utsträckning den egna körkortslagstiftningen skall tillämpas på körkort som har utfärdats i något av de andra länderna. Har i ett land beslut meddelats angående ett körkort som har utfärdats i något av de andra länderna, skall utfärdandelandet underrättas om beslutet. Innebär beslutet att körkortet inte längre skall godkännas, skall körkortet skickas till utfärdandelandet. Enligt överenskommelsen bör myndigheter som prövar frågor om körkort enligt ifrågavarande överenskommelse få ta del av de uppgifter som är tillgängliga för körkortsmyndigheterna i övriga länder.

6.4 EG-rätt

Genom rådets *direktiv 91/439 av den 29 juli 1991 om körkort* (EGT L 237, 24.8.1991) har två gemensamma mallar tagits fram för hur körkort skall vara utformade. Av direktivet följer att nationella körkort, som har utfärdats i enlighet med någon av mallarna, skall erkännas i samtliga medlemsstater. I direktivet framhålls att en sådan ordning bidrar till att genomföra den gemensamma transportpolitiken, förbättra trafiksäkerheten och till att öka rörligheten för personer som bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de har godkänts i ett förarprov.

Av artikel 1 framgår att medlemsstaterna skall införa nationella körkort, vilka skall utformas i enlighet med någon av de mallar som anges i direktivet. Körkort som är utfärdade av medlemsstaterna skall erkännas ömsesidigt. Utöver bestämmelser om hur körkort skall utformas innehåller körkortsdirektivet bestämmelser om bl.a. olika behörigheter, åldersgränser samt utfärdande och utbyte av körkort. Av artikel 8.2 följer att den medlemsstat där körkortshavaren har sin permanenta bosättningsort får tillämpa sin nationella lagstiftning vid bl.a. återkallande, indragning och annullering beträffande körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat. Av samma artikel framgår dessutom att en medlemsstat får vägra att erkänna giltigheten av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, om innehavaren inom den förstnämnda statens territorium är föremål för någon av de åtgärder som nämns i punkten 2. En medlemsstat får dessutom vägra att utfärda körkort, om den sökande är föremål för en sådan åtgärd i en annan medlemsstat.

Det kan i sammanhanget nämnas att det i en av de mallar som anges i körkortsdirektivet finns en bestämmelse, enligt vilken det i körkortet får anges perioder under vilka körkortet har varit återkallat. Detsamma gäller beträffande allvarliga överträdelse, som har begåtts på den medlemsstats territorium där den vanliga bosättningsorten är belägen, och som beaktas i de regler för övervakning av förare som gäller i denna stat.

Den 17 juni 1998 antog rådet akten 98/C 216/01 om upprättande av *konventionen om kördiskvalifikation* (EGT C 216/1, 10.7.98). Rådet uttalade därvid att medlemsstaternas verkställande av kördiskvalifikation är en fråga av gemensamt intresse och att detta utgör en del av det samarbete som föreskrivs i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen. Konventionen får antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Den 24 juni 1999 godkände rådet en förklarande rapport om konventionen om kördiskvalifikation (EGT C 211, 23.07.1999 s. 1–8).

1998 års konvention har tillkommit i syfte att säkerställa att beslut om kördiskvalifikation får giltighet inom hela unionen. Konventionen innebär i huvudsak att en diskvalifikation som ådömts en körkortshavare i en annan medlemsstat än bosättningsstaten kan få genomslag i samtliga medlemsstater. Med kördiskvalifikation avses varje åtgärd som har samband med ett trafikbrott och som leder till indragning eller återkallande av en förarens rätt att framföra motorfordon och som inte längre kan överklagas. Åtgärden kan utgöras av en primär påföljd, en sekundär påföljd, en kompletterande påföljd eller en säkerhetsåtgärd och den kan ha beslutats av en rättslig eller en administrativ myndighet. Definitionen av begreppet kördiskvalifikation innebär att olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning erkänns. Bl.a. accepteras att diskvalifikation på grund av trafikbrott beslutas av administrativ myndighet som en trafiksäkerhetsåtgärd. Det bör också anmärkas att definitionen utesluter fall då körkort återkallas på grund av exempelvis medicinska skäl eller enligt reglerna i ett pricksystem.

I inledningen till 1998 års konvention om kördiskvalifikation anger konventionsstaterna följande utgångspunkter.

- Den fria rörligheten för personer och den ökande internationella vägtrafiken har resulterat i att kördiskvalifikation ofta beslutas av en annan medlemsstat än den där föraren är permanent bosatt.
- Nationella bestämmelser om bl.a. återkallelse av körkort bör tillämpas av den medlemsstat på vars territorium körkortsinnehavaren är permanent bosatt.
- Förare som har diskvalificerats från att köra i en annan medlemsstat än den där de är permanent bosatta bör inte kunna undgå följderna

av en sådan åtgärd när de befinner sig i en annan medlemsstat än gärningsstaten.

- Den medlemsstat där körkortsinnehavaren är bosatt bör verkställa kördiskvalifikation som har beslutats av en annan medlemsstat, om det är fråga om ett brott som anses särskilt allvarligt. Verkställigheten bör ske genom att medlemsstaten vidtar åtgärder som innebär indragning, återkallande eller annullering av körkort.
- Det förhållandet att den medlemsstat i vilken körkortsinnehavaren är permanent bosatt har verkställt en diskvalifikation som har beslutats av en annan medlemsstat bör få till följd att nödvändiga åtgärder vidtas för att beivra framförandet av motorfordon i någon annan medlemsstat.

Enligt artikel 2 i konventionen skall medlemsstaterna samarbeta för att uppnå målet att förare som har diskvalificerats från att köra i en annan medlemsstat än den där de är permanent bosatta inte skall undgå följderna härav, när de lämnar den medlemsstat på vars territorium trafikbrottet har begåtts. Av artikel 3 framgår att den sistnämnda staten utan dröjsmål skall underrätta bosättningsstaten om varje kördiskvalifikation som har beslutats på grund av brott av det slag som anges i särskild bilaga till konventionen. Av bilagan framgår att underrättelseskyldigheten omfattar vårdslös eller farlig körning, smitning, rattfylleribrott eller vägran att underkasta sig alkohol- eller drogtest, hastighetsöverträdelse, framförande av motorfordon under diskvalifikationstid samt andra beteenden som utgör ett brott för vilket gärningsstaten har beslutat om kördiskvalifikation under en viss angiven tid.

Till underrättelsen skall fogas bl.a. beslutet om kördiskvalifikation, uppgifter som behövs för att lokalisera den person som beslutet avser och en kort redogörelse för omständigheterna. Om körkortsinnehavaren inte var närvarande vid förhandlingen, skall underrättelsen åtföljas av underlag som styrker att personen hade underrättats om förhandlingen i vederbörlig ordning. Råder tvivel om huruvida han har beretts rimlig möjlighet att försvara sig, skall de behöriga myndigheterna i bosättningsstaten begära att myndigheterna i gärningsstaten utan dröjsmål tillhandahåller nödvändiga upplysningar.

Av artikel 3.2 följer vidare att medlemsstaterna får avtala med varandra att underrättelse inte skall ske i vissa fall där artikel 6.2 a är tillämplig. Av sistnämnda artikel framgår att bosättningsstaten får vägra att verkställa ett beslut om kördiskvalifikation, om det brott som har föranlett beslutet inte utgör ett brott enligt denna stats lagstiftning.

Av konventionen följer vidare vad som skall ske sedan bosättningsstaten underrättats om en kördiskvalifikation. Bosättningsstaten skall enligt artikel 4 utan dröjsmål verkställa det beslut om kördiskvalifika-

tion som har meddelats i gärningsstaten. Det kan ske omedelbart eller genom ett rättsligt eller administrativt beslut i enlighet med särskilt angivna villkor. Sistnämnda metod innebär att gärningsstatens beslut godkänns eller bekräftas av en rättslig eller administrativ myndighet i bosättningsstaten (indirekt verkställighet). Beslutet om kördiskvalifikation kan dessutom verkställas genom att bosättningsstaten omvandlar beslutet till ett eget rättsligt eller administrativt beslut och därigenom i praktiken ersätter gärningsstatens beslut med ett nytt beslut (omvandling).

För varje verkställighetsmetod gäller ett antal villkor, vilka framför allt är avsedda att göra det möjligt att ta hänsyn till skillnader i de olika medlemsstaternas lagstiftning. Bl. a. gäller vid indirekt verkställighet att bosättningsstaten får korta ned den föreskrivna diskvalifikationstiden, om den är längre än den längsta tid som kan föreskrivas enligt dess nationella lagstiftning. Tiden får dock endast kortas ned till den längsta tid som kan föreskrivas enligt bosättningsstatens nationella lagstiftning. Dessutom gäller att bosättningsstaten inte får förlänga den diskvalifikationstid som gärningsstaten har bestämt. Vid omvandling gäller att bosättningsstaten skall vara bunden av de sakförhållanden som konstaterats i gärningsstatens beslut om kördiskvalifikation. Det bör särskilt uppmärksammas att bosättningsstaten vid omvandling har möjlighet att korta ned diskvalifikationstiden, för att anpassa den till den tid, som enligt dess nationella lagstiftning skulle ha tillämpats i det ifrågavarande ärendet. Däremot får giltighetstiden inte förlängas.

Bosättningsstaten skall informera gärningsstaten om alla beslut med anledning av en underrättelse om kördiskvalifikation. Har bosättningsstaten vägrat att verkställa en kördiskvalifikation skall den ange skälen för sin vägran.

Av artikel 5 följer att en bosättningsstat som har verkställt en kördiskvalifikation för en av sina egna medborgare inte är förhindrad att vidta sådana kompletterande trafiksäkerhetsåtgärder, som den finner lämpliga och som är tillåtna enligt den egna lagstiftningen.

Bosättningsstaten skall vägra att verkställa ett beslut om kördiskvalifikation när beslutet redan har verkställts till fullo i gärningsstaten. Detsamma gäller om gärningsmannen på grund av samma handling redan är föremål för kördiskvalifikation i bosättningsstaten och detta beslut har trätt i verkställighet. Bosättningsstaten skall vägra verkställighet också om gärningsmannen skulle ha benådats eller erhållit allmän amnesti, om preskription skulle ha inträtt för åtgärden enligt bosättningsstatens egen lagstiftning eller om bosättningsstaten anser att den berörda personen inte har fått rimlig möjlighet att försvara sig.

