

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juni 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga behovet av att ändra det svenska regelverket för att i större utsträckning än i dag förmå utländska förare – och i förekommande fall utländska fordonsägare – att betala böter och avgifter som har ålagts för förseelser mot trafiklagstiftningen.

Hovrättslagmannen Göran Karlstedt förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 10 juli 2001.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 25 september 2001 numera ämnesrådet Fredrik Ahlén, numera vice chefsåklagaren Layla Bagge, kronofogden Gisela Curtsdotter, doktoranden Eva Edwardsson och verksjuristen Björn Malmqvist. Gisela Curtsdotter entledigades från sitt uppdrag den 19 november 2001 och efterträddes samma dag av kronofogden Peter Bäcklin.

Hovrättsassessorn Lars Elfving anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 24 september 2001.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om effektivare bötesverkställighet vid trafikbrott m.m.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Verkställighet av vissa trafikböter/trafikavgifter för utländska trafikanter (SOU 2002:72). Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna, som i huvudsak instämmer i utredningens förslag.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2002

Göran Karlstedt

/Lars Elfving

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	19
1.1 Utredningsuppdraget.....	19
1.2 Arbetets bedrivande	19
2 Gällande rätt.....	21
2.1 Allmänt	21
2.1.1 Bötesverkställighetslagen.....	22
2.1.2 Lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.....	23
2.2 Sveriges möjligheter att överföra straffverkställighet till utlandet	24
2.2.1 Utlämnandekonventionen och allmänna utlämningsmöjligheter	24
2.2.2 Överförandekonventionen	25
2.2.3 Nordiska verkställighetslagen (NVL)	25
2.2.4 Brottmålsdomskonventionen.....	26
2.2.5 Internationella verkställighetslagen (IVL)	28
2.3 Sveriges möjligheter att överföra lagföring till utlandet	29
2.3.1 Formlös begäran.....	29
2.3.2 Rättshjälpkonventionen	30
2.3.3 Trafikbrottskonventionen.....	31

2.3.4	Lagföringskonventionen.....	32
2.3.5	Bilaterala avtal.....	33
2.4	Rättsligt samarbete inom Norden	34
2.5	Rättsligt samarbete inom EU.....	34
2.5.1	Schengenregelverket.....	34
2.5.2	Samarbetet på det rättsliga och inrikes området.....	36
3	Utländsk rätt	41
3.1	Inledning	41
3.2	Möjligheter till tvångsåtgärder i utländsk rätt inom trafikområdet	42
3.2.1	Danmark	42
3.2.2	Finland	43
3.2.3	Storbritannien.....	43
3.2.4	Tyskland.....	45
3.2.5	Frankrike.....	46
3.2.6	Spanien	47
3.2.7	Belgien.....	48
3.2.8	Nederländerna	49
3.3	Sammanfattning.....	50
4	Allmänt om trafiksituationen och trafikförseelser i Sverige	51
4.1	Trafiksituationen i Sverige	51
4.2	Trafikbrott i allmänhet och framför allt hastighetsöverträdelser samt brott mot kör- och vilotidsbestämmelserna.....	53
4.3	Överlastavgifter	54
4.4	Felparkeringsavgifter.....	57

5	Olägenheter med nuvarande ordning.....	59
5.1	Allmänt om olägenheterna	59
5.1.1	Kort analys.....	61
5.2	Vägsador	63
5.3	Trafiksäkerhetsproblem.....	65
5.4	Allmänna konkurrensproblem	66
6	Allmänna utgångspunkter för en förändring	69
6.1	Nationella svenska rättsprinciper	69
6.1.1	Allmänna principer.....	70
6.1.2	Proportionalitetsprincipen.....	71
6.1.3	Proportionalitetsprincipens tillämpning.....	72
6.1.3.1	Två belysande JO-uttalanden på trafikrättens område	74
6.2	Rättsprinciper inom EU	77
6.2.1	Principen om rättssäkerhet.....	78
6.2.2	Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.....	79
6.2.2.1	Fyra belysande rättsfall	82
6.2.3	Proportionalitetsprincipen.....	87
6.2.4	Konkurrensbegreppet som princip samt principerna om fri rörlighet inom gemenskapen	91
6.3	Rättsprinciper inom Europakonventionen.....	96
6.3.1	Oskuldsprincipen	96
6.3.2	Principen om rätt till ett effektivt rättsmedel	98
6.3.3	Principen om förbud mot diskriminering.....	99
6.3.4	Principen om äganderätt.....	100
7	Överväganden.....	103
7.1	Inledning.....	103

7.2	Bör det införas en möjlighet att kräva betalning på plats?.....	105
7.3	Vilka tvångsåtgärder bör stå till buds om omedelbar betalning inte sker ?.....	107
7.4	Skall möjligheten att kräva betalning på plats vid äventyr av att fortsatt färd hindras gälla i fråga om alla trafikförseelser?	112
7.5	Reglernas närmare utformning.....	120
7.5.1	Reglernas målgrupp.....	120
7.5.2	Polisens nya handläggning av överlastavgifter.....	122
7.5.3	Länsstyrelsens nya handläggning av överlastavgifter	126
7.5.4	En ny möjlighet till avräkning	130
8	Ikraftträdande.....	133
9	Kostnader m.m.	135
9.1	Kostnader	135
9.2	Övriga konsekvenser	136
10	Författningskommentar.....	139
10.1	Förslaget till ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift.....	139
10.2	Förslaget till ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.....	144
	Bilaga: Kommittédirektiv 2001:50.....	145

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att, avseende utländska trafikanter, överväga behovet av att ändra det svenska regelverket för att effektivisera verkställigheten av böter och avgifter som har ålagts för förseelser mot trafiklagstiftningen.

Förslaget

Utredningen föreslår att polisen ges en möjlighet att begära in ett förskott för överlastavgifter om den som är ansvarig för överlastavgiften har hemvist i ett land utanför Norden. Utredningen föreslår vidare att om en sådan förskottsbetalning inte erläggs till polisman skall denne hindra fordonets fortsatta färd.

Allmänt

I dag gäller att ett svenskt avgörande avseende trafikböter och trafikavgifter i form av t.ex. föreläggande av ordningsbot, domar, påförda överlastavgifter eller felparkeringsavgifter endast i en begränsad utsträckning kan verkställas i utlandet. Sverige har ett speciellt samarbete med övriga nordiska länder och med stöd av lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (NVL) kan ett svenskt avgörande avseende trafikböter verkställas i de övriga nordiska länderna. Med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna kan också ett svenskt avgörande avseende överlastavgifter verkställas i de övriga nordiska länderna.

Trafikböter kan med stöd av bötesverkställighetslagen (1979:189) betalas i förskott. Någon möjlighet att tvinga fram en sådan betalning genom hot om tvångsätgärder finns emellertid inte. Det är visserligen teoretiskt möjligt att med stöd av reglerna i 24–26 kap. rättegångsbalken besluta om tvångsmedel mot person eller egendom om man kan konstatera en fara för undandragande från svensk lagföring. Med hänsyn till proportionalitetsprincipen är dessa tvångsmedel emellertid egentligen inte tillgängliga för förseelser mot trafiklagstiftningen.

Det föreligger därför enligt dagens svenska regelverk verkställighetsproblem mot utomnordiska förare och fordonsägare för svenska avgöranden avseende trafikböter och trafikavgifter. Det föreligger också en skillnad i viljan att betala sådana böter och avgifter mellan svenska trafikanter och utomnordiska trafikanter. Detta innebär att tusentals utomnordiska trafikanter varje år egentligen kan välja om de vill betala sina svenska trafikböter/trafikavgifter eller inte. Detta förhållande är stötande ur rättvisesynpunkt.

I många andra europeiska länder finns möjligheter att meddela beslut om någon form av tvångsmedel mot personer som bryter mot trafiklagstiftningen. Syftet är att framtvinga en förskottsbetalning av ett förväntat bötesstraff eller en förväntad avgift och på så sätt säkerställa en framtida verkställighet av bötesstraffet eller avgiften. Om en förskottsbetalning inte erläggs tas i vissa länder fordonet i förvar medan i vissa andra länder fordonet hindras från att fortsätta sin färd. EG-domstolen har i princip godkänt dessa system. I ett fåtal länder finns en möjlighet att låsa hjulen på ett felparkerat fordon (s.k. "wheel clamping") i syfte att åstadkomma en betalning av felparkeringsavgifter.

Utredningen anser allmänt att det är tid att även Sverige genomför åtgärder för att effektivisera möjligheterna att verkställa trafikböter och trafikavgifter. Den svenska restriktiva hållning som har funnits mot tvångsmedelsanvändande vid mindre allvarliga trafikbrott bör något luckras upp med tanke på de verkställighetsproblem som föreligger och med beaktande av dels den växande internationella trafiken samt dels Sveriges inträde i EU där tvångsmedelssystem för trafikbrotten har godkänts juridiskt och också används i stor utsträckning i andra medlemsstater.

Trafikbrott

För trafikbrottens del kan det konstateras att EU inom ramen för samarbetet om rättsliga och inrikes frågor nyligen har fört principdiskussioner om antagandet av ett instrument för ömsesidigt erkännande av bötesstraff. Antagande av ett sådant instrument i någon form är att vänta inom den närmaste tiden, dock med utrymme för en implementeringstid om något eller några år. Det kan antas att, utöver domstolsavgöranden, svenska avgöranden i form av strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot kommer att omfattas av instrumentet. Det kan därför förväntas att från tidigast år 2004 eller år 2005 så kan bl.a. bötesstraff för förseelser mot svensk trafiklagstiftning verkställas inom EU. Liksom regeringen har konstaterat i sitt direktiv anser utredningen att ett sådant verkställighetssamarbete utgör det bästa sättet att uppnå en likabehandling av trafikanterna. Vidare kan det konstateras att straffvärdena för trafikbrotten varierar och det går enligt utredningen inte att generellt anlägga samma synsätt för användande av tvångsmedel avseende alla trafikförseelser. För att kunna avgöra behovet av och möjligheterna till att införa någon form av tvångsmedel samt vad detta tvångsmedel skulle kunna bestå av i det enskilda fallet skulle därför en djuplodande analys behöva göras av samtliga trafikförfattningar. Utredningen har med den tidsrymd som stått till förfogande inte haft någon möjlighet att genomföra en sådan analys.

Överlastavgifter

Det är nästan uteslutande den kommersiella trafiken som bryter mot bestämmelserna i lagen (1972:435) om överlastavgift och förseelserna kan till viss del antas ske som ett beräknat mönster i den ekonomiska verksamheten. Den kommersiella trafiken har med andra ord ett särskilt ansvar för förseelser mot trafiklagstiftningen och bör vara den första grupp som drabbas av hårdare verkställighetsåtgärder. Överlastavgifter uppgår sällan till bagatellartade belopp vilket gör att ett tvångsmedelsanvändande för verkställighet av dessa avgifter framstår som mer proportionellt än för verkställighet av trafikavgifter eller böter som uppgår till lägre belopp. Överlastade fordon är vidare till sin typ direkt trafikfarliga och orsakar betydande skador på det svenska vägnätet vilket i sin

tur ger upphov till en indirekt trafikfara och stora reparationskostnader. Utredningen ser inga egentliga skäl tala emot att det införs möjligheter till tvångsätgärder mot överlastförseelser om fordonsägarna har hemvist utanför Norden.

Felparkeringsavgifter

Det finns i dag ingen möjlighet till en internationell verkställighet av felparkeringsavgifter. Problemet med den internationella verkställigheten av felparkeringsavgifter är framför allt kännbart lokalt och i vissa svenska gränskommuner ignorerar många utländska trafikanter parkeringsbestämmelserna. Vid utformande av regler för användande av ingående tvångsmedel mot felparkerade fordon, såsom t.ex. s.k. "wheel-clamps" skulle enligt utredningen en särskild hänsyn behöva tas till proportionalitetsprincipen eftersom felparkeringsavgifter aldrig uppgår till några högre belopp. Det har också framkommit att problemet egentligen anses vara att NVL eller någon annan internationell samarbetslagstiftning inte är tillämplig för dessa typer av avgifter. Problemet lösning har alltså egentligen ansetts ligga i ett tillskapande av möjligheter att driva in avgifterna internationellt snarare än i ett tillskapande av möjligheter till tvångsätgärder mot de utländska fordonen. Inom det Nordiska ministerrådet har nyligen principdiskussioner förts om bl.a. verkställighetsproblem av felparkeringsavgifter och andra länder än Sverige har visat intresse för att skapa möjligheter till indrivning över gränserna av felparkeringsavgifter. Det kan också konstateras att tvångsätgärder mot felparkerade fordon i stort inte har vunnit lika stor acceptans i utländska rättssystem som t.ex. tvångsätgärder mot fordon i anledning av andra inte alltför bagatellartade trafikförseelser. Den slutliga utgången av behandlingen inom det Nordiska ministerrådet med möjliga framtida multilaterala eller bilaterala avtal bör enligt utredningen avvaktas innan eventuella svenska nationella bestämmelser övervägs.

Skäl

Mot bakgrund av det anförda har utredningen därför funnit att behov föreligger av tvångsätgärder för en effektivare verkställighet av överlastavgifter. Utredningen har emellertid inte funnit möjligt

eller behövt att föreslå sådana åtgärder för verkställighet av trafikböter eller felparkeringsavgifter. I denna bedömning ligger också att utredningen av principiella skäl anser att ett införande i svensk rätt av ett nytt tvångsmedelssystem inledningsvis bör göras inom ett relativt begränsat tillämpningsområde. Överväganden att tillämpa ett sådant system även inom andra områden bör sedan göras först efter det att en utvärdering har gjorts av det första systemet och av hur systemet har fungerat praktiskt. Utredningen anser att allt talar för att systemet först bör tillämpas inom området för överlastavgifter.

Förslaget i praktiken

Utredningen anser att polisen skall ges en möjlighet att vid kontrollplatsen först beräkna ett förskott för en överlastavgift. Om förskottet inte omedelbart betalas skall polisen hindra fordonets fortsatta färd. Ett beslut om hinder av fortsatt färd är mindre betungande för såväl staten som den enskilde än ett beslut om att fordonet skall tas i förvar. Bestämmelsen skall endast gälla mot de fordonsägare eller andra som är ansvariga för överlastavgiften och som har hemvist utanför Norden. Länsstyrelsen skall alltså vara beslutsfattande myndighet för själva överlastavgiften. En viss förtur skall gälla för ärendet i de fall där ett förskott inte betalas och ett fordon således inte får fortsätta sin färd. Länsstyrelsen har en möjlighet att häva beslutet om hinder av fortsatt färd genom att uttala sig i förskottsfrågan och konstatera att något förskott inte skall utgå. De allmänna förvaltningsdomstolarnas handläggning av ärendet påverkas i princip inte av utredningens förslag. En överlastavgift skall emellertid aldrig kunna sättas högre än ett förskott för överlastavgiften. Om det blir aktuellt med återbetalning av ett erlagt förskott skall kronfogdemyndigheten ha möjlighet att avräkna belopp som är registrerade i en svensk indrivningsdatabas på den som är ansvarig för överlastavgiften.

Övrigt

Utredningens förslag förväntas på sikt medföra en förstärkning för statskassan i form av effektivare verkställighet av överlastavgifter samt en relativ minskning av överlastsrelaterade kostnader. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:435) om överlastavgift

dels att i lagen skall införas fem nya paragrafer, 8 a–e §§ med följande lydelse,

dels att 11 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Om den som enligt 7 § skall påföras överlastavgift inte har hemvist i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge skall polisman vid kontrollen beräkna ett förskott för överlastavgift med stöd av bestämmelserna i 2–5 §§ i denna lag.