I konventionen anges dessutom under vilka förutsättningar bosättningsstaten får vägra att verkställa kördiskvalifikation. Så kan ske om

det beteende som har legat till grund för kördiskvalifikation inte utgör ett brott enligt bosättningsstatens lagstiftning. Detsamma gäller om den återstående diskvalifikationstid som kan verkställas i bosättningsstaten understiger en månad. Verkställighet får dessutom vägras om kördiskvalifikation inte hade kunnat ske enligt bosättningsstatens lagstiftning.

7 Vissa grundläggande frågor

Vid bedömningen av om körkortsingripanden på grund av brott bör handläggas i brottmålsprocessen är två frågor av grundläggande betydelse. Det är dels frågan om vilka krav som följer av internationella åtaganden och samarbete, dels frågan om dessa körkortsingripanden i ett nationellt perspektiv utgör en trafiksäkerhetsåtgärd eller om de är att betrakta som en straffrättslig reaktion på brottet. Efter att ha analyserat och tagit ställning till dessa frågor redovisar vi vår syn på omfattningen av en eventuell överflyttning av körkortsingripanden till straffprocessen samt anger vissa grundläggande utgångspunkter som bör beaktas vid en sådan förändring av instansordningen.

7.1 Reglernas förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser

7.1.1 Europakonventionen

Begreppet påföljd finns inte direkt definierat i Europakonventionen, men det har definierats i åtskilliga domar rörande artiklarna 6 och 7. Europadomstolen har vid sin tolkning av begreppet betonat, att det inte är av avgörande betydelse hur det betecknas i den nationella lagstiftningen. I likhet med själva brottsbegreppet har påföljdsbegreppet ansetts ha en autonom mening, dvs. det har en självständig innebörd som följer av konventionen och dess syfte.

Europadomstolen har som kriterier för bedömningen av om en påföljd skall anses föreligga uttalat, att sanktionen skall påföras som följd av en dom för ett brott och att man också skall beakta naturen och syftet med åtgärden i fråga (dvs. om den är av bestraffande natur), dess beteckning enligt nationell lag, proceduren för att fastställa och genomföra sanktionen och hur ingripande den är (se bl.a. *Malige mot Frankrike* och *Weber mot Schweiz*, återgivet i Berger Case Law of the European Court of Human Rights, del II, § 402 samt *Pierre Bloch mot Frankrike*, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI, pp 224-26).

De franska bestämmelserna om skattetillägg är ett exempel på en sanktion som Europadomstolen har bedömt som straff, trots att den i det nationella förfarandet anses vara av administrativ art. Huruvida det svenska skattetillägget är att betrakta som straff har diskuterats mycket, se bl.a. SOU 1996:116. Det kan också nämnas att regeringen år 1998 tillsatte en ny utredning med uppdrag att göra en översyn av skattetilläggsinstitutet (dir. 1998:34), som skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.¹

Det har ansetts tveksamt om körkortsingripandet är att anse som påföljd eller administrativ åtgärd.² Om åtgärden har ett rent preventivt syfte, anses det inte vara fråga om en påföljd (se *Lawless mot Irland*). Rättsläget har blivit väsentligt klarare sedan Europadomstolen under 1998 och 1999 avgjort målen *Malige mot Frankrike* och *Escoubet mot Belgien*, se avsnitt 6.1.2. I båda dessa fall har Europadomstolen funnit, att körkortsingripande kan jämföras med i vart fall ett s.k. sekundärstraff. Beträffande fallet *Malige* bör noteras att ställningstagandet inte gällde en direkt återkallelse eller körförbud (körförbud i 15 dagar meddelades i brottmålet) utan indragande av ett visst antal körkorts-poäng. Domstolen lade vid sitt ställningstagande vikt vid att poängen dras av mot bakgrund av och efter bedömningen av ett åtal. Vidare anmärkte domstolen att poängavdraget så småningom kan leda till en körkortsåterkallelse och att innehav av körkort är mycket viktigt för vardagsliv och arbete. Domstolen fann att poängavdraget hade ett straffande och avhållande inslag och därför var att likna vid (*similar to*) ett tilläggsstraff. Domstolen uttalade också direkt att det saknade betydelse att lagstiftarens avsikt varit att särskilja poängavdragen från övriga straff som ålades i brottmålet.

Det finns väsentliga skillnader mellan det franska system som bedömdes i *Malige*-fallet och nuvarande svenska regler. Det är emellertid uppenbart, att bestämmelserna om återkallelse och varning innehåller de moment som Europadomstolen i nämnda fall ansåg innebära att det var fråga om i vart fall ett sekundärstraff.

Målet *Escoubet mot Belgien* är av intresse främst för bedömningen av interimistiska beslut om körkortsingripande, men det bör noteras att

¹ Förhållandet mellan Europakonventionen och bestämmelserna om skattetillägg behandlas utförligt av justitierådet Johan Munck i Tidskrift för Sveriges Domareförbund, nr 1/2000.

² ”Sådana administrativa åtgärder kan ibland anses utgöra påföljder för visst beteende, men syftet kan samtidigt sägas vara att skydda andra personer mot vissa risker. Indragning av sådana tillstånd kan dessutom i många fall ske utan att det kan anses vara fråga om en reaktion på ett olämpligt beteende”, Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997, s. 215.

Europadomstolen i sitt avgörande hänvisar till bedömningen i Maligemålet. Domstolen påpekar således att det är fråga om ett primär- eller sekundärstraff, när brottmålsdomstolen i samband med och efter avgörande av åtal bestämmer ett körkortsingripande. Domstolen betonar också betydelsen av att det är fråga om en ingripande sanktion. I detta fall saknades anledning att ta upp frågan om det skulle haft någon betydelse om annan myndighet än brottmålsdomstolen fattade beslutet om körkortsingripande. Enligt utredningens mening måste emellertid Europadomstolens uttalande även i detta mål leda till bedömningen att körkortsingripandet är ett straff i Europakonventionens mening.

Den omständigheten att körkortsingripandet är att betrakta som påföljd vid tillämpningen av Europakonventionen medför givetvis att det måste kunna överklagas till domstol och avgöras inom skälig tid. Domstolsprövning finns emellertid redan enligt gällande lagstiftning och det kan knappast göras gällande att den tar oskäligt lång tid, även om det skulle gå snabbare om körkortsingripandet avgörs redan i brottmålet (se avsnitt 8.2.1). Vidare måste de rättssäkerhetsgarantier som återfinns i artikel 6 tredje punkten (se avsnitt 6.1.2) vara uppfyllda. Enligt vår uppfattning uppfylls dessa krav vid handläggning i förvaltningsdomstol. Det kan dock möjligen ifrågasättas, om den möjlighet att få rättshjälp som finns i förvaltningsdomstolar är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på rätt till offentlig försvarare. Det gäller särskilt om en rättshjälpsansökan skulle avslås med hänvisning till att sökanden borde haft rättsskyddsförsäkring. Vi är dock av den uppfattningen att den möjlighet som ändå finns att få rättshjälpsbiträde är tillräcklig för att konventionskravet skall anses uppfyllt.

Nästa fråga blir då om det av artikel 6 följer att frågan måste prövas av den domstol, som dömer i brottmålet. Det har hävdats, att det skulle vara konventionsstridigt med hänsyn till konventionens allmänna syfte eller med hänsyn till regeln om *fair trial* i artikel 6 att döma till påföljd utanför den ursprungliga brottmålsrättegången. Detta synsätt framstår i sig som befogat. Någon sådan slutsats har emellertid inte dragits av Europadomstolen. Tvärtom har man i fallet Malige accepterat att poängavdraget, som ansågs utgöra ett straff för trafikbrottet, fastställdes av administrativ myndighet och att lagligheten i detta beslut kunde prövas av förvaltningsdomstol. Domstolen uttalar också att den prövning som skedde i brottmålsrättegången medförde att det av artikel 6 inte följer att det skulle vara nödvändigt att dessutom pröva poängavdraget i en separat rättegång, något som närmast tyder på att domstolen skulle ha accepterat en sådan ordning. Enligt vår mening

följer därför inte av artikel 6 att körkortsingripandet måste behandlas tillsammans med brottmålet.

Efter mönster av FN-konventionens artikel 14, punkt 7 (se avsnitt 6.2) har emellertid en särskild bestämmelse om *ne bis in idem* införts i sjunde tilläggsprotokollet, artikel 4. Enligt denna bestämmelse får inte någon straffas på nytt i en brottmålsrättegång för samma brott som han en gång dömts för. Bestämmelsen hindrar inte att ny rättegång förs om administrativa åtgärder i anledning av samma gärning. Med administrativ åtgärd torde också avses annan åtgärd som till huvudsaklig del kan anses som rent förebyggande. Med den tolkning av körkortsingripandets karaktär enligt konventionen som Europadomstolen gjort är det svårt att se ingripandet som en åtgärd av huvudsakligen administrativ eller förebyggande art. Som regel anses också en rättegång där en brottspåföljd bestäms vara att betrakta som en brottmålsrättegång. Om körkortsingripandet betraktas som påföljd för brott kan det därför ifrågasättas om det är förenligt med sjunde tilläggsprotokollet att behandla körkortsingripandet i ett särskilt förfarande efter brottmålsprocessen.

I Malige-fallet accepterade emellertid Europadomstolen att poängavdraget gjordes av administrativ myndighet efter brottmålsrättegången och i viss utsträckning kunde prövas i förvaltningsdomstol. Prövningen avsåg i och för sig endast tillämpligheten av artikel 6 men det kan antas att domstolen skulle ha gjort en prövning även av förhållandet till tilläggsprotokollet, om detta ansetts påkallat. En förklaring till att någon sådan prövning inte gjordes kan vara att poängavdraget utgjorde en i det närmaste automatisk följd av bedömningen i brottmålet, ett system som för övrigt tillämpas också i flera andra europeiska länder. Av domskälen kan man dock närmast utläsa att det i vart fall inte skulle ansetts ha varit fel, om det funnits möjlighet att nyansera poängavdraget i en efterföljande rättegång. I fallet Gradinger har emellertid domstolen lagt fast att det strider mot tilläggsprotokollet när samma gärning medför två olika straff i två olika processer och att det saknar betydelse hur det senare straffet betecknades i den inhemska rätten. Det kan framhållas att de två inhemska domstolarna gjorde egna, olika prövningar av en av de grundläggande frågorna för straffbarheten. Även i fallet Oliviera, där domstolen i och för sig konstaterar att det var fråga om att en handling utgjorde två olika brott och därför kunde bestraffas i olika processer, har Europadomstolen uttalat att det skulle vara mer förenligt med andan i konventionen om båda brotten bedömts samtidigt av en domstol. Enligt vår bedömning bör man sammantaget dra slutsatsen att mindre ingripande åtgärder, som inte omedelbart leder till körkortsförlust och som är kända för den enskilde redan vid brottmålsrättegången, möjligen kan handläggas i en

separat ordning efter brottmålsprocessen medan i vart fall mer omfattande körkortsingripanden, som inte är en automatisk följd av brottmålsdomen, måste hanteras i brottmålsprocessen. Det kan framhållas, att detta inte innebär att körkortsingripanden måste infogas i själva påföljdssystemet utan endast leder till att de skall handläggas tillsammans med brottmålet.

Enligt de svenska reglerna ligger samma gärning till grund för bedömning i brottmålet och i körkortsärendet men viss ny värdering av omständigheterna kan göras i körkortsområdet. Körkortsingripandet har ett framträdande repressivt inslag, som ofta är mycket kännbart för den enskilde, och fastställs efter liknande principer som straffpåföljden. Visst hänsynstagande till körkortsingripandet kan komma ifråga i brottmålet men det är i många fall oklart hur omfattande körkortsingripandet blir. I avsaknad av ett direkt avgörande från Europadomstolen kan det inte med säkerhet sägas om det nuvarande systemet för körkortsingripanden på grund av brott vid en prövning av denna domstol skulle anses stå i strid – helt eller delvis – med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Det kan inte uteslutas att domstolen efter en helhetsbedömning skulle finna att systemet inte står i strid med konventionen. En sådan bedömning skulle kunna göras mot bakgrund av trafiksäkerhetsaspekten och med hänsyn till att det som regel är välkänt för körkortshavaren att körkortsfrågan kommer att få sitt slutliga avgörande efter brottmålsrättegången och då grundas på bedömningen i brottmålet. Mot bakgrund av vad ovan anförts är vi emellertid av den uppfattningen att systemet inte är helt förenligt med nämnda artikel.

Det finns anledning att beröra frågan huruvida det då finns en skyldighet för de myndigheter som nu handlägger körkortsåterkallelser att med hänvisning till Europakonventionen avvisa sådana frågor. Som anfördes vid införlivandet av konventionen med svensk rätt får sådana lagkonflikter lösas med hjälp av sedvanliga lagvalsregler. Nu gällande körkortslag har antagits efter införlivandet av konventionen och reglerar ett specialområde. Det kan därför finnas skäl att hävda att det är lagstiftaren som skall pröva om konventionen måste leda till en lagändring i förevarande hänseende. I sammanhanget kan framhållas att det knappast kan anses som självklart hur Europadomstolen, som gör en bedömning i ett enskilt fall, skulle bedöma en visst körkortsingripande. Det kan också nämnas att frågan har behandlats i svenska domstolar vid ett flertal tillfällen och att domstolarna hitintills inte i något fall funnit att det förelegat hinder för att behandla körkortsfrågan i den ordning som anvisas i körkortslagen, se t.ex. Kammarrättens i Göteborg dom den 8 november 1999 i mål 6327-1999 och dom den 11

november 1999 i mål 6443-1999. Det kan nämnas att båda domarna har överklagats och att Regeringsrätten beviljat prövningstillstånd för dem.

Interimistiska beslut och kravet på proportionalitet

I målet *Escoubet mot Belgien* fann Europadomstolen att ett interimistiskt beslut om indragning av körkort från en misstänkt rattfyllerist var att betrakta som en trafiksäkerhetsåtgärd och inte som ett straff samt att artikel 6 därför inte var tillämplig. Flera av de skäl som domstolen åberopade för sitt ställningstagande ger emellertid anledning att ifrågasätta om samma bedömning skulle göras av de interimistiska besluten i svenska körkortsärenden. Domstolen betonar således att det är fråga om en åtgärd som vidtas direkt för att genast få bort en olämplig/farlig förare från trafiken och att beslutet gäller en mycket begränsad tid (normalt 15 dagar med möjlighet i extrema fall till förlängning till 45 dagar). Europadomstolen framhåller också att det är skillnad mot körkortsåterkallelsen, där domstolen bedömer de fakta som utgör den brottsliga gärningen innan man fastställer den återkallelsetid som är skälig. Enligt de svenska reglerna finns i åtskilliga fall möjlighet att ge tillfälligt körtillstånd i 48 timmar, vilket är svårt att förena med att det är fråga om en förare som är så trafikfarlig att han genast måste hindras från att köra. Det interimistiska beslutet blir också ofta lika långt som återkallelsetiden och ingripandet har i dessa fall verkställts när det slutliga beslutet kommer. Slutligen bör beaktas att ett interimistiskt beslut förutsätter en noggrann prövning av att det föreligger sannolika skäl för att föraren begått ett visst bestämt trafikbrott. Utredningen kan inte finna annat än att de svenska bestämmelserna i stor utsträckning innehåller de kriterier som Europadomstolen framhållit att de belgiska reglerna saknar och att artikel 6 därför kan vara tillämplig på i vart fall en del av de interimistiska beslut som fattas med stöd av körkortslagen. Denna bedömning leder i sig inte till annat än att det måste finnas möjlighet att överklaga ett interimistiskt beslut till domstol, en möjlighet som föreligger såväl enligt nuvarande regler som enligt våra förslag.

Det finns emellertid också anledning att beröra Europakonventionens krav på proportionalitet och rättegång inom skälig tid och deras betydelse för interimistiska beslut om körkortsåterkallelse. Det anses föreligga en konventionsenlig skyldighet att avväga behovet av en viss åtgärd mot den skada åtgärden kan medföra för den enskilde. Om åtgärden innefattar större men än vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose samhällets intresse, får åtgärden inte vidtas.

Det kan ifrågasättas om Europadomstolen skulle anse det rättssäkert och proportionerligt att interimistiska beslut meddelas i den utsträckning som görs med stöd av körkortslagen. Det är visserligen tämligen uppenbart att den tid som regelmässigt hinner gå innan ett körkortsärende slutligt avgörs (med bortseende från det interimistiska beslutet) inte kan anses vara så lång att den i sig skulle utgöra ett brott mot artikel 6. Det gäller såväl i det nuvarande systemet som i vad som kan förväntas bli gällande i det av oss föreslagna. Om ett interimistiskt beslut i praktiken ändå medför att ingripandet i princip är helt eller nästan helt verkställt innan ansvarsfrågan prövas, kan det dock ifrågasättas om förfarandet kan anses förenligt med artikel 6. Mot bakgrund av proportionalitetsprincipen och regeln om att ett slutligt avgörande skall fattas inom skälig tid kan det göras gällande att interimistiska beslut om körkortsåterkallelse endast bör få fattas när starka samhällsintressen, som exempelvis att åtgärden är nödvändig för trafiksäkerheten, talar för detta och/eller om det slutliga avgörandet kommer mycket snabbt. Vid en jämförelse med bestämmelserna i andra länder framgår att interimistiska beslut om återkallelse är väsentligt vanligare i Sverige än i flertalet andra länder. Det kan därför ifrågasättas om det är nödvändigt med interimistiska återkallelser i den omfattning som för närvarande gäller. I avsaknad av ett klart ställningstagande från Europadomstolen finner vi inte uppenbart att de nuvarande reglerna – vilka såvitt gäller omfattningen av interimistiska beslut skulle gälla även i det av oss föreslagna systemet – strider mot konventionen. Vi finner emellertid att det föreligger en klar risk för att så skulle vara fallet och anser det därför lämpligt att en översyn görs av vilka av de interimistiska ingripandena, som verkligen kan anses nödvändiga ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. En sådan analys omfattas inte av våra direktiv och bör göras med hjälp av bl.a. Vägverket. Vi avstår därför från att försöka göra en bedömning av denna fråga.

7.1.2 Inverkan av andra internationella regler

Som vi redan har påtalat innehåller även FN-konventionen ett förbud mot att straffa någon på nytt för brott som han redan dömts för. I anslutning till det synsätt som vi redovisat beträffande artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finner vi att det svenska systemet inte är helt förenligt med FN-konventionen. Det kan understrykas att ordalydelsen i FN-konventionen i viss mån avviker från tilläggsprotokollet. Det talas här inte om brottmålsrättegång utan om förbud att meddela ny påföljd för samma brott. I detta fall förefaller

det därför än tydligare att körkortsingripandet, om det anses vara en påföljd, måste handläggas tillsammans med brottmålet.

Det har vidare gjorts gällande att de svenska reglerna skulle utgöra hinder för införandet av på senare tid antagna internationella regler. Några uttalade sådana hinder har vi inte funnit. Det har också framkommit att den svenska synen på körkortsingripandet, som något som motiveras av trafiksäkerhetsskäl, mer eller mindre delas av flertalet andra europeiska stater. Det är inte heller ovanligt att vissa körkortsingripanden som grundar sig på brott beslutas och handläggs av administrativa myndigheter efter brottmålsprocessen. Det är emellertid då fråga om mindre genomgripande sanktioner, som i princip är detaljreglerade och därför helt förutsebara som följd av avgörandet i brottmålsprocessen. Det svenska sättet att hantera körkortsfrågan helt utanför brottmålsförfarandet har vid upprepade tillfällen ifrågasatts. Av än större betydelse är dock att de svenska körkortsingripandena anses alltför stränga. Detta leder till svårigheter för genomförandet av 1998 års EG-konvention om kördiskvalifikation. Visserligen finns enligt denna konvention möjlighet för bosättningsstaten att mildra den sanktion som gärningsstaten påfört, men det har trots detta uttalats att vissa länder anser det svårt att generellt ha som utgångspunkt att det svenska körkortsingripandet skall gälla även i bosättningslandet. Det ligger inte i utredningens uppdrag att ta ställning till om de nuvarande reglerna är alltför stränga. Det måste dock enligt utredningens mening vara en självklar strävan att om möjligt undanröja de hinder en skepsis mot det svenska systemet kan medföra vid internationellt samarbete. Det finns därför, i likhet med vad som anförts beträffande interimistiska beslut, anledning att se över om dagens sanktionssystem kan och bör förändras så att det stämmer bättre överens med vad som tillämpas i andra europeiska länder.