8 b §

Förskott för överlastavgift skall betalas omedelbart till polisman.

Om full betalning inte erläggs skall polismannen hindra fordonets fortsatta färd. Ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller till dess att full betalning har erlagts för förskottet eller, om överlastavgift har bestämts, för

denna avgift.

8 c §

Som uppbörd anses även att medel, som har betalats som förskott för överlastavgift, tas i anspråk för betalning av överlastavgift.

Uppkommer överskott vid uppbörd skall överskottet återbetalas.

Endast överskott som uppgår till minst femtio kronor skall återbetalas. Beloppet skall avrundas till närmaste lägre hela krontal.

8 d §

Har beslut om förskott meddelats får överlastavgift inte bestämmas till ett högre belopp än förskottet.

8 e §

Om ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller enligt denna lag skall polisen och länsstyrelsen handlägga ärendet om överlastavgift utan dröjsmål. Länsstyrelsen får då också vid sin handläggning helt eller delvis nedsätta ett beräknat förskott.

Lydelse enligt SFS 2002:402

Föreslagen lydelse

11 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Skrivelsen med överklagandet skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Om någon har överklagat ett beslut, får även någon annan som haft rätt att överklaga beslutet ge in ett överklagande, trots att den

för honom gällande tiden för överklagande gått ut. Ett sådant överklagande skall ges in inom två veckor från utgången av den tid inom vilken det första överklagandet skulle ha gjorts. Återkallas eller förfaller det första överklagandet av någon annan anledning, förfaller också det senare.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 8 b § får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2. Förslag till ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2002:409 *Föreslagen lydelse*

1 §

Avräkning enligt denna lag skall göras från belopp som återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. skattebetalningslagen (1997:483), 2. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl., 3. 10 kap. 1–4 §§ mervärdesskattelagen (1994:200), 4. lagen (1994:1551) om tullfrihet m.m., 5. lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineralolja-produkter, <i>eller</i> 6. tullagen (2000:1281). | <ol style="list-style-type: none"> 5. lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineralolja-produkter, 6. tullagen (2000:1281), <i>eller</i> 7. lagen (1972:435) om överlastavgift. |
|---|---|

Vad som sagts i första stycket 1 gäller inte utbetalning enligt 9 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Avräkning skall också göras vid återbetalning av belopp som tagits ut som förrättningskostnad vid indrivning av en sådan fordran som avses i 2 § första meningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för utredningsarbetet, vilka bifogas som bilaga, går uppdraget ut på att överväga behovet av att ändra det svenska regelverket för att i större utsträckning än i dag förmå utländska förare och fordonsägare att betala böter och avgifter som har ålagts för förseelser mot trafiklagstiftningen.

Direktiven specificerar uppdraget genom att särskilt nämna vissa frågor som skall behandlas. Bl.a. skall särskilt övervägas om det är lämpligt att införa ett krav på tvingande förskottsbetalning av böter och avgifter för den som inte har hemvist i Sverige samt att göra det möjligt att kvarhålla fordon i detta syfte. Vidare skall övervägas om eventuellt förändrade regler kan riktas endast mot den kommersiella trafiken eller om all vägtrafik bör omfattas.

Om utredningen kommer fram till att det finns behov av förändrade regler skall den föreslå lämpliga förändringar i regelverket. De regler som föreslås skall uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet, vara proportionerliga och inte vara diskriminerande på grund av nationalitet.

Det bör understrykas att reglerna enligt direktiven skall vara tillämpliga endast på böter som dömts ut för och avgifter som fastställts på grund av förseelser mot trafiklagstiftningen. Reglerna skall således inte gälla utanför denna lagstiftning.

1.2 Arbetets bedrivande

Direktiven för utredningsarbetet beslutades den 14 juni 2001 men utredningens egentliga arbete inleddes först den 24 september 2001 då sekreteraren tillträdde sitt uppdrag. Utredningsarbetet har bedrivits på sätt som är brukligt i kommittéer. Avsnitt i betänkandet har diskuterats vid sammanträden med experterna. I

utredningen har hållits åtta sammanträden. Ett av dessa har utgjorts av en "hearing" där företrädare för olika myndigheter och intresseorganisationer deltagit.

För att skaffa underlag för övervägandena har tillgänglig statistik inhämtats från relevanta myndigheter. Sekreteraren har härvid haft kontakter med företrädare för bl.a. Justitiedepartementet, Länsstyrelsen i Stockholms län, polismyndigheterna, Riksskatteverket, Vägverket, SIKÄ samt Tullverket.

För att fullgöra uppdraget och redovisa regelsystem i några av EU:s övriga medlemsstater har utredningen skickat ut enkäter angående innehållet i utländsk rätt till utländska myndigheter. Såväl svenska som utländska beskickningar och polismyndigheter har härvid varit behjälpliga med uppgifter om utländsk rätt.

2 Gällande rätt

2.1 Allmänt

Påföljden för de flesta brott mot svensk trafiklagstiftning är böter, vanligen penningböter. Endast i fall av grövre trafikbrottslighet, t.ex. rattfylleri och olaga yrkesmässig trafik, finns fängelse i straffskalan. Som exempel på brott där påföljden är penningböter kan nämnas i princip samtliga brott mot bestämmelserna i fordonskungörelsen (1972:595), lagen (2001:558) om vägtrafikregister och trafikförordningen (1998:1276). Vidare stadgas penningböter som straff för den som bryter mot bestämmelserna om kör- och vilotider, se förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet och förordningen (1995:521) om behöriga myndigheter, m.m. i fråga om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter. Förseelser mot bestämmelserna om parkering och om högsta tillåtna axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttotryck beivras i flertalet fall inte med böter utan genom administrativa avgifter, se lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och lagen (1972:435) om överlastavgift.

Vid de lindrigaste fallen av trafikbrott, där alltså endast penningböter finns i straffskalan, har polisen möjlighet att sköta lagföringen av brottsligheten genom att med stöd av bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken på plats omedelbart utfärda ett föreläggande av ordningsbot. Tjänstgörande polisman upprättar då ett skriftligt bötesföreläggande och tillställer den misstänkte föreläggandet. Storleken av bötesstraffet bestäms i enlighet med vissa föreskrifter som har upprättats av Riksåklagaren (se SFS 1999:178). Godkänner den misstänkte föreläggandet gäller detta sedan mot honom som en lagakraftvunnen dom. Den misstänkte kan godkänna föreläggandet antingen genom ett skriftligt godkännande eller genom att han eller hon betalar bötesbeloppet. En polisman får inte utfärda ett föreläggande av ordningsbot om den misstänkte förnekar gärningen.

Närmare föreskrifter för polisen om tillämpningen av ordningsbot finns i Rikspolisstyrelsens föfattningssamling (RPSFS 2000:10 FAP 261-1).

I de fall det inte är möjligt för polisen att använda sig av föreläggande av ordningsbot, t.ex. på grund av att trafikbrottet skall beivras med en strängare påföljd än penningböter, kan ett bötesstraff i stället föreläggas den misstänkte genom strafföreläggande. Strafföreläggande utfärdas av åklagare. Om den misstänkte godkänner ett strafföreläggande gäller detta mot honom som en lagakraftvunnen dom. För att ett strafföreläggande avseende trafikbrott skall få utfärdas måste böter ingå i straffskalan för brottet, men till skillnad från ett föreläggande av ordningsbot kan en åklagare, utöver föreläggande om enbart bötesstraff, i vissa fall utfärda strafföreläggande i form av en vilkorlig dom med eller utan dagsböter. Godkänner den misstänkte inte ett föreläggande av ordningsbot eller ett strafföreläggande måste lagföringen ske vid allmän domstol. Åklagaren åtar då den misstänkte och målet avgörs efter huvudförhandling vid domstolen.

2.1.1 Bötesverkställighetslagen

Enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) verkställs bötesstraff för trafikbrott genom uppbörd eller indrivning. Grundtanken är att bötesverkställighet i första hand skall ske genom uppbörd och detta innebär att den bötfälde efter anmaning frivilligt betalar sitt bötesstraff. Rikspolisstyrelsen är central uppbördsmyndighet. Uppbörd sker vanligtvis först efter att en dom, ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot har meddelats. Om den misstänkte endast tillfälligt vistas i Sverige har han eller hon också en möjlighet att omedelbart betala sina böter på plats till polismannen och därigenom helt avsluta lagföringen (3 § femte stycket bötesverkställighetsförordningen [1979:197]). En misstänkt trafikbrottsling kan även betala förskott för ett bötesstraff som senare kan komma att åläggas honom eller henne (2 § andra stycket bötesverkställighetslagen [1979:184]). Förskottsbetalningar sker i regel på initiativ av polismyndigheten. Böterna kan nämligen till belopp beräknas med säkerhet i förväg. En förskottsbetalning utgör också uppbörd och det anses att det ligger i förskottsbetalningens natur att den som på detta sätt lämnar ifrån sig medel därigenom gör en bindande betalningsdisposition och

endast har kvar en villkorad fordran mot staten i händelse av en frikännande dom eller dom på lägre böter. Den som gör en förskottsbetalning kan därför inte göra några anspråk på att få pengarna tillbaka före en sådan doms lagakraftvinnande (prop. 1978/79:40 s. 28). Närmare föreskrifter för polisen om förskott på böter återfinns i Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 1999:2 FAP 979-1). En förskottsbetalning är emellertid enligt svensk rätt frivillig och polisen kan inte tvinga en misstänkt trafikbrottsling att erlägga en förskottsbetalning för en trafikbot eller en trafikavgift.

Om uppbörd inte kan ske eller inte har lett till full betalning skall böterna i stället lämnas för indrivning. Indrivning är en exekutiv tvångsåtgärd som utförs av kronofogdemyndigheten. Har bötesstraffet meddelats mot den bötfälde i form av en dom får emellertid, till skillnad från vad som gäller för uppbörd, indrivning inte ske förrän domen har vunnit laga kraft. Har bötesstraffet i stället meddelats i form av ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot får indrivning inte ske förrän den bötfälde har godkänt föreläggandet. Innan ansökan om indrivning görs skall gäldenären normalt först påminnas om sin betalningsskyldighet och uppmanas att betala fordringen frivilligt inom en viss tid, vid äventyr av att ansökan om indrivning annars görs.

2.1.2 Lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

Ansökan om indrivning görs hos Riksskatteverket (5 § indrivningsförordningen (1993:1229)). Riksskatteverket tilldelar kronofogdemyndigheten ärendet, normalt i det län där gäldenären har sitt hemvist eller där utmätning annars kan ske (12 § samma förordning). Om t.ex. böter har lämnats till indrivning tar kronofogdemyndigheten sedan hand om den fortsatta handläggningen i enlighet med reglerna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. samt med stöd av de allmänna reglerna om exekutiva åtgärder i utsökningsbalken. Indrivningsförfarandet inleds även hos kronofogdemyndigheten med att gäldenären först anmanas att frivilligt betala fordringen (5 § samma lag). Hörsamar gäldenären inte anmaningen skall kronofogdemyndigheten genomföra en gäldenärsutredning varvid gäldenärens ekonomiska förhållanden utreds mer ingående (6 §). Gäldenärsutredningens syfte är att utgöra underlag för med vilka åtgärder indrivningen

sedermera skall bedrivas. Olika utmätningsåtgärder kan då bli aktuella mot gäldenären. Kronofogdemyndigheten har även möjlighet att ansöka om att gäldenären skall försättas i konkurs.

Eftersom en utländsk trafikant alltså inte kan tvingas att betala förskott för en trafikbot eller en trafikavgift i Sverige måste i det följande undersökas vilka möjligheter Sverige har i övrigt att förmå en utländsk trafikant att slutligen göra rätt för sig, om denne har försvunnit från Sverige och därmed även från de möjligheter till verkställighet som följer av svensk lag. Som en utgångspunkt kan först sägas att det generellt anses gälla att det inte finns någon allmän behörighet för ett land att verkställa en utländsk brottmålsdom.

2.2 Sveriges möjligheter att överföra straffverkställighet till utlandet

2.2.1 Utlämnandekonventionen och allmänna utlämningsmöjligheter

Utlämning grundas på samarbete mellan stater för att kunna möjliggöra såväl lagföring som verkställighet av domar. Utlämning aktualiseras när en stat begär att en misstänkt, tilltalad eller dömd person som befinner sig utanför dess territorium skall utlämnas till den staten. Sverige har av tradition inte krävt några avtal med en annan stat för att medge utlämning. En del andra stater kräver emellertid att det finns ett formligt avtal för att de skall kunna utlämna någon.

Bestämmelser om en svensk begäran till utlandet om utlämning återfinns bl.a. i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott. Bestämmelser om utlämning finns också i lagen (1957:668) om utlämning för brott samt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Möjligheterna till utlämning är generellt större inom Norden än när det gäller en utomnordisk stat. Av 9 § i nämnda förordning framgår att en åklagare som överväger att begära ett utlämningsförfarande först måste göra en skälighetsbedömning huruvida förfarandet framstår som motiverat i det enskilda fallet. En utlämning kan nämligen framstå som ett oproportionerligt kraftigt ingrepp och tar också ofta en lång handläggningstid i anspråk. Av 2 och 6 §§ i förordningen följer att den som begärs utlämnad, även

från annan nordisk stat, i princip först måste ha häktats i sin utevaro av svensk domstol.

Sverige har tillträtt den europeiska utlämningskonventionen från den 13 december 1957 (SÖ 1959:65) och har dessutom särskilda utlämningsavtal med vissa stater (prop. 1975/76:3 s. 65). För att utlämning skall kunna bli aktuell enligt den konventionen krävs att brottet enligt lagstiftningen såväl hos den begärande staten som den anmodade staten är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd med varaktighet upp till en tid av lägst ett år eller med svårare straff (art 2 (1) i konventionen).

Sedan den 1 oktober 2001 gäller särskilda regler för utlämning till en annan EU-stat. Ett krav för utlämning är emellertid bl.a. att fängelse sex månader eller mer kan följa för det brott som gärningen motsvarar.

Möjligheterna till utlämning saknar med andra ord betydelse för frågan om verkställighet av bötesstraff för trafikbrott.

2.2.2 Överförandekonventionen

Sverige har tillträtt den europeiska konventionen från den 21 mars 1983 om överförande av dömda personer, överförandekonventionen (SÖ 1985:1). Med konventionen som grund kan en stat göra framställning om överförande av straffverkställighet om den tilltalade inte längre uppehåller sig i den staten. Syftet med denna konvention är bl.a. att skapa en enhetlig och flexibel mekanism för att utländska fängelseintagna skall kunna få avtjäna sina straff i hemlandet. Ett överförande enligt konventionen kan därför endast avse frihetsberövande påföljder (art 1 (a), 2 (2) samt preambeln). Även denna konvention saknar därför betydelse för verkställighet av trafikbrottslighet med enbart bötesstraff som påföljd.