7.1.3 Sammanfattande slutsatser

Körkortsingripanden som sker på grund av brottslig gärning är att se som en straffrättslig sanktion i Europakonventionens mening. Den nuvarande handläggningen av körkortsingripanden på grund av trafikbrott är enligt vår uppfattning inte helt förenlig med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller med artikel 14 i FN-konventionen. Vidare kan ett överförande av körkortsingripandet till brottmålsprocessen antas underlätta ett internationellt samarbete i körkortsfrågor. Slutligen finns det mot bakgrund av Europakonventionens proportionalitetskrav och regelsystemen i andra länder anledning att se över det materiella innehållet i de svenska reglerna.

7.2 Körkortsingripandets karaktär i belysning av inhemska rättsregler

Inledningsvis bör framhållas att de körkortsingripanden som diskuteras i detta avsnitt är de som grundar sig på trafikrelaterad brottslighet. De ingripanden som beslutas på grund av annan brottslighet sker, enligt vår uppfattning, efter samma sorts överväganden som de som ligger till grund för återkallelse vid exempelvis opålitlighet i nykterhets-hänseende eller sjukdom, se vidare avsnitt 7.3. Det bör också betonas att vi i detta avsnitt inte beaktar de krav som kan följa av Europakonventionen trots att konventionen har ställning som svensk lag. Redan den omständigheten att det kan göras gällande att de svenska reglerna om körkortsåterkallelse står i strid med Europakonventionens regler gör emellertid att det är lämpligt att behandla dem separat.

7.2.1 Körkortsingripandet som trafiksäkerhetsåtgärd

Som tidigare anförts har beslut om körkortsingripande ursprungligen, oavsett anledningen till att beslutet initierats, ansetts ha motiverats enbart av trafiksäkerhetshänsyn (se vidare avsnitt 2.3). Enligt detta betraktelsesätt är ingripandet inte till någon del att se som bestraffning. Brottet anses utgöra grund för en prognos om ett framtida trafikfarligt beteende, som återkallelsen eller varningen skall förhindra.

Inledningsvis vill vi framhålla, att det är uppenbart, att trafiksäkerhetsaspekten är en mycket viktig faktor vid bedömningen av om ett brott skall föranleda ett körkortsingripande. Detta innebär emellertid inte att körkortsingripandet måste göras skilt från brottsingripandet. Tvärtom är det vanligt att just trafiksäkerhetstänkandet i flera andra länder anges som en väsentlig grund för de bestämmelser om körkortsingripande som ses som en del av brottspåföljden (se kapitel 5).

Det är emellertid tveksamt, om körkortsingripandet skall göras utifrån en prognos om ett framtida beteende. Prognostänkande av detta slag har i andra sammanhang utsatts för åtskillig kritik under åren. Enligt vår mening kan man inte bortse från att körkortsingripanden i likhet med val mellan olika påföljder i viss utsträckning bygger på ett antagande om hur individen kan förväntas uppträda i framtiden. Det finns dock anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning en sådan prognos kan eller bör vara det som styr valet av sanktion eller strängheten i denna. Enligt vår mening är inte heller de nuvarande

reglerna helt förenliga med prognostänkandet och tanken att enbart trafiksäkerhetsskäl skall beaktas. Tvärtom är körkortsingripandet på ett sätt som gör det svårt att hävda att körkortsingripandet är en ren trafiksäkerhetsåtgärd. Enligt körkortslagen skall körkortet återkallas om innehavaren gör sig skyldig till vissa angivna brott. Det är alltså inte fråga om något prognostänkande i det enskilda fallet utan snarare om en förutsebar och i princip obligatorisk följd av brottet. Den omständigheten att viss hänsyn i undantagsfall kan tas till personliga omständigheter förändrar inte denna bedömning.

Det är vidare svårt att förena möjligheten att ta hänsyn till personliga omständigheter med utgångspunkten att ingripandet skall styras helt av trafiksäkerhetsskäl. Enligt gällande praxis kan en yrkesförare som gör sig skyldig till exempelvis hastighetsöverträdelse eller rödljuskörning få en kortare spärrtid än andra trafikanter, eftersom han drabbas hårdare än andra bilister av ett beslut om återkallelse. Renodlade trafiksäkerhetsskäl borde snarare leda till en motsatt bedömning, eftersom den som kör väsentligt mer än andra och dessutom kanske framför tunga fordon generellt utgör en större trafikfara vid olämpligt trafikbeteende. Den i sig nödvändiga avvägningen mellan behovet av att förhindra beteendet och den enskildes behov av körkort framstår i stället som väsentligt mer naturlig att göra, om körkortsingripandet ses som en del av den straffrättsliga sanktionen i stället för som en renodlad trafiksäkerhetsåtgärd. Det kan också framhållas att korta spärrtider mellan en och sex månader i sig framstår mer som en straffrättslig verkan av brottet än som en åtgärd för att förhindra nya trafikförseelser, en annan sak är att det tveklöst måste antas ha en preventiv effekt att en trafikant vet om att han riskerar att förlora körkortet om han åsidosätter trafikregler. Denna effekt torde dock vara densamma vare sig man ser körkortsingripandet som ett straff eller som en trafiksäkerhetsåtgärd.

Ett tydligt exempel på att trafiksäkerhetsskäl inte alltid är avgörande är att den som får sitt körkort omhändertaget i åtskilliga fall får fortsätta att köra 48 timmar efter omhändertagandet. Att av praktiska skäl tillåta fortsatt bilkörande i 48 timmar måste innebära att föraren inte anses utgöra en påtaglig och direkt trafikfara. Skälet för att återkallelsen görs interimistisk bör i stället vara att det är viktigt att snabbt få bort en trafikfarlig förare från trafiken (jfr. Europadomstolens uttalanden i fallet Escoubet, avsnitt 6.1.2). Det kan här också betonas att omhändertagandet är ett interimistiskt beslut och att det skulle vara oförenligt med allmänna rättsprinciper om det gjordes för att förlusten av körkort skall bli mer kännbar genom att börja gälla direkt.

7.2.2 Körkortsingripandet som straffrättslig sanktion

I avsnitt 3.2 har vi redovisat det svenska påföljdssystemet. Av redogörelsen framgår att körkortsingripandet inte omfattas av påföljdsbegreppet som detta har definierats i brottsbalken. Det bör direkt sägas att det inte bör komma i fråga att vidta en sådan principiell förändring av påföljdssystemet, som skulle behövas om körkortsingripandet skulle föras in där. Vi vill härvidlag bara peka på den väsentliga skillnad som ligger i att de straffrättsliga påföljderna i princip kan användas vid vilket brott som helst där de ingår i straffskalan, medan körkortsingripanden skulle behöva begränsas på helt annat sätt. Den omständigheten att de är att betrakta som straffrättslig sanktion, tilläggsstraff eller sekundärstraff, i Europakonventionens mening medför inte heller att det måste föras in i påföljdssystemet.

Den centrala frågan är således inte om körkortsingripandet utgör en påföljd i formell bemärkelse utan om det har så påföljdslika drag, att det bör behandlas i brottmålsprocessen. I det svenska rättssystemet förekommer åtskilliga sanktioner som grundas i ett brott, men som inte betecknas som påföljd utan som särskild rättsverkan. I litteraturen anges körkortsingripande som ett fall av särskild rättsverkan, jfr. avsnitt 3.2.2. Som regel skall beslut i fråga om särskild rättsverkan avgöras tillsammans med brottmålet, så är t.ex. fallet med utvisning och förverkande. Det svenska rättssystemet är emellertid inte främmande för att olika följder av brott behandlas utanför straffprocessen. Utöver körkortsfrågan kan nämnas frågor om flygcertifikat, läkarlegitimation och vapenlicens. Det faller utanför utredningens uppdrag att bedöma det befogade i detta.

Vad gäller körkortsingripandet kan man dock konstatera att det i väsentligt högre grad än andra fall av särskild rättsverkan innehåller åtskilliga moment som normalt förknippas med straffrättsliga sanktioner. Det är således fråga om en reaktion på brott där brottets svårhetsgrad är en väsentlig grund för reaktionens innebörd och omfattning. Det är vidare samhället som reagerar och bestämmer reaktionens innehåll och hänsyn skall tas till vilka följder den får för den enskilde. Reaktionen kan beaktas när övriga följder av brottet bestäms. Det finns således stora likheter mellan en vanlig påföljd – exempelvis böter eller fängelse – och den sanktion som ligger i ett körkortsingripande.

Det föreligger vidare stora principiella likheter mellan denna rättsverkan och utvisning på grund av brott. Även vid utvisning beror åtgärden på att vederbörande har begått ett brott och att man vill

minska möjligheterna för vederbörande att begå ytterligare brott. Före år 1954 handlade länsstyrelserna frågan om en utlänning, som dömts för brott, skulle utvisas ur riket. I 1954 års utlänningslag överfördes beslutanderätten i dessa fall till den domstol som dömer i målet. I lagstiftningsärendet anförde departementschefen bl.a. att ”en fråga om utvisning på grund av brott här i riket har ett naturligt samband med den vid domstolen handlagda frågan om ansvar för brottet och är av annan beskaffenhet än övriga slag av utvisningsärenden. ... Att en prövning av utvisningsfrågan samtidigt med ansvarsfrågan vid domstol skulle innebära väsentliga fördelar såväl i fråga om bestämmandet och samordningen av de olika samhällsreaktionerna på grund av ett brott som ock ur administrativ synpunkt är alltså tydligt” (prop. 1954:41 s. 70 f.). De skäl som talade för att låta utvisningsfrågan avgöras av domstol gäller även för körkortsingripanden. En principiell skillnad ansågs tidigare föreligga eftersom man då ansåg att körkortsåterkallelse i princip inte skulle påverka straffmätningen i brottmålet (se prop. 1979/80:178 s. 25) medan det men gärningsmannen drabbas av på grund av utvisning skall beaktas i brottmålet. Eftersom körkortsåterkallelse såvitt avser yrkeschaufförer är en av de faktorer som skall beaktas vid straffbestämmandet (se 29 kap. 5 § 5 BrB) föreligger inte längre samma principiella skillnad. Det kan för övrigt i undantagsfall komma i fråga att beakta förlust av körkort även i andra särskilt ömmande fall, då med stöd av punkt åtta i samma paragraf. Vissa grundläggande skillnader kvarstår emellertid och blir t.o.m. tydligare om körkortsingripandet betraktas som en straffsanktion. Till skillnad från körkortsingripandet är utvisningen således knappast i sig att se som en sanktion för brottet. Den är i stället helt inriktad på att förhindra ytterligare brott. Möjligheterna att ta hänsyn till menet av körkortsingripandet är dessutom väsentligt mer begränsade. Som framgår av avsnitt 12.5.1 kan det till exempel knappast komma i fråga att bestämma ett lägre bötesstraff för en viss typ av hastighetsöverträdelse, på grund av att körkortshavaren drabbas extra hårt av förlusten av körkort. En annan sak är att körförbudets längd, i likhet med utvisningstiden, kan bestämmas med hänsyn till sådana omständigheter. Sammantaget finner vi emellertid att likheterna mellan de två sanktionerna överväger och att det därför finns anledning att behandla körkortsingripande efter samma modell som utvisningsfrågan.

Det finns anledning att i sammanhanget erinra om att frågan om näringsförbud på grund av brott, vars syfte precis som körkortsingripandet är att förebygga fortsatt brottslighet, behandlas i brottmålet.

Slutligen bör också noteras att det för den enskilde i allmänhet framstår som märkligt att körkortsfrågan inte behandlas i brottmålet. Detta är särskilt märkbart vid allvarligare förseelser, som grovt

rattfylleri, där spärrtiden är mycket kännbar. Även vid handläggningen av många av de lindrigare trafikbrott som överklagas till domstol framkommer att körkortshavaren utgått från att körkortet skall avgöras i brottmålsprocessen. Det måste vara ett mål i sig att tillse att inte bara körkortsreglerna utan också handläggningen av dem framstår som begripliga och rättvisa.

7.2.3 Sammanfattande bedömning

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att körkortsingripandet till sin natur är en straffrättslig sanktion, om än med trafiksäkerhetstänkande som bakgrund, och att det i sig är lämpligt att den behandlas i brottmålet.³ När frågan har behandlats i tidigare svenska lagstiftningsärenden har främst praktiska skäl befunnits föreligga mot att överflytta ärendegruppen till allmän domstol. I kapitel 8 behandlar vi de för- och nackdelar som kan antas uppkomma vid en överflyttning. Vi vill här bara framhålla att tidigare angivna nackdelar i stor utsträckning kan undvikas. Vi vill också understryka den principiella vikten av att ett ingripande som upplevs som ett straff och som i många avseenden överensstämmer med ett sådant avgörs i brottmålet och sammanvägs med övriga sanktioner för brottet. Det sistnämnda gäller även om utrymmet för hänsynstagande i flera fall är mycket litet.

7.3 Omfattningen av en eventuell överflyttning

Det finns anledning att behandla frågan huruvida en eventuell överflyttning till straffprocessen bör omfatta alla de körkortsingripanden som kan ske på grund av brott eller om det finns anledning att behandla dem olika i detta avseende.

Bestämmelsen i 5 kap. 3 § KKL anger under vilka förutsättningar som ett körkort skall återkallas, se avsnitt 2.4.1. Återkallelsegrunderna är uppdelade på åtta olika punkter, varav de fyra inledande gäller den situationen att körkortshavaren har fällts till ansvar för trafikrelaterad brottslighet. Av punkten 6 följer att körkortet kan återkallas även för den som har fällts till ansvar för så kallad allmän brottslighet. Det är i dessa fall fråga om kvalificerad brottslighet i den meningen att den har varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös. Det kan gälla exempelvis

³ Jfr även Johs Anenaes, *Strafferett*, 1989, s. 447, och Jörgen Aall, *Rettegang och Menneskerettigheter*, 1996, s. 476 f.

grova våldsbrott, sexualbrott eller narkotikabrott. Sådana brott har ansetts ge anledning anta att gärningsmannens personlighet är sådan att han inte bör ha körkort.

Enligt vår uppfattning finns det anledning att vid en eventuell överflyttning till straffprocessen hålla isär körkortsingripanden på grund av trafikbrott och sådana ingripanden som grundas på allmän brottslighet. Detta följer redan av de skäl som ytterst motiverar de olika ingripandena. Vi har i avsnitt 7.2 redogjort för vår syn på körkortsingripandets karaktär. Enligt vår uppfattning är körkortsingripandet till sin natur en straffrättslig reaktion, om än med trafiksäkerhetstänkande som bakgrund. När det gäller ingripanden på grund av trafikbrott är syftet att motverka trafikfarliga beteenden. Genom risken för upptäckt och körkortsingripande skall körkortshavaren avhållas från att köra t.ex. för fort eller under påverkan av alkohol. Häri ligger en väsentlig skillnad i förhållande till de ingripanden som grundas på allmän brottslighet. Det egentliga syftet med ett sådant ingripande är naturligtvis inte att motverka exempelvis grova våldsbrott eller narkotikabrott. I dessa fall motiveras ingripandet i stället av intresset att värna trafiksäkerheten genom att återkalla körkortet för den som kan antas vara olämplig i trafiken på grund av sina personliga egenskaper.

Att det inte är brottet i sig som utgör grund för körkortsingripanden enligt 5 kap. 3 § 6 KKL framgår också av hur bestämmelsen tillämpas. Ingripandet skall ske efter en helhetsbedömning av körkortshavarens person. I denna bedömning utgör brottet bara en omständighet bland flera som skall beaktas. Detta har fått till följd att körkortsingripande ibland beslutas vid allmän brottslighet av förhållandevis lindrigt slag, medan den som har begått grövre brott kan undgå ett sådant ingripande. Som exempel kan nämnas RÅ 1979 2:1, i vilket körkortet återkallades när innehavaren hade gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott bestående i grov stöld vid minst tio tillfällen och försök till grov stöld vid två tillfällen, respektive RÅ 1979 2:45 I och II samt RÅ 1983 2:90, i vilka våldtäkt inte ansågs utgöra skäl för körkortsingripande.

Av det hittills sagda följer att körkortsingripanden med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 3 § 6 KKL i betydelsefulla avseenden skiljer sig från de ingripanden som grundas på trafikbrott av det slag som avses i punkterna 1–4. Enligt vår uppfattning har körkortsingripanden enligt punkten 6 mer gemensamt med ingripanden på grund av exempelvis opålitlighet i nykterhetshänseende eller sjukdom. De grundas snarast på en bedömning av körkortshavarens personliga egenskaper, varvid det bakomliggande brottet endast utgör ett slags indicium på att körkortshavaren i sin personliga karaktär har sådana brister att han får anses olämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Mot denna bakgrund anser vi att ingripanden av det slag som avses i 5 kap. 3 § 6 KKL inte

är lämpade att prövas inom straffprocessen och att de därför även fortsättningsvis bör handläggas av länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

7.4 Allmänna utgångspunkter för handläggningen av körkortsingripanden i straffprocessen

7.4.1 Rättssäkerhet

I förarbeten till den svenska körkortslagstiftningen framhålls ofta körkortets betydelse för den enskilde. Vi delar uppfattningen att ett körkortsingripande i många fall kan innebära kännbara konsekvenser för den som förlorar möjligheten att köra exempelvis bil. Många människor har stort behov av sitt körkort i sin dagliga livsföring och ett beslut om körkortsåterkallelse kan medföra betydande påfrestningar, vilka inte sällan drabbar också körkortshavarens familj eller andra närstående. Enligt vår uppfattning utgör körkortsingripandet i många fall en större belastning för den enskilde än exempelvis ett bötesstraff för ett trafikbrott. Inte minst mot denna bakgrund är det nödvändigt att körkortsingripanden uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet.

För att tillgodose kravet på rättssäkerhet fördras till en början att regelverket är tydligt och i övrigt utformat så att det är lätt att förstå för såväl enskilda medborgare som för dem som skall tillämpa reglerna. Kravet på tydlighet innebär bl.a. att det direkt av författning bör framgå på vilka grunder körkortsingripande kan ske och vilka faktorer som skall styra valet av ingripandeform. De olika bestämmelserna måste dessutom förhålla sig till varandra på ett sätt som gör att systemet blir logiskt.

Behovet av rättssäkerhet ställer av lätt insedda skäl krav också på handläggningen av ärenden om körkortsingripande på grund av brott. De processuella reglerna måste säkerställa en korrekt och allsidig belysning av varje ärende. Det är särskilt angeläget att körkortshavaren får så goda möjligheter som möjligt att lägga fram sin sak. Reglerna måste dessutom skapa så goda förutsättningar som möjligt för en kompetent och korrekt bedömning i varje ärende. Det innebär bl.a. att det måste ställas krav på kunskap och erfarenhet hos dem som har till uppgift att besluta om körkortsingripanden.

7.4.2 Effektivitet

Kravet på rättssäkerhet måste förenas med behovet av effektivitet i såväl handläggningen av körkortsingripanden som i straffprocessen i övrigt. Det ligger i både det allmännas och den enskildes intresse att körkortsfrågan och brottmålet kan handläggas snabbt och till så låga kostnader som möjligt. Att så kan ske är i själva verket en förutsättning för att kravet på rättssäkerhet skall kunna tillgodoses.

En överföring av körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen måste genomföras med beaktande av de samhälls-ekonomiska effekterna av en sådan reform. Vikten av att så sker understryks av den betydande mängd ärenden det här är fråga om. Enligt vår uppfattning bör det övervägas om frågan om körkortsingripande kan avgöras inom ramen för det förenklade förfarande som erbjuds i den summariska straffprocessen. En sådan ordning skulle bidra till en snabb och kostnadseffektiv hantering av körkortsfrågan och till att polis, åklagare och domstolar inte belastas mer än nödvändigt.

Intresset av en snabb och kostnadseffektiv handläggning av såväl körkortsingripanden som brottmål i övrigt förutsätter ändamålsenliga regler om rätten att överklaga. Krav på prövningstillstånd bör i vart fall gälla i motsvarande utsträckning som för närvarande enligt 8 kap. KKL.

För att körkortsingripanden skall kunna handläggas effektivt fordras dessutom ändamålsenliga regler för användning av register och modern informationsteknik. Behovet av sådana regler blir särskilt tydligt mot bakgrund av det stora antalet körkortsärenden av olika slag som handläggs varje år.