2.2.3 Nordiska verkställighetslagen (NVL)

En brottmålsdom som har meddelats i ett nordiskt land kan i betydande utsträckning verkställas i ett annat nordiskt land. Samarbetet på detta område regleras genom lagstiftning i de olika nordiska länderna. För Sveriges del regleras frågorna i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (den nordiska

verkställighetslagen – NVL) och förordningen (1963:194) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (den nordiska verkställighetsförordningen – NVF). Det nordiska samarbetet omfattar såväl förverkande av egendom, ordinärt frihetsstraff, anordnande av övervakning av villkorligt dömd och villkorligt frigiven som verkställighet av ådömda böter och viten. En dom varigenom någon i något annat nordiskt land har dömts till böter kan därför på begäran verkställas här i landet (1 § NVL). Motsvarande gäller i fråga om verkställighet i annat nordiskt land av en dom som har meddelats i Sverige (3 § NVL). Enligt 34 § NVL likställs med begreppet dom ett beslut eller föreläggande som enligt lagstiftningen i den stat där det meddelats äger samma verkan som dom, dvs. t.ex. strafföreläggande (prop. 1962:203 s. 72). Verkställighet i Sverige sker efter svensk lag och bötesbelopp i utländskt mynt skall omräknas till svenskt mynt efter köpkursen dagen före den dag då framställningen om verkställighet bifölls. De böter som har tagits ut på grund av begäran om verkställighet skall redovisas till domslandet (prop. 1972:98 s. 23). Lagstiftningen inom Norden är enhetlig med avseende på verkställighetsmöjligheterna. I Sverige är det Riksskatteverket som gör framställning till övriga nordiska länder när fråga är om bötesverkställighet (25 § NVL och 4 a § NVF).

2.2.4 Brottmålsdomskonventionen

Som framgår nedan (avsnittet 2.3.3) öppnades inom Europarådet år 1964 en trafikbrottskonvention för undertecknande. För att skapa möjligheter till ett internationellt samarbete också utanför trafikbrottens område öppnade Europarådet år 1970 även en konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen) för undertecknande. Sverige har tillträtt konventionen som trädde i kraft år 1974. Utöver Sverige har 13 andra stater tillträtt konventionen, nämligen: Cypern, Danmark, Estland, Georgien, Island, Litauen, Nederländerna, Norge, Rumänien, San Marino, Spanien, Turkiet och Österrike. Sverige har för egen del förklarat att konventionen inte skall tillämpas mot de nordiska länderna, dvs. i detta sammanhang Danmark, Norge och Island, där ju de nordiska verkställighetslagarna i stället gäller. Generellt gäller att det inte finns någon allmän behörighet för ett land att verkställa en utländsk

brottmålsdom. Genom brottmålsdomskonventionen får emellertid en ansluten stat en sådan behörighet. Utöver denna behörighet förpliktar konventionen i princip också den konventionsstat som efter en framställning från en annan konventionsstat anmodas att överta verkställigheten av en påföljd, att också verkligen göra detta. Förfarandet är med andra ord inte fakultativt. Vidare är konventionen inte endast tillämplig för verkställighet av frihetsstraff utan även för bötesstraff (art 2(b)). Förutom verkställighet av brottmålsdomar gäller brottmålsdomskonventionen också avgöranden i form av "ordonnance pénale", dvs. för Sveriges del strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot (art 21 samt bilaga III).

Även om brottmålsdomskonventionen vid en första anblick verkar ha ett vitt tillämpningsområde är den praktiska tillämpningen, framför allt med avseende på bötesstraff, avsevärt begränsad. För tillämpningen av konventionen uppställs nämligen vissa grundläggande krav. Det måste t.ex. för det första vara den dömande staten som begär överföring av verkställighet och överföring kan med vissa undantag ske endast till det land där den dömden har sitt hemvist. För det andra krävs s.k. dubbel straffbarhet, dvs. att den gärning som omfattas av domen är straffbar inte endast i den dömande staten utan skulle ha varit straffbar även om den hade begåtts i den anmodade staten och att lagöverträdaren hade kunnat ådömas straff om han eller hon hade begått gärningen där (prop. 1972:98 s. 21). För det tredje omfattar konventionen endast "slutliga avgöranden" (art 1(a)) och domen måste därför ha vunnit laga kraft för att kunna verkställas i ett annat land. Även beträffande själva förfarandet omgärdas brottmålsdomskonventionen av en detaljerad reglering från det att en framställning ges in till dess att verkställighet av påföljden faktiskt sker. I Sverige prövas frågor om verkställighet av böter i ett annat land av Riksskatteverket (12 § förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom). Om Sverige begär överföring av verkställighet till en annan konventionsstat kan den staten vägra att överta verkställigheten bl.a. med hänsyn till ordre public-skäl eller att den anser att Sverige trots allt är i stånd att verkställa påföljden själv (art 6 (a och j)). Om inte framställningen avslås i den andra konventionsstaten inleds ett domstolsförfarande där den utländska domstolen återigen först avgör om hinder mot överförande av verkställighet finns. Om så inte är fallet meddelar domstolen en ny

påföljd för den dömd. Domstolen är vid sin prövning bunden av den bevisbedömning som framgår av den ursprungliga domen, men tillämpar det egna landets påföljdsregler och ersätter den ådömda sanktionen med den påföljd som enligt dessa regler skulle ha ådömts för samma brott (prop. 1972:98 s. 21 och 22). Detta gäller emellertid endast om det i botten finns en svensk dom och den tilltalade har varit närvarande vid en huvudförhandling. Utgörs det svenska avgörandet i stället av en s.k. utevarodom – dvs. en dom som har meddelats i den dömdes utevaro – eller i form av ”ordonnance pénale” gäller särskilda regler (art 21–30). Den dömd har i sådana fall möjlighet att efter eget val få målet omprövat i sin helhet, alltså även bevisbedömningen, antingen i domslandet eller i det land som har mottagit framställning om verkställighet.

Detta förfarande har ansetts onödigt komplicerat (prop. 1999/2000:45 s. 26). Många trafikbrottspåföljder torde också tillkomma genom antingen utevarodomar eller ”ordonnance pénale”-avgöranden vilket därför ytterligare försvårar en slutlig verkställighet eftersom även bevisbedömningen i dessa fall kan behöva omprövas i utlandet. Härvid skall tilläggas att Estland, Georgien, Litauen, Nederländerna och Österrike i olika utsträckning har reserverat sig mot en förpliktelse att alls verkställa utevarodomar samt ”ordonnance pénale”. Spanien har reserverat sig mot förpliktelser att verkställa ”ordonnance pénale”.

Det har också visat sig att brottmålsdomskonventionen har tillämpats mycket sällan (prop. 1999/2000:45 s. 20), bl.a. på grund av det komplicerade förfarandet men också på grund av att ett otillräckligt antal länder har tillträtt konventionen. Vissa stater har som skäl för att de inte har tillträtt konventionen anfört att denna förutsätter ett omfattande internt lagstiftningsarbete, medan andra stater har hävdad att konstitutionella skäl lägger hinder i vägen (prop. 1999/2000:45 s. 22). Konventionen har därför inte infriat de förväntningar som inte minst Sverige ställde på den i anslutning till dess tillkomst (se anförd prop., men även prop. 1972:98 s. 77).

2.2.5 Internationella verkställighetslagen (IVL)

I samband med ratificeringen av brottmålsdomskonventionen stiftades i Sverige lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen – IVL). IVL trädde i kraft år 1973. Enligt lagen kan bl.a.

”...i den mån det påkallas eller eljest föranleds av överenskommelsen...” förordnas att verkställighet av frihetsberövande påföljd, böter eller förverkande som ådömts i Sverige, anförtros åt myndighet i den främmande staten. IVL hänvisar bl.a. till brottmålsdomskonventionen, men tar även upp andra konventioner såsom t.ex. Överförandekonventionen och Schengenkonventionen (se avsnitten 2.2.2, 2.2.4 samt 2.5.1). IVL:s användningsområde är inte begränsat till verkställighetssamarbete enbart på grund av konventioner utan omfattar även särskilda bilaterala överenskommelser med icke konventionsbundna stater.

Överföring av straffverkställighet kan dessutom ske med stöd av IVL även om det inte finns en generell överenskommelse mellan Sverige och en annan stat i form av en konvention eller ett bilateralt avtal. Då krävs det emellertid att synnerliga skäl föreligger (3 §). Syftet med denna sistnämnda möjlighet till överföring har varit att det i vissa fall av humanitära, sociala eller andra liknande skäl kan finnas ett starkt svenskt intresse av att kunna flytta verkställigheten av en ådömd påföljd till eller från ett främmande land (prop. 1972:98 s. 107). Regeln gäller i princip endast för långvariga frihetsberövande påföljder (se lagen 3 § samt prop. 1972:98 s. 108). Verkställighet av bötesstraff kan därför inte överflyttas på detta formlösa sätt.

2.3 Sveriges möjligheter att överföra lagföring till utlandet

2.3.1 Formlös begäran

I de fall lagföring av olika skäl inte kan genomföras i Sverige finns det inget som formellt hindrar en svensk åklagare från att försöka få målet överflyttat till t.ex. gärningsmannens hemland för åtal där. Möjligheten att på detta sätt få till stånd lagföring i hemlandet utnyttjas också inom Norden. De nordiska åklagarmyndigheterna har sedan länge ett samarbete sinsemellan. Detta samarbete regleras i ett mellan de högsta åklagarmyndigheterna i de nordiska länderna den 6 februari 1970 träffat samarbetsavtal (se Riksåklagarens cirkulär C 65 den 25 september 1970. Detta cirkulär upphörde att gälla den 1 januari 2000 (RÅFS 1999:7). Att cirkuläret har upphört att gälla har emellertid enligt Riksåklagaren inte inneburit att innehållet i cirkuläret i sin helhet sakligt sett är föråldrat.). När åtal

överflyttas mellan de nordiska länderna skriftväxlar de berörda åklagarkamrarna direkt med varandra utan inblandning av högre instans.

Överflyttning av åtal har förekommit även till land utanför Norden, men inte i någon större utsträckning (se t.ex. prop. 1971:114 s. 47). Från svensk sida har också återhållsamhet anbefallits för en sådan överflyttning (se Riksåklagaren cirkulär C 34 den 25 september 1967. Detta cirkulär upphörde att gälla den 1 januari 2000 (RÅFS 1999:7). Att cirkuläret har upphört att gälla har emellertid enligt Riksåklagaren inte inneburit att innehållet i cirkuläret i sin helhet sakligt sett är föråldrat.). Framställning om åtal i något annat land än ett nordiskt skall enligt vanliga regler göras på diplomatisk väg och det är Riksåklagaren som fattar beslut om en sådan framställning över huvud taget skall göras.

Vad avser just trafikbrott tillkommer den ytterligare komplikationen att trafikstraffrättsliga bestämmelser i allmänhet inte anses tillämpliga på förseelser som har begåtts utanför det egna landets gränser. Många länders rättssystem tillämpar heller inte av princip utländsk straffrätt. Flertalet länder skulle därför i stor utsträckning tvingas vägra att överta trafikmål som formlöst har överlämnats från Sverige med begäran om överföring av lagföring. Möjligheten att på detta sätt försöka överföra lagföring av trafikbrott från Sverige till annat land måste därför anses vara mycket starkt begränsad.

2.3.2 Rättshjälpkonventionen

Sverige har tillträtt den europeiska konventionen från den 20 april 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål (SÖ 1968:15). De konventionsbundna staterna har genom sitt tillträde till konventionen åtagit sig att lämna varandra rättslig hjälp i största möjliga utsträckning i mål eller ärende som avser beivrande av brott. Sådan hjälp kan bl.a. bestå av bevisupptagning, förhör och delgivning etc., men även av lagföring i ett annat land (art 21). Konventionen har kompletterats med ett tilläggsprotokoll av den 17 mars 1978 som utvidgar konventionens tillämpningsområde (SÖ 1979:12, prop. 1978/79:80). Sverige har tillträtt även det tilläggsprotokollet. Inom Europeiska unionen upprättades den 29 maj 2000 (EGT C 197, 12.7.2000, s.1) en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som har till syfte att förbättra

det rättsliga samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater. Även denna konvention är en utveckling av 1959 års rättshjälpskonvention. Europarådet har dessutom från den 8 november 2001 öppnat för undertecknande ett tilläggsprotokoll till 1959 års konvention. Protokollet har ännu inte trätt i kraft.

2.3.3 Trafikbrottskonventionen

För att genom internationellt samarbete öka möjligheterna att effektivt och smidigt beivra trafikbrott som begåtts av en trafikant vid tillfällig vistelse utanför hemlandet öppnades för undertecknande år 1964 en konvention om straff för vägtrafikbrott (Trafikbrottskonventionen). Sverige har tillträtt konventionen och konventionen trädde i kraft år 1972. Utöver Sverige har endast Cypern, Danmark, Frankrike och Rumänien tillträtt konventionen. Sverige har för egen del förklarat att konventionen inte skall tillämpas mot de nordiska länderna, dvs. i detta sammanhang Danmark. I konventionen ges regler om såväl lagföring för trafikbrott som verkställighet av domar beträffande trafikbrott i de fall där gärningsmannen har sitt hemvist i en annan konventionsstat än den där brottet har begåtts. En framställning om överföring görs mellan ländernas justitiedepartement.

Genom konventionen förpliktas hemviststaten att på begäran av gärningsstaten pröva frågan om lagföring för brottet eller att på begäran av gärningsstaten verkställa dom som har meddelats i gärningsstaten. Henviststatens egen lag skall tillämpas när den staten har övertagit lagföring eller verkställighet, vilket således ställer krav på dubbel straffbarhet. Avseende vissa "trafikregler" förpliktar konventionen emellertid hemviststaten att lägga de bestämmelser som gäller på gärningsorten till grund för den straffrättsliga bedömningen. Dessa "trafikregler" tar sikte på bestämmelser av mer teknisk karaktär såsom t.ex. hastighetsöverträdelser och olovlig körning, men även överträdelser av bestämmelser om parkering eller stannande av fordon (art 2 (2) jämförd med 24 (d) och bilaga I (6 och 7)). Detta innebär t.ex. att en körning i en utländsk konventionsstat blir straffbar som olovlig körning i Sverige enligt 3 § trafikbrottslagen (1951:649) om gärningsmannen t.ex. har åsidosatt de krav på tillståndsbevis som gäller på gärningsorten för den framförda fordonstypen, även om körningen skulle vara straffri om den hade ägt rum i Sverige – t.ex.

därför att fordonet i fråga inte var körkortspliktigt enligt svensk körkortslag (se prop. 1971:114 s. 74).

Sverige har gjort förbehåll mot konventionens bestämmelser om överföring av verkställighet och har endast godtagit konventionens bestämmelser om överföring av lagföring. Man ville från svenskt håll få löst frågan om internationell verkställighet av brottmålsdomar i ett större sammanhang genom den mer allmänt hållna brottmålsdomskonventionen, som ansågs kunna erbjuda en god lösning även för verkställighet av straff för trafikbrott (prop. 1971:114 s. 53). Som har anförts ovan kom emellertid dessa förhoppningar aldrig att uppfyllas i praktiken (se avsnittet 2.2.4).

Frankrike har liksom Sverige gjort förbehåll mot konventionens bestämmelser om överförande av verkställighet och endast bestämmelserna om överförande av lagföring kan därför användas av Sverige gentemot Frankrike. Cypern och Rumänien har inte gjort några sådana förbehåll. Enligt den s.k. reciprocitetsprincipen gäller emellertid att en konventionsansluten stat inte behöver lämna en annan stat biträde i någon större utsträckning än den senare är beredd att göra.

Sveriges tillträde till trafikbrottskonventionen utmynnade i lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands. Denna lag har emellertid som dess titel antyder endast avseende på trafikbrott som har begåtts i utlandet och inte på överförande av lagföring eller verkställighet från Sverige till utlandet.

2.3.4 Lagföringskonventionen

För att åstadkomma så smidiga samarbetsformer som möjligt vid bekämpandet av brottslighet med internationell anknytning tillkom genom Europarådets försorg 1972 års konvention om överförande av lagföring i brottmål (lagföringskonventionen). Sverige har tillträtt konventionen som trädde i kraft 1978. Förutom Sverige har 15 länder ratificerat konventionen, nämligen: Albanien, Cypern, Danmark, Estland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Rumänien, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Turkiet, Ukraina och Österrike.

Konventionens huvudsakliga syfte är att öppna en möjlighet att förlägga lagföringen till den stat där det med hänsyn till samtliga förekommande omständigheter framstår som mest ändamålsenligt att den äger rum och att därigenom säkerställa genomförandet av

lagföringen och undvika de olägenheter som uppstår när flera stater enligt sin interna lagstiftning är behöriga att vidta åtgärder för lagföring (prop. 1975/76:3 s. 10 och 73). Lagföringskonventionen eftersträvar därför inte endast att få till stånd en mer effektiv brottsbekämpning. Den ger också möjlighet till att anordna lagföringen i det land där det framstår som mest ändamålsenligt från utredningssynpunkt eller med tanke på den misstänktes förhållanden. Konventionen ledde i Sverige fram till lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

Genom konventionen blir en fördragsslutande stat formellt behörig att lagföra brott som har begåtts i en annan fördragsslutande stat. Lagföringen skall emellertid ske enligt hemviststatens lag och det krävs därför dubbel straffbarhet. Överförande av lagföring kan komma till stånd på alla stadier fram till dess att en dom i målet har börjat verkställas. När en lagkraftvunnen dom föreligger gäller dock vissa begränsningar i rätten att överföra lagföringen. Kan verkställighet uppnås på annat sätt äger ett sådant förfarande företräde framför möjligheterna att överföra lagföringen. Konventionen är därför i detta hänseende subsidiär till såväl Trafikbrottskonventionen som till Brottmålsdomskonventionen. Riksåklagaren beslutar i frågor om framställning om överförande av lagföring.

2.3.5 Bilateral avtal

Sverige har sedan länge intagit en restriktiv hållning när det gäller att sluta bilaterala avtal rörande inbördes rättshjälp och har i stället föredragit att sluta avtal på multilateral basis. Skälet för den svenska inställningen är främst att olika bilaterala regleringar med en mångfald stater är svåra att tillämpa för administrativa och judiciella myndigheter (se t.ex. prop. 1985/86:8 s. 12). Sverige har icke desto mindre slutit bilaterala avtal om inbördes rättshjälp med Polen (SÖ 1990:9) och Ungern (SÖ 1986:5). Med stöd av avtalen kan avtalsslutande part bl.a. begära att lagföring i brottmål skall ske på den andra partens territorium för brott som har begåtts på den ansökande partens territorium (art 16 i respektive överenskommelse). Någon förpliktelse att åtala eller inleda domstolsförfarande finns emellertid inte. I övrigt är överenskommelserna utformade i överensstämmelse med reglerna i Rättshjälpskonventionen (se prop. 1985/86:8 s. 1 och prop. 1989/90:55 s. 1).

2.4 Rättsligt samarbete inom Norden

Som har anförts ovan (under avsnitt 2.2.3) kan en brottmålsdom som har meddelats i ett nordiskt land i betydande utsträckning verkställas i ett annat nordiskt land med stöd av lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (den nordiska verkställighetslagen – NVL) och förordningen (1963:194) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (den nordiska verkställighetsförordningen – NVF). Lagstiftningen omfattar förutom svenska domar även strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot, men gäller avseende förseelser mot trafiklagstiftningen endast utdömda böter och omfattar alltså inte avgifter som har ålagts för förseelser mot trafiklagstiftningen. Överlastavgifter och felparkeringsavgifter kan därför inte indrivnas med stöd av den lagen.

För överlastavgifter gäller emellertid att dessa kan indrivnas inom Norden med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna samt förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

Svenska felparkeringsavgifter kan inte indrivnas i utlandet. Riksskatteverket har emellertid sedan tidigare föreslagit att det nordiska indrivningssamarbetet bör ses över så att fler offentlig-rättsliga fordringar än nu kan komma att omfattas av samarbetet och bli möjliga att driva in inom Norden, däribland felparkeringsavgifter. Frågeställningen har under början av sommaren år 2002 varit föremål för diskussion inom Nordiska ministerrådet. Även andra länder än Sverige har därvid visat intresse för att skapa möjligheter till indrivning över gränserna av bl.a. felparkeringsavgifter.

2.5 Rättsligt samarbete inom EU

2.5.1 Schengenregelverket

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Den fria rörligheten för personer har i huvudsak förverkligats vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar

m.m. Däremot har kontrollen av personer vid gränserna inte avskaffats och EU har således ännu inte blivit ett "område utan gränser", med fri rörlighet för personer, som den skulle ha blivit enligt de ändringar i EG-fördraget som gjordes genom Europeiska enhetsakten år 1986 (prop. 1999/2000:64 s. 33). En viktig orsak till att den fria rörligheten för personer inte har förverkligats helt är att EU:s medlemsstater inte har kunnat enas om en gemensam tolkning av den relevanta artikeln i EG-fördraget som numera har beteckningen artikel 14. Det gäller framför allt regler för en enhetlig kontroll av de gemensamma yttre gränserna.

I syfte att i Romfördragets anda påskynda förverkligandet av den fria rörligheten inom EG av personer, undertecknade Tyskland, Frankrike och Beneluxländerna år 1985 ett avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet slöts på mellanstatlig grund och stod alltså utanför EG-området. Avtalet ingicks i gränsstaden Schengen i Luxemburg och fick därför namnet Schengenavtalet. (jfr prop. 1999/2000:64 s. 33-38). År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Denna tillämpningskonvention innehåller också de viktigaste reglerna för samarbetet. Sedermera anslöt sig även Spanien och Portugal och den 26 mars 1995 började Schengenkonventionen tillämpas mellan dessa sju nämnda länder. I december 1996 ingick Sverige, Finland och Danmark avtal om att ansluta sig till Schengensamarbetet. Norge och Island undertecknade samtidigt ett omfattande samarbetsavtal. Även Italien, Österrike och Grekland har anslutit sig till samarbetet. Det ursprungliga Schengenavtalet, Schengenkonventionen samt senare anslutna länders anslutningsavtal och samarbetsavtal utgör tillsammans vad som kallas Schengenregelverket.

Den 1 maj 1999 trädde det s.k. Amsterdamfördraget i kraft. Därmed integrerades Schengenregelverket inom den Europeiska unionens ram. Endast Storbritannien och Irland står för närvarande utanför samarbetet och kan därför alltjämt upprätthålla personkontroller vid sina gränser.

Till skillnad från vad som gäller för t.ex. fri rörlighet för varor eller kapital kan fri rörlighet för personer medföra problem för en medlemsstats inre säkerhet. Schengenregelverket innehåller därför bestämmelser om s.k. kompensatoriska åtgärder mot dessa

potentiella problem. Sådana åtgärder utgör t.ex. ett utökat polisiärt och rättsligt samarbete. Bl.a. reglerar Schengenkonventionen upprättandet av ett efterlysnings- och spaningsregister (SIS) samt bestämmelser om utlämning av vissa brottsrelaterade personer. Schengenkonventionen innehåller också bestämmelser om överförande av straffverkställighet (art 67–69), men dessa gäller endast för personer som dömts till frihetsberövande påföljder och alltså inte till bötesstraff. Inom ramen för Schengensamarbetet utformades emellertid även en trafikbrottskonvention som undertecknades den 28 april 1999 i samband med Amsterdamsfördragets i kraftträdande. Konventionen innebar för Sveriges del att böter för trafikbrott skulle kunna verkställas även mot utomnordiska medborgare inom Schengenområdet. Det var först nödvändigt att medlemsstaterna ratificerade konventionen för att denna skulle kunna träda i kraft. I en skrivelse den 3 december 1999 avrådde emellertid rättstjänsten vid Europeiska unionens råd på formella grunder medlemsstaterna från att ratificera konventionen. Sverige har därför inte ratificerat konventionen. Verkställighetsreglerna avseende bötesstraff vid trafikbrott inom ramen för Schengensamarbetet saknar därför verkan.

2.5.2 Samarbetet på det rättsliga och inrikes området

Europeiska unionen har en ganska komplicerad struktur. Unionen består av tre ”pelare” som binds samman av ett ramverk i form av gemensamma institutioner och vissa grundläggande bestämmelser. Bakom denna uppdelning ligger inga djupare överväganden av rättsligt systematisk karaktär. Bakgrunden till konstruktionen står i stället att finna i grundläggande politiska ställningstaganden. Vid regeringskonferensen i Maastricht 1991–1992 var medlemsstaterna inte beredda att ge det utbyggda samarbetet om utrikes- och säkerhetspolitik (andra pelaren) och det nya samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren) en överstatlig karaktär. Det traditionella gemenskapsarbetet återfinns alltså i den första pelaren och grundar sig på EG-fördraget. I denna pelare finns även samarbetet inom de övriga gemenskaperna, dvs. det samarbete som grundas på Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Sålunda hör samarbetet i bl.a. tull- och handelspolitiska frågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU), miljöpolitiken etc. hemma i den första pelaren. På grundval av

fördragen har en särskild rättsordning, EG-rätten eller gemenskapsrätten, utvecklats. Samarbetet brukar betecknas som överstatligt bl.a. på grund av att medlemsstaterna har överlämnat viss beslutanderätt till EG. EG:s institutioner har därmed lagstiftningsmakt och dömande makt som utövas med bindande verkan mot medlemsstaterna samt företag och enskilda i dessa stater. Rådet har även en omfattande kompetens att fatta bindande majoritetsbeslut.

Samarbetet i den tredje pelaren rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Samarbetet grundas på Unionsfördraget och är mellanstatligt. Därmed ligger det utanför det överstatliga beslutsfattandet som kännetecknar gemenskapsrätten under fördragets första pelare. Det skiljer sig även i övrigt i många avseenden från den första pelaren. De instrument som står till förfogande för normgivning under den tredje pelaren utgörs av gemensamma ståndpunkter, rambeslut och beslut samt konventioner. Den normgivande instansen är Europeiska unionens råd, även kallat ministerrådet. Ministerrådet består av företrädare för samtliga medlemsstater på ministernivå. När ministerrådet behandlar rättsliga och inrikes frågor är det i allmänhet justitie- och inrikesministrarna som deltar. Detta kallas för RIF-rådet (rättsliga och inrikes frågor). RIF-rådet sammanträder tre till fyra gånger varje halvår och arbetar efter de riktlinjer som Europeiska rådet har beslutat. I det Europeiska rådet samlas medlemsstaternas stats- och regeringschefer, liksom Europeiska kommissionens ordförande. Europeiska rådet spelar en viktig roll för utvecklingen av Europeiska unionen. Det sammanträder minst en gång i halvåret och fastställer då unionens prioriteringar samt politiska och andra riktlinjer. Ett europeiskt råd som enbart ägnades åt samarbetet i rättsliga och inrikes frågor anordnades i Tammerfors i oktober 1999.

Vissa beslut som ministerrådet fattar är bindande för medlemsstaterna. Rambeslut är t.ex. bindande för medlemsstaterna, men endast såvitt gäller de mål som skall uppnås. I övrigt överläts till medlemsstaterna att välja medlen för att nå fram till målen. Rambesluten uppvisar därför i och för sig likheter med gemenskapsrättens direktiv. Ministerrådet antar enhälligt rambeslut och beslut men kan sedan med kvalificerad majoritet besluta om genomförandeåtgärder för att verkställa rambesluten.

En stor del av det rättsliga samarbetet bygger emellertid på konventioner. Det är ministerrådet som utarbetar konventionerna

men det kan sedan endast rekommendera medlemsstaterna att anta konventionen i fråga. Konventionerna måste nämligen på sedvanligt mellanstatligt sätt antas av medlemsstaterna, i allmänhet genom att godkännas av deras parlament, och därefter genomföras på nationell nivå i enlighet med medlemsstaternas respektive konstitutionella bestämmelser. Europeiska kommissionen har initiativrätt avseende frågor som rör samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, men har till skillnad från vad som gäller inom gemenskapsrätten inte ensamrätt på detta område. Även medlemsstaterna har nämligen en sådan initiativrätt. EG-domstolens och Europaparlamentets roll är inte så starka under den tredje pelaren som inom gemenskapsrätten i övrigt.

Vid sitt möte i Cardiff i juni 1998 framhöll Europeiska rådet att ett mer omfattande ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden skulle utredas och vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 slog rådet fast att principen om ett ömsesidigt erkännande borde bli en hörnsten i det rättsliga samarbetet inom unionen på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området och att denna princip skulle omfatta såväl domar som andra avgöranden av rättsliga myndigheter. Europeiska rådet anmodade rådet och kommissionen att senast i december 2000 anta ett åtgärdsprogram för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. Den 29 november 2000 antog rådet ett åtgärdsprogram i enlighet med slutsatserna från Tammerfors. Rådet prioriterade därvid bl.a. integrationen på unionsnivå av ett särskilt avtal inom ramen för Schengen om samarbete som gäller trafikbrott och verkställighet av bötesstraff (EGT C 12 15.1.2001 s. 17, åtgärd 17) samt antagandet av ett instrument enligt vilket principen om ömsesidigt erkännande skall vara tillämpligt på bötesstraff (åtgärd 18).

Frankrike, Storbritannien och Sverige lade i september 2001 fram ett förslag till ministerrådet om antagande av ett rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff (11178/01 (COPEN 40)). Under våren 2002 har detta förslag diskuterats och en överenskommelse tros kunna träffas under slutet av år 2002 varefter ett rambeslut kan komma att antas under våren 2003. Därefter krävs troligtvis mellan ett och två års implementeringstid och instrumentet skulle således kunna träda i kraft någon gång under år 2004 eller år 2005. Det står redan klart att domstolsavgöranden kommer att omfattas av instrumentet och mycket tyder på att även svenska strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot i framtiden kan komma att erkännas

av övriga medlemsstater. Överlastavgifter och felparkeringsavgifter som är av en mer administrativ karaktär kan däremot ligga utanför hela samarbetet inom tredje pelaren och därmed även utanför instrumentets tillämpning.

3 Utländsk rätt

3.1 Inledning

I syfte att erhålla ytterligare underlag för utredningens överväganden har relevant information inhämtats om rättssystemen i några av EU:s övriga medlemsstater. Vissa frågor har ställts till utländska myndigheter med hjälp av beskickningar och polismyndigheter. Svar från Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland återges nedan. Frågorna har utformats på ett enkelt och kortfattat sätt i syfte att vara okomplicerade att besvara. Utredningen vill därför understryka att den nedan återgivna redovisningen inte gör något anspråk på att utgöra en mer djuplodande analys av de utländska rättssystemen utan endast tjänar till att ge en kortfattad överblick av dessa. Det skall i detta sammanhang nämnas att frågorna i första hand har inriktats på frågeställningen om det i de utländska trafikreglerna över huvud taget finns några möjligheter att meddela tvångsåtgärder i syfte att framtvinga förskottsbetalningar och om så är fallet, hur lagreglerna i stort har utformats. I de svar som har erhållits har någon åtskillnad egentligen inte gjorts mellan kriminella förseelser och avgiftsbelagda förseelser, förutom vad avser felparkeringsavgifter. Redovisningen kommer därför nedan att kallas åtgärder vid trafikbrott å den ena sidan och åtgärder vid felparkeringar å den andra sidan.