7.4.3 Anpassning till vissa straffrättsliga utgångspunkter

Det är angeläget att körkortsingripanden på grund av brott kan hanteras smidigt inom straffprocessen. Intresset av att inte i onödan tynga processen blir särskilt tydligt mot bakgrund av den stora mängden körkortsingripanden. En förutsättning för att åstadkomma ett smidigt förfarande är att reglerna för handläggning av körkortsingripanden på grund av brott passar i ett straffrättsligt sammanhang. Enligt vår mening är det en självklar utgångspunkt att hela straffprocessen skall handläggas enligt samma regler. Det innebär att prövningen av körkortsingripanden på grund av brott får ske enligt reglerna i rättegångsbalken.

När det gäller de materiella reglerna om körkortsingripande på grund av brott finns det anledning att anknyta till våra överväganden i avsnitt 7.2 om körkortsingripandets karaktär. Utgångspunkten för straffrättens nuvarande påföljdsregler är att samhällets ingripanden mot enskilda skall grundas på de handlingar som den enskilde faktiskt har begått och inte på antaganden om hur han kan förväntas handla i framtiden. I sammanhanget finns också skäl att framhålla det förhållandet att den enskilde i allmänhet uppfattar körkortsingripandet som straff. Denna uppfattning torde bli än mer befast om ingripandet hanteras i straffprocessen. Vi föreslår därför att såväl valet av ingripandeform som bestämmandet av ingripandets varaktighet huvudsakligen skall bestämmas efter det bakomliggande brottets svårhet. Härvid kan i allt väsentligt samma utgångspunkter gälla som vid domstolarnas val av påföljd och straffmätning enligt brottsbalkens nuvarande bestämmelser. Det är angeläget att betona att vad som nu har sagts inte innebär att trafiksäkerhetsaspekterna lämnas åt sidan. Körkortsingripandet skall alltjämt ytterst syfta till att förmå trafikanterna att följa fastställda normer och avstå från trafikfarliga beteenden. I sammanhanget kan erinras om att huvudsyftet med det straffrättsliga påföljdssystemet är att motverka brottslighet och att straffet är ett medel för samhället att reagera mot avvikelser från den ordning som på demokratisk väg är bestämd och som medborgarna är skyldiga att följa.

8 För- och nackdelar med en överflyttning

8.1 Inledning

Vi vill åter framhålla att vi inte har i uppdrag att ta ställning till om körkortsingripanden på grund av brott bör flyttas över till straffprocessen. Vårt uppdrag är i stället att redovisa material för att underlätta ett sådant ställningstagande samt att lägga fram förslag till hur ett nytt system kan byggas upp. Bakgrundsmaterialet har redovisats i kapitel 2-6 och i kapitel 7 finns en utförlig redogörelse för några av de frågor som kan anses ha särskilt stor betydelse vid bedömningen av om en överflyttning bör ske. Härutöver finns åtskilliga argument såväl för som mot en överflyttning, vilka vi redovisar i detta avsnitt. De har som regel behandlats när frågan om en överflyttning har diskuterats vid tidigare tillfällen, se kapitel 4, men bör nu lyftas fram och värderas på nytt, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen inom förvaltnings- och straffprocessen.

8.2 Skäl för en överflyttning

8.2.1 Allmänhetens uppfattning

Den nuvarande ordningen för körkortsingripanden på grund av brott innebär att den som blir föremål för ett sådant ingripande får gå igenom två skilda förfaranden. Det straffrättsliga ansvaret för gärningen handläggs i straffprocessen och först när denna har lett fram till ett lagakraftvunnet avgörande vidtar det administrativa förfarande som gäller körkortsingripandet. Vi är övertygade om att flertalet av dem som blir föremål för körkortsingripande på grund av brott skulle föredra att körkortsfrågan kunde avgöras redan i straffprocessen. Redan Trafikmålskommittén konstaterade att inställningen hos allmänheten

torde vara klart till förmån för en överflyttning av vissa återkallelsebeslut till allmän domstol (SOU 1972:70 s. 131 f.). Kommitténs undersökning om allmänhetens inställning visade att över 80 procent av de tillfrågade ansåg att körkortsingripandet borde beslutas av domstol samtidigt som straffet.

Vi grundar vårt antagande om allmänhetens inställning på både principiella och praktiska överväganden. De flesta torde uppfatta ett körkortsingripande på grund av brott som ett straff. En sådan uppfattning bör leda till den principiella ståndpunkten att ingripandet skall handläggas i straffprocessen. Enligt vår uppfattning är det också en allmän erfarenhet bland åklagare och domare i allmän domstol att många tilltalade tycker att det är både förvånande och otillfredsställande att körkortsfrågan inte avgörs direkt av den domstol som dömer i brottmålet. Det förekommer också att körkortshavare ger uttryck för denna uppfattning under prövningen av körkortsfrågan vid länsstyrelse och i förvaltningsdomstol.

Att körkortsingripandet kan beslutas först när det straffrättsliga avgörandet har vunnit laga kraft innebär med nödvändighet att den slutliga prövningen av ingripandet fördröjs. Körkortet är betydelsefullt för flertalet körkortshavare och att behöva vänta på ett slutligt avgörande kan i sig vara påfrestande. Många körkortshavare skulle därför sannolikt föredra att körkortsingripandet handlades redan i straffprocessen. Sker ingripandet genom att körkortshavaren godkänner ett ordningsbots- eller strafföreläggande erhålls omedelbart ett lagakraftvunnet avgörande. En tidsvinst skulle ske även i de fall körkortsfrågan avgörs av den domstol som dömer i brottmålet. Såvida inte handläggningen av brottmålet fördröjs av att även körkortsfrågan skall prövas, vinner man alltid den tid som i dag förflyter mellan tiden för det straffrättsliga avgörandet och länsstyrelsens slutliga beslut om körkortsingripande.

En överflyttning av körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen skulle innebära praktiska fördelar för den enskilde också med tanke på det arbete och den tid som han tvingas lägga på processen. Det kan gälla exempelvis skriftväxling och inställelse till förhandling. Det vore givetvis till fördel för de flesta om insatserna kunde ske i ett samlat förfarande. En sådan ordning skulle också kunna innebära kostnadsbesparingar för den enskilde. Det gäller såväl de direkta rättegångskostnaderna (t.ex. arvode till ombud) som de övriga kostnader som kan uppstå till följd av att han är föremål för rättslig prövning. Det finns i sammanhanget anledning att uppmärksamma också det förhållandet att många människor upplever ett obehag av att vara föremål för samhällsingripande. Denna omständighet utgör också

ett skäl för att det straffrättsliga ansvaret och körkortsingripandet skall avgöras i ett sammanhang.

8.2.2 Sveriges internationella åtaganden m.m.

I kapitel 6 redogör vi för Sveriges internationella åtaganden av betydelse i förevarande sammanhang. Vi har därvid redogjort för bland annat de delar av Europakonventionen som är av betydelse för frågan om hanteringen av körkortsingripanden. Vi har även berört FN-konventionen vilken innehåller ett förbud mot att straffa någon på nytt för brott som han redan har dömts för. I avsnitt 7.1 redovisar vi våra överväganden i frågan om de svenska reglerna är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Enligt vår uppfattning är den nuvarande handläggningen av körkortsingripanden på grund av trafikbrott inte helt förenlig med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller med artikel 14 i FN-konventionen. Det är dessutom vår uppfattning att en överflyttning av körkortsingripanden till straffprocessen kan underlätta ett internationellt samarbete i körkortsfrågor. Det är givet att dessa slutsatser utgör ett starkt skäl för att flytta över körkortsingripanden på grund av trafikbrott till straffprocessen.

8.2.3 Vissa principiella fördelar

Av redogörelsen i avsnitt 3.2.2 framgår att körkortsingripanden på grund av brott i svensk rätt anses utgöra en särskild rättsverkan av brott. Enligt vår uppfattning ligger det av principiella skäl närmast till hands att denna rättsverkan, i likhet med övriga rättsliga följder av brottet, skall bestämmas av allmän domstol eller av den myndighet som har till uppgift att pröva ansvarsfrågan. Det bör föreligga starka skäl för att en annan ordning skall gälla. Därvid finns anledning att peka på vad vi anför i följande avsnitt om möjligheterna att genom körkortsingripanden värna trafiksäkerheten. Enligt vår uppfattning uppkommer de i första hand genom de allmänpreventiva effekterna av innehållet i regelverket och dess tillämpning. Med ett sådant synsätt saknas det skäl att frånga den principiella utgångspunkten att särskild rättsverkan i form av körkortsingripande skall beslutas av allmän domstol eller av straffprocessuell myndighet.

I sammanhanget finns skäl att erinra om vissa rättssäkerhets-synpunkter. Enligt Trafikmålskommittén har det gjorts gällande att systemet med en uppdelning av ansvars- och körkortsprocessen leder

till rättsförluster för den enskilde till följd av att denne inte sällan tror att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen (SOU 1972:70 s. 134). Den tilltalade väljer kanske att godkänna ett ordningsföreläggande eller att inte överklaga tingsrättens dom i den felaktiga tron att han har undgått körkortsingripande. Vi menar att denna risk inte skall underskattas och att rättssäkerhetsskäl därför talar för att körkortsfrågan skall föras över till straffprocessen. I sammanhanget kan nämnas att den blankett som används för ordningsförelägganden inte innehåller någon upplysning om att körkortsfrågan kan komma att prövas av länsstyrelsen. Inte heller domar brukar innehålla någon upplysning därom och det är långt ifrån alltid som frågan berörs vid huvudförhandlingen i allmän domstol.

En annan fråga av principiell betydelse gäller den situationen att den som är föremål för ett interimistiskt beslut om körkortsingripande sedermera av någon anledning inte blir föremål för ett slutligt ingripande. Situationen kan uppstå i flera olika fall, exempelvis när åklagaren väljer att inte väcka åtal, när domstol ogillar åtalet eller när den slutliga bedömningen av brottets trafikfarlighet leder till slutsatsen att något körkortsingripande inte behöver ske. Det är i dessa fall angeläget att körkortshavaren så snabbt som möjligt befrias från det interimistiska beslutet. Intresset av att undvika varje fördröjning talar, enligt vår uppfattning, för att körkortsfrågan skall handläggas redan i straffprocessen.

8.2.4 Bättre effekt på trafiksäkerheten

I avsnitt 7.2.1 sägs att det är uppenbart att trafiksäkerhetsaspekten är en mycket viktig faktor vid bedömningen av om ett brott skall föranleda ett körkortsingripande. Enligt vår uppfattning kan syftet att värna trafiksäkerheten uppnås i första hand genom vissa preventiva effekter. Den bärande tanken är att hotet om körkortsingripande skall avskräcka körkortshavarna från trafikfarliga beteenden. Det torde vara en allmän uppfattning att möjligheterna att uppnå denna effekt är beroende av den tid som förflyter mellan överträdelsen och körkortsingripandet. Ju snabbare ingripandet kan ske, desto starkare blir den avskräckande effekten. Denna omständighet talar för att körkortsingripanden på grund av brott skall beslutas redan i straffprocessen.

8.2.5 Ekonomiska fördelar

Enligt våra direktiv skall vi redovisa de ekonomiska konsekvenserna av att körkortsingripanden på grund av brott flyttas över till straffprocessen. Det kan dock redan i förevarande sammanhang konstateras att en sådan överföring skulle möjliggöra besparingar för det allmänna. Enligt vår uppfattning torde det ur kostnadssynpunkt vara en given fördel att två skilda handläggningar ersätts med en gemensam.

Av särskild betydelse är de ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag att frågan om körkortsingripande skall kunna omfattas av ordningsbots- och strafförelägganden, se avsnitt 17.1.2. Det är givet att kostnaden för ett ingripande som kommer till stånd genom att körkorts-havaren godkänner föreläggandet är väsentligt lägre än om körkortsingripandet hanteras enligt nuvarande ordning. Det är knappast möjligt att närmare uppskatta storleken av de kostnadsbesparingar som härigenom kan uppkomma för det allmänna. En överföring skulle innebära kostnadsbesparingar också i de fall då brottmålet handläggs i annan ordning än i den summariska processen. Det följer av den totala arbetsbesparing som skulle erhållas om prövningen av det straffrättsliga ansvaret och körkortsfrågan sker samtidigt. En sådan ordning skulle dessutom minska behovet av informationsutbyte mellan å ena sidan de allmänna domstolarna och de straffrättsliga myndigheterna och å andra sidan körkortsmyndigheterna. I sammanhanget kan nämnas att länsstyrelserna med den nuvarande ordningen granskar cirka 300 000 underrättelser och 150 000 brottmålsdomar varje år och att merparten av detta arbete skulle kunna upphöra, om körkortsingripanden på grund av brott förs över till straffprocessen.

8.2.6 Behovet av att kunna samordna samhällsreaktionen

Det förhållandet att ett brott kan föranleda både en straffrättslig påföljd och ett körkortsingripande innebär att det i vissa fall finns behov av att kunna avväga de båda reaktionerna mot varandra, så att den samlade reaktionen blir rimlig. Behovet av en sådan samordning skall ses mot bakgrund av bl.a. den omständigheten att allmänheten ofta uppfattar körkortsingripandet som ett straff.

Behovet av att kunna samordna straffet och körkortsingripandet talar självfallet för att körkortsingripanden på grund av brott skall beslutas i straffprocessen. Fråga är emellertid hur starkt detta skäl är i praktiken. Flertalet av de trafikförseelser som leder till körkortsingripanden bestraffas med penningböter. Det gäller vid t.ex. hastighets-

överträdelse, brott mot stopplik och rödljuskörning. Behovet av att i dessa fall sätta ned bötesstraffet med hänsyn till körkortsingripandet är mycket begränsat. Behovet att kunna avväga de båda reaktionerna mot varandra torde vara störst när det är fråga om brott som leder till dagsböter, som t.ex. rattfylleri, vårdslöshet i trafik och smitning. Även vid grovt rattfylleri kan det ibland finnas ett visst behov att kunna samordna den straffrättsliga påföljden och körkortsingripandet.

8.2.7 Bättre utredning om brottet

Ett skäl som talar för att körkortsingripanden på grund av brott bör flyttas över till straffprocessen gäller utredningen av det bakomliggande brottet. Ingridandet grundas på att körkortshavaren genom sitt beteende har äventyrat trafiksäkerheten och i centrum för bedömningen står den brottsliga handlingen. Det gäller oavsett om körkortsingripandet sker efter en bedömning av körkortshavarens framtida trafikfarlighet eller om ingripandet utgör en ren bestraffning av körkortshavarens handlande. Det är angeläget att den som skall besluta om körkortsingripandet får en så god bild som möjligt av den händelse som föranlett prövningen. Enligt vår uppfattning finns det risk för att omständigheter som läggs till grund för det straffrättsliga ansvaret inte kommer fram i en senare handläggning i förvaltningsprocessen.

Redan 1976 års körkortsutredning framhöll att en fördel med att låta allmän domstol pröva körkortsfrågan är att man därmed kan tillgodogöra sig de fördelar för rättssäkerheten som ligger i principerna om muntlighet och omedelbarhet (SOU 1978:27 s. 124 f.). Brottmålsprocessen i allmän domstol ger förutsättningar för en bättre utredning än den skriftliga handläggning som sker vid länsstyrelserna. Det förtjänar att framhållas att även länsrätterna oftast avgör mål om körkortsingripanden efter enbart skriftlig handläggning. Under år 1998 avgjorde länsrätterna knappt fem procent av alla körkortsmål efter muntlig förhandling. I sammanhanget kan nämnas den allmänt accepterade uppfattningen att den bästa bilden av händelseförloppet i allmänhet kan fås vid den första processen. Ett av skälen härtill är att tillförlitligheten i bevisningen i regel blir sämre för varje nytt förhör som hålls. I samma riktning verkar tidsfaktorn.

8.3 Skäl mot en överflyttning

8.3.1 Allmänna synpunkter på den nuvarande ordningen

Frågan om körkortsingripanden på grund av brott bör flyttas över till straffprocessen måste självfallet bedömas mot bakgrund av hur den nuvarande ordningen fungerar. Att brottmålet och körkortsingripandet handläggs i två skilda förfaranden hänger samman med lagstiftarens utgångspunkt att körkortsingripandet syftar till att värna trafiksäkerheten. Vi menar att denna grundtanke är riktig och att man med den nuvarande ordningen har hittat ett system som under lång tid har visat sig fungera. Som framgår av redogörelsen i kapitel 4 har uppgiften att fatta beslut om körkortsingripanden alltsedan 1900-talets början legat på antingen länsstyrelserna eller förvaltningsdomstolarna. Den nuvarande ordningen är således väl inarbetad. Det saknas också anledning att anta att de myndigheter och domstolar som är aktiva i brottmålsprocessen i sig skulle vara mer kompetenta att avgöra frågor om körkortsingripanden än myndigheter och domstolar i förvaltningsprocessen. Enligt vår uppfattning innebär det nu sagda att starka principiella skäl måste föreligga för att den nuvarande ordningen skall ändras.

8.3.2 Splittrat ansvar

Enligt våra förslag skall de körkortsingripanden som grundas på andra skäl än att körkortshavaren har fällts till ansvar för trafikbrott även i fortsättningen handläggas av länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. En överföring till straffprocessen i enlighet med våra förslag skulle således innebära att ansvaret för körkortsingripanden splittras mellan flera olika myndigheter och domstolar. Ingripanden som grundas på trafikbrott skall handläggas av polis, åklagare och av allmän domstol, medan övriga ingripanden skall handläggas av länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. En sådan delning av ansvaret kan medföra svårigheter. Det gäller inte minst när en körkortshavare kan bli föremål för körkortsingripande på olika grunder. Situationen kan exempelvis vara sådan att den som har gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott också bedöms opålitlig i nykterhetshänsende.

Enligt vår uppfattning bör det redan av principiella skäl undvikas att den enskilde samtidigt får sitt körkortsinnehav ifrågasatt i två olika förfaranden. En sådan ordning skulle vara negativ för den enskildes

rättstrygghet. Till detta kommer att en uppdelning av ansvaret mellan olika myndigheter och domstolar ger upphov till flera praktiska frågor. Bland annat måste utbytet av information fungera mellan berörda domstolar och myndigheter. Uppdelningen kan dessutom ge upphov till vissa lagtekniska frågor av samordningskaraktär.

8.3.3 Handläggning inom den summariska processen

För att körkortsingripanden på grund av brott skall kunna flyttas över till straffprocessen är det, enligt vår uppfattning, nödvändigt att ingripandet kan handläggas genom förelägganden om ordningsbot och strafförelägganden. En ordning som innebär att körkortsingripandet handläggs i den summariska straffprocessen väcker vissa frågor kring rättssäkerheten i hanteringen. Det ligger redan i den summariska processformens natur att rättssäkerheten allmänt sett inte är lika god som när körkortsingripandet handläggs enligt nuvarande ordning. Förelägganden om ordningsbot utfärdas i allmänhet för omedelbart godkännande, även om det ibland förekommer att rådrum ges. Förfarandet ställer således stora krav på att den polisman som utfärdar föreläggandet klart redogör för vad ett godkännande innebär. Det går inte att bortse från risken för missförstånd eller att körkortshavaren av något skäl godkänner föreläggandet mot bättre vetande. När ordningsföreläggandet eller strafföreläggandet har godkänts vinner det omedelbart laga kraft och kan inte överklagas i vanlig ordning. Avgörandet kan angripas bara med extraordinära rättsmedel.

8.3.4 Ett fyrkantigare system

För att förfarandet med ordningsbot skall kunna tillämpas fordras att polismannen kan använda sig av föreskrifter liknande de som finns för bestämmande av bötesstraff genom ordningsbot. Vi föreslår därför att Riksåklagaren skall få i uppdrag att utfärda sådana föreskrifter också beträffande frågan om körkortsingripande, se avsnitt 11.3.2 och 12.4.3. Det finns skäl att tro att dessa föreskrifter kommer att få betydelse även när frågan om körkortsingripande handläggs genom strafföreläggande eller prövas av domstol. Sammantaget skulle därmed en överflyttning till straffprocessen medföra en risk för att tillämpningen av reglerna om körkortsingripande blir mer schablonmässig och att omständigheterna i det enskilda fallet får mindre betydelse. Det gäller såväl omständigheterna kring brottet som körkortshavarens personliga förhållanden.