3.2 Möjligheter till tvångsåtgärder i utländsk rätt inom trafikområdet

3.2.1 Danmark

Trafikbrott

I Danmark gäller att en polisman har möjligheter att på plats utfärda ett bötesföreläggande ("bødetilkendegivelse") för vissa trafikbrott. Den misstänkte kan normalt inte betala böterna direkt till polismannen utan får i stället betala vid ett senare tillfälle efter att ha erhållit ett inbetalningskort. Utlänningar har emellertid möjlighet att betala sina böter direkt och på plats till en polisman. Polismannen kvitterar då betalningen och redovisar denna senast den nästföljande dagen till polismyndighetens administration. Enligt 120 § færdselsloven har också polisen en möjlighet att ta ett fordon i förvar när en överträdelse av en trafikförfattning har skett ("tilbageholdes af politiet") om såväl fordonet som föraren är hemmahörande i ett land utanför Danmark. Denna bestämmelse gäller emellertid inte om föraren har hemvist i Norden. Ett beslut om förvarstagande gäller till dess böterna är betalda eller säkerhet har ställts för betalningen. Betalas inte böterna kan verkställighet senare sökas mot fordonet. Ett beslut om förvarstagande kan emellertid endast meddelas om det är påkallat för att säkra betalning av böterna. Har t.ex. en förare utan lov kommit i besittning av ett fordon får inte fordonet tas i förvar.

Felparkeringar

Bestämmelserna i 120 § færdselsloven omfattar även felparkeringsavgifter och det är möjligt för polisen att ta ett fordon i förvar om en sådan avgift inte betalas. Detta gäller avseende felparkeringsavgifter även om föraren har hemvist i Finland, Island, Norge eller Sverige.

3.2.2 Finland

Trafikbrott

Det finns inga möjligheter att använda tvångsmedel för att säkerställa verkställighet av betalning för trafikböter.

Felparkeringar

Det finns inga möjligheter att använda tvångsmedel för att säkerställa verkställighet av betalning för felparkeringsavgifter.

3.2.3 Storbritannien

Trafikbrott

I England och Wales (Skottland har sitt eget särskilda rättssystem) gäller att en polisman har möjlighet att utfärda ett bötesföreläggande ("fixed penalty notice") till en person som misstänks ha gjort sig skyldig till en trafikförseelse. Lagregleringen återfinns i Part III of the Road Traffic Offenders Act 1988. Det belopp som den misstänkte skall betala enligt ett bötesföreläggande är lägre än det belopp som en domstol senare skulle kunna komma att fastställa för överträdelsen men om den misstänkte betalar i enlighet med föreläggandet, normalt inom 21 dagar, så är lagföringen avslutad och han eller hon undgår därmed en domstolsförhandling. En betalning av bötesföreläggandet sker emellertid till domstolen och kan aldrig göras på platsen för förseelsen till en polisman. Polisen har över huvud taget inga möjligheter att framtvinga en förskottsbetalning genom att använda sig av någon form av tvångsmedel, vare sig mot engelska misstänkta eller mot utländska misstänkta. De misstänkta, såväl inhemska som utländska, som inte kan nås för en delgivning av stämning till domstolsförhandling kan emellertid gripas och tas om hand av polisen. I vissa fall kan också en domstol beordra att ett fordon skall tas i beslag, men detta kan endast ske om en trafikbot inte har betalats i rätt tid och kan alltså inte ske i tiden dessförinnan. Reglerna innebär att verkställighet av betalning av böter för utlänningars mindre allvarliga förseelser mot den brittiska trafiklagstiftningen i praktiken inte sker.

Felparkeringar

Möjligheterna att använda sig av tvångsmedel i trafiksammanhang är betydligt större i Storbritannien när det gäller felparkeringar än vid trafikförseelser. Det är polisen som övervakar vissa vägvagnsnitt och som kontrollerar att fordon inte står uppställda på ett trafikhindrande sätt. Polisen kan därför utfärda bötesföreläggande ("fixed penalty notice") även för olagliga parkeringar. I övrigt är det de lokala myndigheterna som sköter parkeringsövervakningen inom vissa i lag angivna områden och utfärdar felparkeringsavgifter för fordon som är felaktigt uppställda. Bl.a. är nästan hela centrala London ett sådant angivet område. Regleringen avseende möjligheten att använda tvångsmedel återfinns bl.a. i 104 och 105 §§ i Road Traffic Regulation Act 1984. Såväl polis som parkeringsövervakare har därigenom befogenheten att göra felparkerade fordon orörliga genom hjullåsning ("wheel clamp"). Syftet med systemet med hjullåsning är emellertid endast att fungera som ett skrämmedel och det används inte i syfte att säkerställa en verkställighet av själva felparkeringsavgiften eller bötesföreläggandet. Ett fordon som har blivit hjullåst frigörs nämligen först när ett visst särskilt bestämt belopp har betalats ("Charges for Release from Immobilisation Devices", som för närvarande uppgår till 38 brittiska pund). Numera används inte systemet med hjullåsning speciellt ofta eftersom det inte anses lösa det egentliga problemet med felparkerade fordon.

Om någon tar bort ett hjullås utan tillstånd gör han eller hon sig skyldig till en brottslig handling. Ett fordon får hjullåsas först om i vart fall två timmar har passerat sedan den olagliga parkeringen påbörjades. Har polisen utfärdat ett bötesföreläggande under denna tid kan den inte kräva att också bötesföreläggandet betalas innan fordonet frigörs från sitt hjullås. Befogenheten att använda hjullås mot ett fordon som har ställts upp otillåtet gäller även för privata markägare. Befogenhet följer i detta avseende av common law (bekräftat av Court of Appeal i målet *Arthur v Anker* (1996) RTR 308). Det krävs emellertid av de privata landägarna att dessa först på ett klart sätt har utmärkt vilka parkeringsbestämmelser som gäller för området och att den avgift som de vill ha för att avlägsna hjullåset uppgår till ett rimligt belopp. Förutom systemet med hjullåsning har polis och lokala myndigheter även rätt att flytta fordon i vissa fall. Lagreglerna återfinns här i The Removal & Disposal of Vehicles Regulations 1993 samt Regulations 4 and 4 A

of the Removal & Disposal of Vehicles Regulation 1986 och ger bl.a. rätt att flytta ett fordon om fordonets parkeringstid har överskridits med mer än 15 minuter.

3.2.4 Tyskland

Trafikbrott

I Tyskland är det möjligt att betala böter för ett trafikbrott omedelbart på plats. För misstänkta som har ett känt hemvist i Tyskland gäller detta emellertid endast för ringa trafikbrott och om bötesföreläggandet ("Verwarnungsgeld") endast uppgår till ett belopp om högst 35 euro. En annan förutsättning är att den misstänkte accepterar förfarandet och inte har några invändningar att göra mot sin påstådda skuld. Accepterar han eller hon inte förfarandet så kan en betalning inte framtvingas på plats. I sådana fall lämnas ärendet över till en behörig bötesmyndighet som i ett skriftligt förfarande utställer ett bötesföreläggande ("Bussgeldbescheid" – dessa kan möjligen i sig liknas vid svenska strafförelägganden men innehåller också vissa kostnader för administration), om myndigheten anser att ett brott har begåtts. Den misstänkte lagöverträdaren har nu ånyo möjligheten att välja om han eller hon vill betala bötesföreläggandet eller inte. Vill denne inte heller betala detta bötesföreläggande går ärendet vidare till domstol som sedan avgör frågan. Vid mindre ringa brott, där brottet renderar i ett straff som överstiger 40 euro, går man alltid direkt till det skriftliga förfarandet med "Bussgeldbescheid". För en misstänkt lagöverträdare som inte har ett känt hemvist i Tyskland är emellertid situationen annorlunda. Polisen kan i dessa fall på plats begära att den misstänkte i fråga ställer en säkerhet ("Sicherheitsleistung") för de förväntade böterna samt eventuella tillkommande kostnader. Bötesbeloppen räknas ut med grund i "Bussgeldbescheid" eller domstolsavgöranden. Användande av kreditkort är i detta sammanhang ännu inte centralt reglerat i lag och möjligheterna härtill är inte heller under någon utredning i departementet. Om kreditkort accepteras som betalningssätt eller inte bestäms därför av respektive förbundsland på en regional nivå. Om en misstänkt lagöverträdare utan känt hemvist i Tyskland inte kan eller vill ställa säkerhet för de förväntade böterna har polisen rätt att ta egendom i förvar. Stor vikt läggs emellertid till proportionalitetsprincipen och

ett tagande i förvar av ett fordon kommer därför i regel inte i fråga för en trafikförseelse. Man riktar därför i stället ofta in ett förvarstagande på annan egendom som tillhör den misstänkte än själva fordonet. När fråga är om yrkesmässig trafik, t.ex. brott mot kör- och vilotidsbestämmelser, har polisen i stället rätt att förbjuda ett fordons fortsatta färd om inte säkerhet ställs för de förväntade böterna.

Felparkeringar

Det är i Tyskland inte tillåtet att använda sig av hjullåsingsanordningar på felparkerade fordon i syfte att säkerställa en vekställighet av felparkeringsavgifter.

3.2.5 Frankrike

Trafikbrott

Den som begår ett trafikbrott av ett mer allvarligt slag kan i Frankrike, liksom i Sverige, komma att gripas av polis och alltså bli utsatt för personella tvångsmedel. Detta gäller emellertid inte vid mindre allvarliga trafikbrott. Även vid mindre allvarliga trafikbrott finns det emellertid möjlighet för fransk polis att använda sig av tvångsmedel. Regleringen återfinns i § L 121-4 i franska trafiklagen, (Code de la Route). Av det lagrummet framgår bl.a. att om en person som har begått en överträdelse mot en fransk trafikbestämmelse och inte kan visa att han eller hon bor eller arbetar på franskt territorium och inte heller på något annat särskilt angivet sätt kan garantera att en framtida betalning kommer att ske av de böter som riskeras, så måste vederbörande betala ett schablonmässigt bötesbelopp eller ett nedsatt bötesbelopp (s.k. konsignationsavgift). Beslutet om att en sådan konsignationsavgift skall betalas fattas av en åklagare. Betalning kan erläggas till den lokala skattemyndigheten, men kan också ske på plats till en polisman som är innehavare av "kvittensblock med talonger". Betalning kan då ske med såväl kontanter som med check. Polisen har emellertid för närvarande inte tillgång till den bärbara utrustning som skulle behövas för att ta emot kortbetalningar och det är därför inte möjligt att betala med kreditkort vid själva trafikkontrollen.

Erläggs inte betalning för en konsignationsavgift i dessa fall så har polisen rätt att ta fordonet i förvar till dess att betalning sker. Fordonet kan då föras till en förvaringsplats .

Felparkeringar

Varken polisen eller några andra myndigheter i Frankrike har rätt att använda någon form av tvångsmedel för att framtvinga betalning av felparkeringsavgifter.

3.2.6 Spanien

Trafikbrott

Den spanska trafiklagstiftningen gör det möjligt för en lagöverträdare att betala böter för överträdelser mot trafiklagstiftningen på plats till en polisman. Regleringen återfinns framför allt i 67 § i den spanska trafiklagen (la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, 339/1990 och 19/2001). För en misstänkt lagöverträdare som har hemvist i Spanien är det valfritt om man vill göra en förskottsbetalning av böterna eller betala dessa på annat sätt. För den som inte kan visa att han eller hon har hemvist i Spanien gäller emellertid inte denna frivillighet utan den misstänkte skall genast göra en förskottsbetalning av böterna till en polisman som därvid antecknar det belopp som har betalats och lämnar en kopia till betalaren. Om böterna betalas direkt till en polisman på detta sätt reduceras bötesbeloppet med trettio procent. Av tekniska skäl är det för närvarande inte möjligt att betala böter till en polisman med användande av kreditkort, men möjligheterna till detta betalningssätt är under utredning. Om en misstänkt lagöverträdare som inte har hemvist i Spanien inte vill eller kan göra en förskottsbetalning ges denne en möjlighet att på något annat sätt omedelbart säkerställa en betalning. Han eller hon kan då t.ex. hänvisa till en bankgaranti eller något annat säkert borgensåtagande. Görs emellertid inte heller detta så skall polisen göra fordonet orörligt ("inmovilizará el vehículo"). Polisen för därvid fordonet till närmaste samhälle och ställer upp det på en av kommunen anvisad uppställningsplats.

Felparkeringar

Spansk lag hindrar inte polisen eller någon annan myndighet att använda tvångsmedel för att säkerställa betalning av felparkeringsavgifter. Hur tvångsmedel konkret får användas och under vilka omständigheter bestäms på lokal nivå eftersom problemet med felparkeringar oftast är ett kommunalt problem. Även polis och andra myndigheter har emellertid befogenhet att göra ett felparkerat fordon omöjligt att flytta om fordonet står uppställt på en plats där det inte får ställas upp eller om något parkeringstillstånd har överskridits. Fordonet görs då omöjligt att flytta till dess att föraren har blivit identifierad. Det finns möjligheter att sätta läs på fordonet för att hindra att detta flyttas. Fordonsägaren blir betalningsskyldig för alla eventuella kostnader som har uppstått för att göra fordonet omöjligt att flytta.

3.2.7 Belgien

Trafikbrott

Även i Belgien finns ett system för omedelbar indrivning och tvingande förskottsbetalning vid trafikbrott. Lagregleringen återfinns i artikel 29 i lag om trafikpolis ("Loi relative à la police de la circulation routière"). Det är domstolen som avgör straffen för trafikbrott men precis som i Sverige har åklagaren en möjlighet att utfärda en form av bötesföreläggande ("propositions de transactions"). Åklagaren fattar sitt beslut på basis av den polis-anmälan som har gjorts och om föreläggandet accepteras av lagöverträdaren så sker det ingen fortsatt domstolsprocess i ärendet. Böterna kan drivas in omedelbart ("perception immediate") och detta kan ske avseende samtliga trafikbrott för lagöverträdare som inte är bosatta i Belgien. För vissa speciella typer av trafikbrott som regleras i andra lagar, såsom t.ex. rattfylleri, avvikelser från olycksplats, olovlig körning etc., gäller emellertid andra regler. Reglering avseende hur betalningen skall erläggas finns i en förordning ("Arrêté royal du 10 juin 1985") och enligt denna förordning samt artikel 65 i lagen om trafikpolis har polisen rätt att ta ett fordon eller annan egendom i förvar om betalning inte erläggs. Systemet med omedelbar indrivning kan t.o.m. användas mot en misstänkt lagöverträdare som är bosatt i Belgien, men då

endast för andra trafikbrott än de som kan karaktäriseras som grova.

Felparkeringar

Det finns ännu inga möjligheter att använda tvångsmedel för att säkerställa verkställighet av betalning för felparkeringsavgifter, men det belgiska systemet är för närvarande under utredning avseende bl.a. denna fråga.

3.2.8 Nederländerna

Trafikbrott

Om en trafikant, nederländsk eller utländsk, som inte har någon känd hemvist i Nederländerna gör sig skyldig till ett trafikbrott i Nederländerna av inte alltför bagatellartad art, kontaktar polisen en jourhavande åklagare och ser sedan till att den utländske trafikanten betalar sina böter på plats. Polisen har därvid på försök fått möjlighet att ta emot betalning med kreditkort men kan ännu inte i samtliga fall utnyttja denna möjlighet att ta emot betalning. Om betalning inte erläggs på plats tas fordonet i förvar till dess att betalning erläggs.

Felparkeringar

Parkeringsövervakningen i Nederländerna sker av såväl polis, lokala myndigheter som privata markägare. De har alla rätt att använda sig av hjullåsning (wheel clamp) på ett felparkerat fordon i syfte att säkerställa verkställighet av en felparkeringsavgift. För att få hjullåset borttaget måste ägaren av det felparkerade fordonet betala såväl felparkeringsavgiften som kostnaderna för hjullåsningens för-
farandet. Systemet med hjullåsning av felparkerade fordon är utbrett i Nederländerna.

3.3 Sammanfattning

Samtliga länder förutom Finland har redovisat att det finns möjligheter att meddela beslut om någon form av tvångsmedel mot personer som bryter mot trafiklagstiftningen, i syfte att framtvunga en förskottsbetalning av ett förväntat bötesstraff och på så sätt säkerställa en framtida verkställighet av bötesstraffet. Möjligheterna gäller i princip endast mot utländska trafikanter, men det är inte medborgarskapet som utgör rekvisitet för användande av tvångsätgärden (detta skulle strida mot artikel 12 i Romfördraget) utan att den straffrättsligt ansvarige personen inte har ett känt hemvist i landet.

Tvångsätgärdena utgörs vid trafikbrott antingen av möjligheten att ta egendom i förvar (Belgien, Danmark, Frankrike och Nederländerna) eller att förbjuda fordonets fortsatta färd genom att "göra det omöjligt att flytta" (Spanien) och härvid eventuellt ställa upp det på en särskild förvaringsplats. Tyskland har redovisat att båda dessa möjligheter kan användas, nämligen att ta egendom i förvar vid "vanliga" trafikbrott och att meddela förbud mot fortsatt färd när trafikbrott begås av den kommersiella trafiken. Tyskland har också understrukit proportionalitetsprincipens betydelse och har uppgett att själva fordonet som sådant nästan aldrig tas i förvar vid "vanliga" trafikbrott utan att fråga i stället blir om annan mindre värdefull egendom. I Finland och Storbritannien finns inga möjligheter att meddela beslut om omedelbara tvångsätgärder i samband med trafikbrott i syfte att driva in böter.

För verkställigheten av felparkeringsavgifter har redovisningen varit mer diversifierad. Vissa länder har uppgett att det, liksom i Sverige, inte finns några möjligheter till tvångsätgärder mot felparkerade fordon enbart i syfte att få verkställt en felparkeringsavgift (Tyskland, Finland, Frankrike och Belgien). Andra länder har uppgett att det finns en sådan möjlighet, framför allt möjligheten att låsa hjulen på ett felparkerat fordon, "wheel clamp" (Danmark, Nederländerna, Spanien och Storbritannien). Endast Nederländerna har emellertid klart uttryckt att denna metod används frekvent. Storbritannien har i stället uppgett att metoden inte används frekvent.

4 Allmänt om trafiksituationen och trafikförseelser i Sverige

4.1 Trafiksituationen i Sverige

I det följande lämnas en grov överblick av hur trafiksituationen ser ut i Sverige och då särskilt beträffande den kommersiella trafiken. Uppgifterna nedan har hämtats framför allt från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA Transporter och Kommunikationer Årsbok 2000/2001, Inrikes och utrikes trafik med svenska lastbilar 2000, Rapport 2001:4 – Uppföljning av de transportpolitiska målen, Kommunikationer nr 4 för 2001 samt Redovisning av ett regeringsuppdrag – Åkerinäringens kostnadsstruktur och konkurrenssituation).

Personbilstrafiken utgör mätt i antalet fordonskilometer den största delen av den svenska trafiken, ungefär 82 %. Ungefär 15 % av trafiken sker med olika typer av lastbil, ungefär 2 % med buss och ungefär 1 % med motorcykel. Ungefär en tredjedel av lastbilstrafiken sker med tunga lastbilar eller ekipage som har en maxlast på 3,5 ton och däröver. Två tredjedelar av denna tyngre lastbilstrafik sker med maxlaster överstigande hela 16 ton. Under de senaste 50 åren har den svenska trafiken tiodubblats och detta har framför allt skett på grund av den stora ökningen i personbilstrafiken. Dock hade jämfört med år 1990 den totala trafiken ökat med ungefär 10 % år 2000 medan den tyngre lastbilstrafiken hade ökat med nästan 20 %. Den särskilt tunga lastbilstrafiken, med maxlaster överstigande 16 ton, hade under samma tidsperiod ökat med drygt 40 %.

Den svenska åkerinäringen har historiskt sett varit mycket reglerad och den internationella konkurrensen har därför genom olika tillstånds- och kvotsystem varit starkt begränsad. Först på senare år har frihandeln vunnit insteg i den tjänsteproduktion som lastbilstransporterna utgör. Med stöd av EG-rätten (Rådets förordning nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar

för transportföretag att utföra inrikes godstransport på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade) kan numera transportföretag som är registrerade i ett EU-land även utföra inrikes godstransporter på väg i vilket annat EU-land som helst utan att vara etablerade i det landet, så kallat cabotage. Förordningen föreskriver dock att det skall vara fråga om tillfälliga inrikes transporter. Öppnandet av möjlighet till cabotage har skett successivt sedan 1993 och är sedan den 1 juli 1998 helt fritt för EU-åkerier i alla EU:s medlemsländer.

Inom Sverige utförs ungefär 40 % av det totala godstransportarbetet med lastbil. Transporterna sker med såväl svenska som utländska lastbilar. Merparten av svenska transporter, 98 %, utförs i inrikestrafik. De fem största mottagar- respektive avsändarländerna för utrikestransporter är i storleksordning Norge, Tyskland, Danmark, Finland och Nederländerna. Transporterna till dessa fem länder svarar för nära 90 % av den internationella trafiken med svenska lastbilar.

Det finns uppskattningar från Statens institut för kommunikationsanalys om att utländska lastbilar svarar för ungefär 17 % av lastbilstrafiken i Sverige. I övrigt vet man för närvarande relativt lite om den utländska trafikens omfattning i Sverige. Det finns inte heller någon säker statistik avseende det utländska cabotagets omfattning i Sverige. EU-kommissionen har tillgång till statistik om tillgängliga och utnyttjade tillstånd fram till den 1 juli 1998 när cabotaget släpptes fritt. Denna statistik har indikerat att det under de sista åren före frisläppandet av cabotaget fanns en större tillgång än efterfrågan på cabotagetillstånd. Detta förhållande har tolkats som att det inte finns ett latent tryck för en stark expansion av cabotageverksamheten i Sverige. Enligt Vägverkets mätningar har emellertid den tunga trafiken i Sverige ökat de senaste åren, men den mängd gods som svenska lastbilar har transporterat har inte ökat. Den rimliga förklaringen till detta anses vara att de utländska lastbilarnas andel av transporterna i Sverige har ökat.

Svenska trafikförseelser kommer i det följande att delas in i trafikbrott, överlastavgifter samt felparkeringsavgifter på grund av att många såväl praktiska som juridiska skillnader föreligger mellan dessa förseelser.

4.2 Trafikbrott i allmänhet och framför allt hastighetsöverträdelser samt brott mot kör- och vilotidsbestämmelserna

Under år 2000 utfärdades ungefär 25 000 strafförelägganden och meddelades ungefär 40 000 domar som kunde hänföras till olika trafikförfattningar. Den största delen av dessa förelägganden och domar avsåg brott mot trafikbrottslagen. De mer vanligt förekommande mindre allvarliga trafikbrotten lagförs emellertid mestadels genom förelägganden av ordningsbot som en polisman utfärdar på platsen för trafikkontrollen. År 2000 utfärdades sammanlagt 203 496 förelägganden av ordningsbot i Sverige. Den största delen av dessa förelägganden avsåg hastighetsöverträdelser. Under år 2000 utfärdades sammanlagt 127 567 förelägganden av ordningsbot avseende hastighetsöverträdelser. Betalning registrerades för nästan 93 % av dessa förelägganden. Under år 2001 utfärdades 2 344 förelägganden av ordningsbot för förseelser mot kör- och vilotidsbestämmelserna. Betalning registrerades för ungefär 78 % av dessa förelägganden. Efter en genomförd nordisk trafikkontrollvecka i september och oktober 2000 rapporterade Rikspolisstyrelsen att 5 208 kontroller hade skett avseende kör- och vilotidsbestämmelserna och att dessa kontroller hade resulterat i 235 rapporter. Dessa siffror skulle grovt kunna peka på att möjligen knappt 5 % av den kommersiella trafiken i Sverige framförs i strid med bestämmelser om kör- och vilotider. Emellertid finns det mycket som tyder på att siffran i verkligheten är väsentligt högre och att mörkertalet för denna typ av brottslighet är mycket stor, bl.a. på grund av fusk bland kommersiella trafikanter som svårigen upptäcks men möjligen också på grund av rapporteftergifter från polisen. Vägverket har t.ex. uppskattat att mellan 60 och 80 % av de kontrollerade transporterna på något sätt bryter mot kör- och vilotidsreglerna (se t.ex. Brottsförebyggande rådets facktidsskrift, Apropå 2/2002 – "Vägbrott ställer nya krav"). Siffrorna bör användas med försiktighet eftersom de inte har sin grund i någon egentlig väldokumenterad statistik, men ger ändå en god allmän bild av problemet med brott mot kör- och vilotidsbestämmelserna. Vägverket har för avsikt att framöver analysera problematiken djupare.

Ungefär 95 % av alla utfärdade förelägganden av ordningsbot avsåg svenska medborgare, cirka 3,5 % medborgare från andra nordiska länder och ungefär 1,4 % medborgare från utomnordiska

länder. 10 146 av alla förelägganden av ordningsbot under år 2000 avsåg utländska trafikanter. Drygt 10 % av dessa utländska trafikanter utnyttjade möjligheten att genom kontantbetalning betala sina böter på plats till polisen. 7 186 av de utländska trafikanterna var nordiska medborgare. Drygt 70 % av de utlänningar som bötfälls i Sverige med föreläggande av ordningsbot är alltså nordiska medborgare. De nordiska medborgarna omfattas i trafikbotssammanhang av NVL och en tvångsmässig verkställighet av lagakraftvunna böter kan därför ske mot dem precis som mot svenska medborgare.

Under år 2000 bötfälldes således 2 960 utomnordiska personer för trafikbrott genom förelägganden av ordningsbot (10 146-7 186). För dessa personer kan emellertid någon verkställighet av lagakraftvunna böter inte framtvingas. Jämför man antalet utomnordiska personer som bötfälldes med det totala antalet utfärdade förelägganden om ordningsbot under det året (203 496) och beaktar att böternas sammanlagda belopp uppgick till 208 092 784 kr, innebär detta att det totala bötesbelopp som statistiskt löper på de utomnordiska personerna uppgår till ungefär 3 miljoner kr. Härtill kommer också bötesbelopp för en mindre mängd strafförelägganden och domar mot utländska medborgare som i dag inte heller kan verkställas. Härvid skall emellertid tas i beaktande att en viss del av de utländska trafikanterna betalar för sig genom förskott till polisen. Riksskatteverket har tidigare i en promemoria från år 1999 redovisat att det bötesbelopp som inte kan drivas in hos gäldenärer bosatta i utomnordiska länder uppgick till 5 469 837 kr. Hela detta belopp avsåg emellertid inte böter för trafikbrott.

4.3 Överlastavgifter

År 2001 fattade länsstyrelserna i Sverige sammanlagt 381 beslut om överlastavgifter. Av dessa avsåg 109 beslut utlandsregistrerade fordon; 66 fordon kom från andra nordiska länder och 43 kom från utomnordiska länder. De påförda avgifterna uppgick sammanlagt till 3 627 900 kr. 2 628 100 kr avsåg fordon registrerade i Sverige och 999 800 kr avsåg utlandsregistrerade fordon (426 000 kr av det sistnämnda beloppet avsåg avgifter för fordon som var registrerade utanför Norden). Siffrorna för år 2000 var ungefär desamma. Det kan alltså konstateras att ungefär 70 % av de påförda överlastavgifterna hänför sig till fordon som är registrerade i Sverige medan

20 % hänför sig till fordon som är registrerade i övriga Norden och 10 % till fordon som är registrerade i länder utanför Norden. Avgifternas storlek varierar. Enligt 2 § lagen (1972:435) om överlastavgift är grundbeloppet för avgiften 2 000 kr med ett visst tillägg för överlasten enligt särskilda tariffer. I november 2000 påfördes en överlastavgift om hela 263 000 kr för ett fordon som var registrerat i Italien. Om man bortser från ytterligheterna uppgick emellertid medelavgiften under år 2001 till ungefär 9 000 kr, såväl för svenskregistrerade fordon som för fordon registrerade i övriga Norden och Europa.

År 1990 höjdes avgiftsnivåerna i lagen om överlastavgift och medelavgiften har därför ökat från att tidigare ha legat på drygt 2 000 kr under 1970-talet och 1980-talet till drygt 5 000 kr under 1990-talet. Sett enbart de senaste två åren har alltså medelavgifterna legat på drygt 9 000 kr. Även det antal avgifter som har utfärdats för utlandsregistrerade fordon har i förhållande till det totala antalet påförda överlastavgifter ökat något under 1990-talet jämfört med siffrorna under 1980-talet. Förhållandet har ändå varit relativt konstant sedan lagens tillkomst år 1972 och har legat på mellan 20 och 30 %. Emellertid har det totala antalet påförda överlastavgifter minskat kraftigt från sitt största antal år 1992. År 1992 påfördes totalt 2 506 överlastavgifter till det sammanlagda beloppet om 11 072 700 kr. Minskningen av antalet påförda avgifter anses bl.a. bero på att färre antal viktkontroller utförs nu än tidigare. Möjligen kan man nu ånyo se en viss ökning av antalet påförda överlastavgifter. Under januari – april 2002 har det utfärdats sammanlagt 206 beslut om överlastavgifter, varav 83 har avsett utländska fordon. Detta är en ökning jämfört med samma tidsperiod år 2001 med 25 % respektive 90 % (under januari – april 2001 utfärdades 165 beslut om överlastavgifter varav 43 avsåg utländska fordon. Under år 2000 var motsvarande siffror endast 99 respektive 13).

Svenska myndigheter anser sig ha en relativt dålig bild av hur omfattande den överlastade vägtrafiken är i Sverige. Efter en genomförd nordisk trafikkontrollvecka i september och oktober 2000 rapporterade Rikspolisstyrelsen att 1 183 vägningar hade skett av olika fordon och att dessa vägningar hade resulterat i 37 rapporter. Siffrorna skulle grovt peka på att 3 % av den kommersiella trafiken i Sverige kan vara överlastad på något sätt. Emellertid finns det mycket som tyder på att andelen överlastad trafik på svenska vägar är väsentligt större än så. Rikspolisstyrelsen

har grovt uppskattat att ungefär 10 % av den trafik som polisen kontrollerar vid överlastkontroller är överlastad. Även denna siffra kan emellertid mycket väl vara i underkant. Vid en undersökning under sommaren 2001 i västra Norrland visade sig ungefär 80 % av lastad trafik vara överlastad. Ungefär hälften av trafiken var emellertid inte lastad alls vilket därför innebär att procentandelen överlastad trafik i förhållande till den totala trafiken var ungefär 40 %. Det skall också tilläggas att polisen upplever att den kommersiella trafiken snabbt får kännedom om de poliskontroller som sätts upp och att de överlastade fordonen har lätt för att ta sig förbi kontrollerna utmed alternativa rutter i det svenska vägnätet. Detta skulle kunna tyda på stora mörkertal. Det skall anmärkas att samtliga dessa siffror bör användas med försiktighet eftersom de inte grundar sig på någon väldokumenterad statistik och ofta är att hänföra till selektiva kontroller som har varit begränsade såväl i tiden som till geografin. Det sagda gör således inget anspråk på att återge en exakt bild av omfattningen av den överlastade trafiken i Sverige utan vill endast försöka ge en allmän bild av problemet.