En annan omständighet som riskerar att medföra ett fyrkantigare system hänger samman med körkortsingripandets karaktär. Det nuvarande synsättet att körkortsingripandet är en trafiksäkerhetsåtgärd öppnar för möjligheten att justera ingripandet även efter det att beslutet om ingripande har vunnit laga kraft. Av den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 11 § KKL följer att ett beslut om återkallelse eller varning kan hävas eller spärrtiden sättas ned, om någon ny omständighet har inträffat eller blivit känd i efterhand. Förutsättningen är dock att det föreligger synnerliga skäl. Enligt vår uppfattning är en motsvarande möjlighet till ändring av lagakraftvunna avgöranden inte möjlig om körkortsingripandet ses som ett slags påföljd, vilken bestäms genom dom eller annat straffrättsligt avgörande. Vad som närmast skulle ligga till hands är ändring genom extraordinära rättsmedel eller genom ett slags nådeinstitut.

Vi har valt att redovisa våra överväganden i denna del som en nackdel. Enligt vår uppfattning är det emellertid inte givet att ifrågavarande effekter skall ses bara som en nackdel. Att systemet blir mer fyrkantigt skulle också kunna uttryckas som att det blir mer förutsebart, se avsnitt 10.2. Ett fyrkantigare system skulle också kunna bidra till en ökad likhet i rättstillämpningen.

8.3.5 Erfarenheter av och kunskaper om körkortsfrågor

En särskild fråga gäller erfarenheterna och kunskaperna hos den personal som handlägger körkortsingripanden på grund av brott. Den nuvarande ordningen med länsstyrelsen som första instans innebär att dessa ingripanden handläggs av personal som ofta har som sin enda eller huvudsakliga arbetsuppgift att arbeta med körkortsfrågor. De har därmed möjlighet att skaffa sig en gedigen erfarenhet av och kunskap om körkortsinstiftningen i sin helhet. En överföring till straffprocessen skulle kunna innebära att körkortsingripandet handläggs av personal som inte har möjlighet att i samma utsträckning skaffa sig erfarenhet av eller kunskaper om ifrågavarande ärenden. Det gäller framför allt de notarier som skulle handlägga trafikmål i tingsrätt, men också i viss utsträckning poliser som skulle utfärda förelägganden om ordningsbot, se avsnitt 13.1 och 14.2.

8.3.6 Konsekvenser för länsstyrelserna

Körkortsingripanden på grund av trafikbrott utgör en betydande arbetsuppgift för landets länsstyrelser. Antalet årsarbetskrafter som krävs för denna uppgift kan beräknas till i vart fall 100, se avsnitt 17.1.1. Handläggningen fordrar tillgång till bl.a. juridiskt utbildad personal. Enligt vår uppfattning kan en överföring av körkortsingripanden på grund av trafikbrott till straffprocessen medföra att länsstyrelserna får svårare att rekrytera och behålla kompetent personal. En sådan utveckling kan innebära svårigheter för handläggningen av de körkortsärenden som även i fortsättningen skall ligga på länsstyrelserna.

8.3.7 Konsekvenser för de allmänna domstolarna och åklagarna

Frågan om att föra över körkortsingripanden på grund av brott till straffprocessen bör ses mot bakgrund av de senaste årens strävan att förändra arbetsuppgifterna i allmän domstol. Härvid har de allmänna domstolarna ansetts särskilt lämpade att under rättssäkra former pröva sådana frågor som traditionellt innefattas i tvistemål och brottmål. Det har därför ansetts angeläget att de allmänna domstolarnas arbete skall koncentreras till just sådana frågor. Ur ett vidare perspektiv kan det ifrågasättas om körkortsingripanden på grund av brott är en sådan fråga som bör belasta de allmänna domstolarna.

Även åklagarnas arbete har under senare tid förändrats. Syftet är att renodla åklagarnas arbetsuppgifter, så att de i ökad utsträckning skall kunna ägna sig åt kvalificerad brottslighet. En av Riksåklagarens målsättningar är att lagföringen av så många förseelser som möjligt skall föras över från åklagarna till polisen för att hanteras inom ramen för institutet ordningsbot. Han har bl.a. föreslagit att i princip samtliga trafikförseelser skall kunna beivras genom ordningsbot.

8.4 Enhetlig praxis

Det är av stor vikt att det råder en enhetlig praxis beträffande körkortsingripanden på samma grund. Det finns skäl som talar för att förutsättningarna för detta är större i det nuvarande systemet än vid ett överförande till straffprocessen, men också skäl som talar i motsatt riktning. Vi har därför valt att redovisa dessa argument i ett särskilt avsnitt.

Körkortsmål handläggs för närvarande av 21 olika myndigheter, dvs. länsstyrelserna, i första instans. Enligt det av oss föreslagna systemet för överflyttning till straffprocessen skulle den första prövningen, i de fall frågan inte avgörs i den summariska processen, komma att handläggas av landets för närvarande 95 tingsrätter. Det finns risk för att detta kan medföra viss svårighet att skapa en enhetlig praxis. Mot detta bör emellertid vägas att de riktlinjer som föreslås bli utarbetade för polismyndighetens prövning bör medföra en fast praxis för alla de ärenden som kan hanteras inom den summariska processen (jfr. avsnitt 11.3.2). Härtill kommer att det blir färre antal överinstanser, sex hovrätter att jämföra med 23 länsrätter, vilket i sig bör skapa något större förutsättningar för enhetlig praxis. Slutligen vill vi i detta sammanhang peka på att det torde vara mycket ovanligt att länsstyrelsen överklagar ett eget beslut, vilket leder till att länsrätterna i princip endast prövar ärenden där den enskilde klagat och således inte kan göra ändringar till dennes nackdel. Ett överförande till straffprocessen medför att åklagarna kan antas begära prövning av en del ärenden även till körkortshavarens nackdel, vilket bör leda till att överinstanserna får större möjlighet att styra praxis än i det nu gällande systemet.

9 Körkortsingripande efter beslut om åtalsunderlåtelse

Beslut om körkortsingripande skall inte kunna meddelas på grund av brott för vilket åklagaren har meddelat åtalsunderlåtelse.

Enligt nu gällande ordning kan beslut om körkortsingripande grundas på brott som åklagaren har meddelat åtalsunderlåtelse för enligt reglerna i 20 kap. RB. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.1.2 får åklagaren underlåta att åtala för ett brott, om det inte innebär att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Ytterligare en förutsättning är att övertygande bevisning skall föreligga, så att åklagaren i och för sig kan räkna med en fällande dom.

För att få en uppfattning om hur vanligt det är med körkortsingripanden efter åtalsunderlåtelse har vi undersökt de körkortsingripanden som beslutades vid sju av landets länsstyrelser¹ under perioden 1 december 1999–14 januari 2000. Under perioden beslutades vid de aktuella länsstyrelserna sammanlagt 2 379 körkortsingripanden på grund av brott som avses i 5 kap. 3 § 1–4 KKL. Av dessa grundades 20 ingripanden på brott som hade lett till åtalsunderlåtelse. (Det kan noteras att 16 av dessa beslut meddelades vid Länsstyrelsen i Stockholms län.) Det kan således konstateras att en försumbar andel av samtliga körkortsingripanden grundas på brott som lett till åtalsunderlåtelse.

Det är från principiella utgångspunkter tveksamt om ett beslut om körkortsingripande skall kunna grundas på brott för vilket åklagaren meddelat åtalsunderlåtelse. Detta följer av vår syn på körkortsingripandets karaktär, vilken vi redovisar i avsnitt 7.2.3. Vi menar att körkortsingripandet till sin natur är en straffrättslig sanktion och att det därför innebär en logisk motsägelse att ett sådant ingripande skall kunna meddelas efter åtalsunderlåtelse. Innebörden av bestämmelsen i

¹ Länsstyrelserna i Jämtlands län, Jönköpings län, Skåne län, Stockholms län, Värmlands län, Örebro län och Östergötlands län.

20 kap. 7 § RB är ju att det visserligen föreligger ett brott, men att samhället ändå avstår från att utkräva straffrättsligt ansvar.

Det befogade i att besluta om körkortsingripande på grund av brott, som har lett till åtalsunderlåtelse, måste bedömas också mot bakgrund av kravet på rättssäkerhet. Enligt vår uppfattning bör ett sådant körkortsingripande beslutas bara om skuldfrågan har prövats antingen av domstol eller i den ordning som föreskrivs i den summariska straffprocessen. Även denna ståndpunkt måste ses mot bakgrund av vår uppfattning om körkortsingripandets karaktär av straffrättslig sanktion. Vi kan inte se några skäl för att körkortsingripandet i detta avseende skall behandlas annorlunda än andra straffrättsliga reaktioner.

En naturlig ordning skulle i och för sig vara att låta åklagaren besluta om körkortsingripande i samband med beslutet om åtalsunderlåtelse med möjlighet för körkortshavaren att överklaga till allmän domstol. En särskild svårighet gäller hur domstolen då skall hantera skuldfrågan i sin överprövning av åklagarens beslut. Som redan har framhållits utgår reglerna om åtalsunderlåtelse från den allmänna förutsättningen att bevisningen är sådan att åklagaren i och för sig skall kunna räkna med en fällande dom. Enligt vår uppfattning skulle det av principiella skäl emellertid inte vara möjligt med en ordning som innebar att domstolen i sin överprövning av körkortsingripandet är bunden av åklagarens bedömning i skuldfrågan. Det innebär att domstolen i sin prövning skulle vara tvungen att fullt ut pröva även skuldfrågan.

Frågan om körkortsingripande efter beslut om åtalsunderlåtelse bör ses också mot bakgrund av de motiv som bär upp bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. De har tillkommit som en viktig del i strävandena att begränsa rättsväsendets befattning med bagatellartade förseelser, så att resurserna i stället kan koncentreras på den allvarigare brottsligheten. Som vi framhåller ovan får beslut om åtalsunderlåtelse meddelas bara om det inte strider mot något väsentligt allmänt eller enskilt intresse. Härvid måste hänsyn tas även till behovet av ett körkortsingripande. Det bör leda till att åklagaren får lagföra brottet i vanlig ordning, om han anser att brottet bör föranleda ett körkortsingripande. Misstänks körkortshavaren för flera brott, kan åklagaren välja att lagföra endast det eller de brott som han anser bör föranleda körkortsingripande och meddela åtalsunderlåtelse för övriga brott (jfr. prop. 1984/85:3 s. 29 ff.). I sammanhanget kan noteras att förfarandet med strafföreläggande ofta bör kunna användas i de aktuella fallen. Vi gör denna bedömning mot bakgrund av att det i fråga om åtalsunderlåtelse normalt torde krävas att ett erkännande föreligger.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att beslut om körkortsingripande på grund av brott inte skall kunna meddelas, om åklagaren har meddelat åtalsunderlåtelse för brottet.