Även vad gäller betalningsviljan för de påförda överlastavgifterna är det svårt att exakt fastställa och jämföra betalningsviljan mellan svenska fordonsägare å den ena sidan och utländska fordonsägare å den andra sidan. Detta bl.a. på grund av att många olika myndigheter är inblandade i en indrivningsprocess och enskilda ärenden skulle behöva följas under långa tidsperioder. Om man emellertid jämför de betalningsanteckningar som Länsstyrelsen i Stockholm har gjort för sina beslut om överlastavgifter som påförts under 1990-talet och början av 2000-talet kan man skaffa sig en grov bild av betalningsviljan. Under denna tidsperiod påförde myndigheten sammanlagt 479 överlastavgifter för svenska fordon. För 66 av dessa har betalning ännu ej influtit. Motsvarande siffra för de övriga nordiska länderna var 1 190 påförda avgifter och för vilka betalning ännu inte hade redovisats i 415 fall. För övriga länder var siffran 963 påförda avgifter och 596 utestående betalningar. För de svenska fordonen hade alltså under tidsperioden betalning ej erlagts i knappt 14 % av fallen medan siffran för övriga nordiska länder var ungefär 35 %. För övriga länder i Europa hade betalning uteblivit i drygt 61 % av fallen.

4.4 Felparkeringsavgifter

År 2001 utfärdades sammanlagt 942 008 felparkeringsavgifter som senare inte undanröjdes till ett totalt belopp om ungefär 386 miljoner kr. Drygt hälften av avgifterna, 508 586, utfärdades i storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. 32 505, dvs. drygt 3 % av alla utfärdade avgifter, avsåg fordon som var registrerade i utlandet. Vid en revidering i januari 2002 hade 739 944 av avgifterna för de svenskregistrerade fordonen betalats. Vid revideringstidpunkten var med andra ord betalningsviljan för de svenskregistrerade fordonen ungefär 80 %. Vid revideringstidpunkten hade samtidigt endast 2 403 av de 32 505 utfärdade felparkeringsavgifter som avsåg utlandsregistrerade fordon betalats. Vid revideringstidpunkten var därför betalningsviljan för de utlandsregistrerade fordonen ungefär 7 %. Jämför man siffrorna med varandra kan man konstatera att betalningsviljan för de felparkeringsavgifter som utfärdas i Sverige verkar vara ungefär 12 gånger så stor hos ägare av svenskregistrerade fordon än den är hos ägare av utlandsregistrerade fordon. Siffrorna för år 1999 och 2000 ger ungefär samma utfall. Enligt Riksskatteverkets promemoria för år 1999 gick drygt 11 miljoner kr förlorade avseende fordon registrerade i andra nordiska länder eftersom felparkeringsavgifterna inte kunde drivas in. I förhållande till övriga icke nordiska EU-länder var siffran cirka 2,4 miljoner kr.

De praktiska problemen med felparkeringsavgifter är framför allt av regional karaktär och man kan se stora problem framför allt i de kommuner som ligger nära gränserna till andra länder. Till Strömstads kommun kommer t.ex. en stor mängd norrmän för att handla och kommunen utsätts därför för en stor norsk trafik. Under år 2001 utfärdade kommunen sammanlagt 4 375 felparkeringsanmärkningar. Av dessa hänförde sig 2 507 till utlandsregistrerade bilar, troligen mestadels norska. Endast 506 av de utländska anmärkningarna betalades. Nästan 80 % av parkeringsanmärkningarna för utlandsregistrerade fordon betalades alltså inte. Denna siffra verkar möjligen ligga något lägre än riksgenomsnittet för utlandsregistrerade fordon där alltså cirka 93 % av parkeringsanmärkningarna för utlandsregistrerade fordon inte hade betalats vid en revideringstidpunkt, men betalningsoviljan medför ändå en betydligt mer märkbar intäktsförlust för dessa enskilda kommuner än för kommunen i riksgenomsnittet. Man har t.ex. konstaterat att ungefär 3 % av alla i riket korrekt utfärdade felparkerings-

anmärkningar kan hänföras till utlandsregistrerade fordon för vilka betalning ej inflyter. I Strömstad blir siffran emellertid hela 46 %. För nästan hälften av de parkeringsanmärkningar som utfärdas i Strömstads kommun kan man alltså på grund av verkställighetsproblemen med utlandsregistrerade bilar inte påräkna någon betalning. Strömstads kommun gick under år 2001 miste om intäkter på ungefär 450 000 kr på grund av de uteblivna utländska betalningarna. Det kan tänkas att siffran egentligen är ännu högre eftersom det även kan finnas en stor del uteblivna utländska betalningar i kommunens parkeringsautomater.

5 Olägenheter med nuvarande ordning

5.1 Allmänt om olägenheterna

I Sverige finns det inga möjligheter för polisen att framtvinga förskottsbetalningar för trafikbrott eller trafikavgifter. De möjligheter till användande av tvångsmedel som föreskrivs i rättegångsbalken utnyttjas i princip inte vid rena bötesbrott (se mer om detta under avsnitten 2.1.1 och 6.1.3).

En svensk myndighet har som också konstaterats ovan (under avsnittet 2.1.2) inte någon allmän befogenhet att begära verkställighet i en annan stat av en svensk brottmålsdom eller av ett beslut om avgifter för förseelser mot den svenska trafiklagstiftningen. Detta förhållande gäller även omvänt, dvs. en utländsk myndighet kan inte utan vidare framtvinga verkställighet i Sverige av en brottmålsdom eller avgifter meddelade i utlandet. Verkställighet av straff kan därför i avsaknad av konventioner eller mellanstatliga avtal mellan Sverige och andra länder i princip ske endast i det land där domen eller beslutet har meddelats och förövaren kan i många fall undandra sig verkställighet genom att lämna det landet. För Sveriges del kan därför verkställighetsproblem uppstå och uppstår också i praktiken om en i Sverige lagförd person inte längre finns i Sverige när avgörandet mot honom skall verkställas. Problematiken är inte ny. I en tidig proposition skrevs t.ex. följande med avseende på verkställighet av straff för trafikbrott (prop. 1971:114 s. 46 och 52).

Den internationella vägtrafiken har i våra dagar ansenlig omfattning. I allt högre grad utnyttjas vägnätet för godstransporter mellan länderna och i ökande utsträckning används bil för semesterresor utomlands. Denna utveckling har lett till att en inte obetydlig del av vägtrafikanterna i olika länder utgörs av personer som vistas tillfälligt i landet... Resultatet har i praktiken blivit en slumpartad behandling av de trafiköverträdelser som begås av en trafikant under tillfällig vistelse utanför hemlandet. Frågan om bestraffning blir i hög grad beroende av

om brottet hinner beivras medan trafikanten är kvar i landet...Man bör öka möjligheterna att beivra trafikbrott i lagöverträdarens hemland och därigenom minska antalet fall då utländska trafikanter helt undgår bestraffning. Detta skulle utan tvivel vara till fördel för trafik-säkerheten. Samtidigt skulle en sådan reform leda till att man i färre fall behöver tillgripa drastiska tvångs-ingripanden mot trafikanter som under tillfälligt besök i ett land gör sig skyldiga till trafikföreseelser.

Ett sätt att lösa problematiken är genom väl fungerande och effektiva internationella överenskommelser med andra länder. Sverige har också alltsedan 1950-talet deltagit i rättsliga samarbeten tillsammans med andra länder inom ramen för Europarådet. Det utomnordiska samarbetet har mestadels skett på multilateral basis i form av konventioner och har under hand utvidgats och blivit alltmer detaljerat och specificerat. På grund av stora variationer avseende antalet och vilka länder som under åren har tillträtt konventionerna är emellertid regelverken svåröverskådliga. Det kan också sägas att konventionerna nästan uteslutande riktar sig mot betydligt allvarligare brottslighet än bötesbrottslighet samt att de trots ett allt öppnare samarbete mellan de europeiska länderna även idag upplevs som "tungrodda" och administrativt otillgängliga. Möjligheterna till överförande av lagföreling och verkställighet har därför inte fungerat på trafikrättens område genom de konventioner som har tillträtts och de bilaterala avtal som har slutits. Man kan därför konstatera att det grundläggande problem med internationell straffverkställighet avseende ringa trafikbrott som alltid har funnits inte ens i dag har kommit att lösas på ett adekvat sätt, i vart fall inte utanför Norden.

Även om det för närvarande inom EU finns en prioritering för att upprätta ett instrument för ömsesidiga erkännanden på det straffrättsliga området och man kan räkna med att ett sådant instrument lär träda i kraft inom en någorlunda snar framtid, så är det inte helt klart vilken form instrumentet skall ha och vilka typer av avgöranden som det skall omfatta. Instrumentet kommer dessutom enbart att gälla för medlemsstaterna och således inte reglera relationerna mellan Sverige och t.ex. Östeuropa.

Sedan 1960-talet pågår ett omfattande samarbete avseende lagföreling och straffverkställighet mellan Sverige och de övriga nordiska länderna. Detta nordiska samarbete fungerar väl avseende såväl lindrig som allvarlig brottslighet men omfattar inte föreseelser som sanktioneras med avgifter, t.ex. föreseelser enligt lagen

(1972:435) om överlastavgift eller lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. För överlastavgifternas del kan indrivning ändå ske i ett annat nordiskt land med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna samt förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna. Även detta samarbete fungerar för överlastavgifternas del utan anmärkingar. Sverige kan emellertid inte verkställa felparkeringsavgifter ens i de övriga nordiska länderna.

För Sverige föreligger alltså ett juridiskt tomrum avseende internationell verkställighet av böter och avgifter för förseelser mot svensk trafiklagstiftning, framför allt mot utomnordiska länder. De utomnordiska problemen kommer troligen snart att adresseras inom EU, men det är oklart i vilken utsträckning. Verkställighetsproblemen lär också bestå mellan Sverige och Östeuropa under i vart fall en överskådlig tid.

5.1.1 Kort analys

Den praktiska konsekvensen i Sverige av problemen inom området för trafikbrott kan egentligen bara ses i ett utomnordiskt perspektiv eftersom lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (NVL) tillåter en verkställighet i övriga nordiska länder av ett svenskt bötesavgörande. Ungefär 3 000 personer med hemvist utanför Norden kan årligen bryta mot svenska trafikbestämmelser utan att riskera någon reell påföljd. Denna situation innebär ekonomiskt uteblivna intäkter om ett par miljoner kr per år för staten.

Den praktiska konsekvensen av problemen inom området för överlastavgifter kan liksom beträffande trafikbrotten bara ses i ett utomnordiskt perspektiv. Inom Norden kan verkställighet ske med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna. I det utomnordiska perspektivet kan då konstateras att det numera endast påförs ett drygt 40-tal överlastavgifter årligen för fordon som är registrerade i länder utanför Norden och att dessa avgifter sammanlagt uppgår till ungefär knappt 500 000 kr. Någon tvångsmässig indrivning av dessa avgifter kan inte ske. Man måste emellertid här hålla i minnet att antalet påförda överlastavgifter har

sjunkit kraftigt i antal sedan år 1992, troligtvis på grund av en nedgång i antalet poliskontroller. Det verkliga problemet med överlast får därför anses vara betydligt större än vad 2001 års siffror utvisar. År 1992 utfärdades i jämförelse t.ex. 828 beslut om överlastavgift till utländska fordon (flertalet av dessa får emellertid antas hänförliga till fordon registrerade inom Norden). Skulle antalet poliskontroller därför åter bli fler och t.ex. 1992 års statistik mer korrekt anses återge överlastsituationen, så skulle avgifter om ungefär 3 miljoner kr kunna hänföras till fordon registrerade utanför Norden och för vilka effektiva verkställighetsmöjligheter saknas.

Den praktiska konsekvensen av problemen inom området felparkeringsavgifter är att det inte finns någon laglig möjlighet att driva in de ungefär 30 000 felparkeringsavgifter som i Sverige årligen utfärdas för utlandsregistrerade fordon. Verkställighetsmöjligheter saknas t.o.m. i förhållande till övriga nordiska länder. De ekonomiska verkningarna är huvudsakligen regionala och kan för enskilda kommuner innebära att hälften av de felparkeringsavgifter som utfärdas aldrig kan drivas in. Totalt tros kommunerna årligen gå miste om inkomster på ungefär 10–15 miljoner kr på grund av problemet.

Från allmänna utgångspunkter är de ovan beskrivna förhållandena knappast acceptabla. Även bortsett från de speciella överväganden som ligger bakom trafikförfattningarna, och vartill utredningen återkommer i det följande, är det naturligtvis inte godtagbart att regelsystemet inte medger praktisk verkställighet i vissa fall. Som nyss har berörts kan personer med hemvist utanför Norden (och avseende felparkeringsavgifter även med hemvist i annat nordiskt land) i praktiken bryta mot svenska trafikbestämmelser utan att riskera någon reell påföljd. Man kan då inte heller bortse från den rent mänskliga reaktionen från polis och andra övervakande myndigheter att lägga ned mindre kraft på att ingripa mot just denna typ av trafikanter. Detta innebär i realiteten att det inte finns någon likhet i tillämpningen av straff- och avgiftsbestämmelser på trafikområdet och att av riksdag och regering särskilt beslutade föreskrifter i vissa fall praktiskt blir utan verkan. En ytterligare följd av detta är att staten och kommuner på grund av obetalda böter och avgifter årligen går miste om intäkter i storleksordningen 15–20 miljoner kr. Redan dessa förhållanden talar med styrka för en ändring. Härtill kommer de överväganden

med avseende på bl.a. vägskador och trafiksäkerhet som ligger till grund för de skilda trafikförfattningarna.

5.2 Vägskador

Den tunga trafiken lämnar förr eller senare spår efter sig. Vägytan spricker, vatten tränger ner, underlaget vattenmättas och försvagas. Nedbrytningen av vägarna kan gå fort redan när fordonen som kör på dem är tunga och naturligtvis ännu fortare när fordonen är för tunga. Förekomsten av överlast är därför en starkt bidragande orsak till att vägnätet bryts ned. En effekt av överlasterna är uppkomsten av spår i vägbanan. En sådan spårbildning försämrar trafiksäkerheten bl.a. genom att risken för vattenplaning ökar. Vidare kan sprickbildningar i vägbeläggningen påverka underliggande lager och därmed förorsaka dyrbara reparationer av vägarna. En del broar i Sverige är byggda före andra världskriget och är inte dimensionerade för några större belastningar. Betongbroar kan spricka vid överlastningar och en följd kan bli viktbegränsningar eller avstängningar med omvägar för trafiken och dyrbara reparationer för staten som konsekvens.

Påfrestningen på vägar och broar ökar med ökad belastning och det har beräknats att den nedbrytande effekten är 50 % större för ett treaxlat fordon som har 10 % överlast än för ett motsvarande fordon med maximalt tillåten last (se t.ex. prop. 1989/90:17 s. 11). Enligt en schweizisk undersökning sliter en lastbil som kör med ett axeltryck på 14 ton hela 11 gånger så mycket på vägen som en lastbil som kör med ett axeltryck på 10 ton gör (se t.ex. motion 1990/91:T 901).

Staten lägger ned ungefär 2,5 miljarder kr per år för drift och underhåll av belagda svenska vägar. Härtill kommer ytterligare kostnader för broar och tunnlar samt icke-belagda vägar. Kostnaderna ökar reellt med tiden. Det är inte möjligt att särskilja orsakerna till underhållet. Med tiden utsätts naturligtvis vägsystemet för ett normalt slitage av både trafik och natur som orsakar stora underhållskostnader. Man kan emellertid inte bortse från att den alltmer ökande tunga trafiken spelar en relativt stor roll för nödvändigheten av vägunderhållet. För att åskådliggöra problemet med just den utomnordiska trafiken kan man göra följande mycket översiktliga uträkning. Det skall klart understrykas att denna uträkning endast vill tjäna som ett grovt åskådliggörande. Vid en

undersökning ("Mätning av verkliga fordonsvikter på en väg i Norrland med SiWIM") kom Vägverket fram till att livslängden på det aktuella vägnätet förkortades med ungefär 24 % på grund av den överlastade trafiken som hade uppmätts. Undersökningen gällde endast ett visst speciellt vägnät i Norrland och under en tvåveckorsperiod i juni 2001. Det finns i övrigt inga mer exakta mätningar av i hur stor grad och till vilka kostnader den överlastade trafiken påverkar det svenska vägnätet. Man har tidigare uppskattat att det kostar staten mer än 100 miljoner kr varje år att laga de skador som överlasterna orsakar (uppgift från Vägverket "Vi håller Vägen om du håller Vikten", 1985). Om 17 % av lastbilstrafiken i Sverige är utländsk (se ovan under avsnittet 4.1) kan således den utländska trafiken stå för ungefär 17 miljoner kr av de totala reparationskostnaderna. Viktskillnader vid överlastning verkar inte vara markanta mellan svenska och utländska transporter eftersom medelavgiften för överlast är ungefär lika stor för bägge grupperna (se avsnitt 4.3). Om förhållandet mellan utomnordisk och inomnordisk trafik är ungefär 1:3 (10 % av påförda avgifter kan hänföras till fordon registrerade i länder utanför Norden medan 20 % hänför sig till fordon registrerade i övriga Norden, dock ej Sverige – se ovan under avsnittet 4.3) så kan den utomnordiska överlastade trafiken kosta staten mellan 5 och 6 miljoner kr varje år i form av kostnader för vägunderhåll. Denna kostnad kan emellertid inte helt hänföras till verkställighetsbrister i systemet med överlastavgifter eftersom även den svenska och nordiska trafiken är överlastad. Den utländska trafiken är emellertid över-representerad med avseende på de påförda överlastavgifterna eftersom den verkar stå för ungefär 30 % av alla påförda avgifter men endast 17 % av trafiken. Om man godtar att denna skillnad kan hänföras till verkställighetsbrister i avgiftssystemet så kan den ekonomiska delen av denna skillnad uppskattas till ungefär 2,5 miljoner kr. Om införda verkställighetsregler skulle leda till att den utomnordiska trafiken inte överlastade i någon större mån än vad den svenska trafiken gör så skulle detta enligt den ovan gjorda beräkningen kunna innebära lägre kostnader för staten i form av vägunderhåll med ungefär 2,5 miljoner kr per år.

I Sverige har dragbilarna vanligtvis tre axlar och de kan därför lasta relativt mer utan att överskrida lastbestämmelserna än vad utländska åkare kan som oftast kör med tvåaxlade dragbilar. Det har härvid gjorts gällande att svenska transportörer kan vara väl så konkurrenskraftiga i förhållande till utländska åkare trots att

milkkostnaden för de svenska fordonen kan vara 30 % högre än för de utländska, eftersom det relevanta priset för transportköparen bestäms av priset per tonkm snarare än priset per mil för fordonet. Utländska åkare kan därför i ett skarpt konkurrensläge vara benägna att ta lika stora laster som de svenska konkurrenterna trots att detta inte kan ske utan att bryta mot lastbestämmelserna. (se t.ex. SIKÅ, Åkerinäringens kostnadsstruktur och konkurrens-situation, Delrapport 1, s. 34).

Konsekvensen av verkställighetsolägenheterna på detta område bör därför inte underskattas. En effektiv verkställighet av överlast-avgifter skulle således i förlängningen kunna resultera i minskade underhållskostnader för det svenska vägsystemet med miljontals kr.

5.3 Trafiksäkerhetsproblem

När riksdagen beslutade att frågan om indrivning av böter vid trafikbrott borde ses över angav den bl.a. som grund att det är angeläget av trafiksäkerhetsskäl att ha ett effektivt påföljdssystem även för utländska fordonsförare (se 1997/98:JuU24 s. 18 och riksdagsskrivelse 1997/98:228).

Det har bl.a. framhållits att såväl åkare, chaufförer och transportledare på grund av den rådande konkurrenssituationen får arbeta under mer pressande förhållanden. Det har också framhållits att trafiksäkerheten sätts på spel särskilt av utländska förare (motion 1998/99:T 402). Det kan emellertid många gånger vara svårt att klart fastställa direkta orsaker till en trafikolycka. Det finns en obenägenhet från förare att erkänna sina eventuella brister och det finns svårigheter för myndigheter att få korrekta rapporteringar av olyckor. Någon helt säker statistik kan därför inte föras.

Det står dock klart att fordon som framförs med för hög hastighet typiskt sett utgör en större trafikfara än fordon framförda med laglig hastighet. Även uttröttade förare som har brutit mot bestämmelserna om kör- och vilotider utgör potentiellt en stor trafikfara. Fordon som har överlastats eller har lastats fel innebär också i sig en betydande trafiksäkerhetsrisk. Sådana fordon kan också indirekt genom sin tyngd ge upphov till spårbildningar i vägbanan och på så vis sedermera orsaka vattenplaning för andra trafikanter. Det har ovan konstaterats att utländska fordon står för ungefär 30 % av alla påförda överlastavgifter. Samtidigt har

konstaterats att utländska lastbilar svarar för ungefär 17 % av lastbilstrafiken i Sverige. De utländska fordonen framstår därför som överrepresenterade i överlastsammanhang och detta kan möjligen hänföras till verkställighetsbristerna i avgiftssystemet.

Konsekvensen av verkställighetsolägenheterna för trafiksäkerheten bör därför inte heller underskattas. Ineffektiva verkställighetsmöjligheter av böter och överlastavgifter kan alltså ha en icke oansenlig inverkan på trafiksäkerheten på de svenska vägarna.

5.4 Allmänna konkurrensproblem

Förutom de nyss berörda aspekterna har framför allt den svenska åkeribranschen gjort gällande att de verkställighetsproblem som finns verkar konkurrensmässigt menligt för de svenska åkeriföretagen jämfört med för utländska åkeriföretag. Det står klart att de svenska åkerierna numera är utsatta för en hård priskonkurrens på marknaderna för internationella transporter samt inrikes dragbils- och fjärrtransporter. Den alltmer skärpta konkurrensen mellan aktörerna anses bero på bl.a. den avreglerade utlandstrafiken och cabotaget, men även på att det har uppstått nya marknader i såväl Östeuropa som inom EU samt på att transportbranschen successivt har kommit att omstruktureras.

Det föreligger enligt genomförda undersökningar troligen en betydande skillnad mellan det kalkylmässiga kostnadsläget hos många utländska åkerier jämfört med svenska åkerier som är verksamma på de konkurrensutsatta marknaderna, där de svenska åkeriernas kostnader är högre än deras utländska konkurrenters. Skillnaden har uppskattats till mellan 20 och 30 % av totalkostnaderna (se t.ex. SIKÅ, Åkerinäringens kostnadsstruktur och konkurrenssituation, Delrapport 1, s. 43).

I samband med den hårdare konkurrenssituationen för de svenska åkerierna har det också gjorts gällande att om en successiv utslagning skulle komma att ske av de svenska åkerierna så skulle detta i förlängningen kunna leda till högre priser för konsumenterna. Det har också gjorts gällande att en hög arbetslöshet skulle kunna bli konsekvensen eftersom drygt 50 000 personer är direkt sysselsatta inom åkerinäringen. Därtill kommer många indirekt sysselsatta personer som arbetar i verkstäder och hos däckleverantörer m.m. (se t.ex. motionerna 1999/2000:T 465 och 466).

En tidigare utredning (se SIKÅ, Åkerinäringsens kostnadsstruktur och konkurrenssituation, Delrapport 1, s. 37) har emellertid ställt sig tveksam till om de verkställighetsproblem som finns inom trafikrätten verkligen påverkar de svenska åkeriernas konkurrenssituation på ett påtagligt sätt jämfört med andra faktorer. De kostnadsskillnader som anses föreligga mellan den svenska åkerinäringsen och den utländska anses nämligen i huvudsak bestå av skillnader i rörliga kostnader (såsom kostnader för bränsle, däck, service och underhåll), förarkostnader samt företagskostnader (såsom central administration och kalkylmässig vinst). I den tidigare utredningen ansågs en bristande efterföljd av lagar och regler i sig endast försumbart påverka de rent ekonomiska kostnadsskillnaderna. Det framhölls emellertid att det av rent principiella skäl är ytterst viktigt att försöka säkerställa en enhetlig regelefterlevnad på den avreglerade transportmarknaden. Detta dels för de berörda aktörernas skull och dels för att även allmänheten fullt ut skall kunna acceptera de förenklade villkor som nu råder för utländska konkurrenters marknadstillträde. Det finns inte anledning att nu se saken på ett annat sätt.

Verkställighetsproblemet får i detta sammanhang därför framför allt anses vara av principiell natur och det kan inte sägas vara visat att det i sig utgör en större bidragande faktor till konkurrenssituationen på marknaden.

6 Allmänna utgångspunkter för en förändring

Inom alla rättsordningar existerar vissa grundläggande principer som har vuxit fram för att reglera olika rättsförhållanden. Eftersom framställningen i det följande kan komma att mynna ut i lagförslag med någon form av tvångsmedelsanvändning är det av vikt att först gå igenom vissa av dessa grundläggande principer som kan tänkas komma att beröras av ett sådant lagförslag. Sverige har såväl anslutit sig till den Europeiska unionen som tillträtt den Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen). Även vissa av de grundläggande principerna inom dessa områden måste därför analyseras eftersom de också kan ha en möjlig inverkan på eventuella lagförslag. Först skall emellertid relevanta nationella svenska rättsprinciper tas upp.

6.1 Nationella svenska rättsprinciper

Hänvisning till begreppet rättssäkerhet görs ofta i olika sammanhang, inte minst när användande av tvångsmedel diskuteras. Med begreppet rättssäkerhet menas vanligen enligt svensk rätt att det finns en förutsebarhet och likhet inför lagen, men också att det finns vissa trygghetsgarantier, såsom t.ex. skydd för äganderätten och att oskyldiga människor inte döms för brott m.m. Ofta har rättssäkerhetsbegreppet härvid kommit att uttrycka individuella värden och därmed kommit att stå i ett motsatsförhållande till statsmaktens krav på effektivitet i sitt maktutövande. I den 31:a domarregeln framgår ju bl.a. att: "...det är fast bättre att giva en brottslig lös, än pina och plåga honom som obrottslig är." Det förtjänar emellertid att påpekas att detta motsatsförhållande inte alltid är för handen och att rättssäkerhetsbegreppet vare sig framstår som absolut eller helt lättbegripligt, vilket följande tankegång påpekar.

”...en ökad effektivitet i brottsbekämpningen innebär visserligen en minskad rättssäkerhet för den misstänkte i vissa fall men också en ökad rättssäkerhet för allmänheten, åtminstone för de delar av den som ej är utsatta för misstankar eller på annat sätt direkt berörda av brottsutredningen. Det råder alltså inte bara en motsatsställning mellan rättssäkerhet och effektivitet utan också ett samband dem emellan och detta även i ett vidare perspektiv: `större effektivitet i samhällets verksamhet...kan vara en nödvändig förutsättning för att bevara eller återvinna respekten för lagarna och därmed ytterst också för att garantera rättssäkerheten.`” (Per Henrik Lindblom ”Tomt prat ? Reflexioner om straffprocessens funktion och de allmänna värderingarna bakom straffprocessuella tvångsmedel”, Festskrift till Hans Thornstedt, 1983 s. 469 samt sistnämnda citat – Carl Lidbom ”Frihet, rättssäkerhet och effektiv samhällsstyrning – ett dilemma för lagstiftaren, i Förhandlingarna vid Det tjugonionde nordiska juristmötet, Del II, s. 269 ff. [1982]).

6.1.1 Allmänna principer

I regeringsformen upptas vissa fundamentala fri- och rättigheter som gäller för alla medborgare. Exempel på sådana rättigheter är skydd gentemot staten från att utsättas för olika sorters kroppsliga ingrepp såsom kroppsvisitation och husrannsakan eller frihetsberövande (2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Skyddet gäller i princip även för utlänningar som vistas i Sverige (2 kap. 22 § andra stycket 3 och 4 pp regeringsformen). Rättigheterna är emellertid inte helt oinskränkta utan kan begränsas (2 kap. 12 § regeringsformen). Polis och åklagare har t.ex. möjlighet att under vissa förhållanden besluta om kroppsvisitation och husrannsakan som ett led i sina brottsutredningar och domstolarna kan besluta om frihetsberövande för individer som har begått brott. Dessa tvångsåtgärder från samhället, som utgör begränsningar av individernas grundlagsrättigheter, kan emellertid inte ske skönmässigt utan måste ha stöd av lag. Denna formbundenhet för möjligheterna till en begränsning av grundlagsrättigheterna ger uttryck för den så kallade legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen innebär därmed att en myndighets tvångsåtgärd, såsom t.ex. husrannsakan eller frihetsberövande, endast får företas om det finns ett uttryckligt stöd i lag för åtgärden. Legalitetsprincipen uttrycks direkt i grund-

lagen (2 kap. 12 § regeringsformen). Tre ytterligare principer anses emellertid också emanera från grundlagen, nämligen ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. När det gäller t.ex. tvångsmedlet häktning skall ändamålet med häktningsåtgärden enligt lagens lydelse vara att minska risken för att den misstänkte avviker, att han försvarar utredningen eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Häktning får alltså inte ske för att tjäna några andra ändamål än dessa. Behovsprincipen innebär att en tvångsåtgärd inte får företas om det inte är nödvändigt med hänsyn till tvångsåtgärdens syfte. Man skall alltså på sakliga grunder göra den bedömningen att det inte går att lösa en viss uppgift utan att tillgripa tvångsmedlet i fråga (Peter Fitger, "Rättegångsbalken", kommentaren till 23 kap. 16 § rättegångsbalken).

6.1.2 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får tillgripas om skälen för tvångsåtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som tvångsåtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Detta betyder att tvångsmedlet endast får användas om syftet med tvångsåtgärden inte kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Minsta möjliga tvång skall alltså under alla förhållanden användas för att nå det avsedda syftet. Kort har principen uttryckts som att man inte skall "skjuta sparvar med kanon" (Halvar Sundberg – se t.ex. Joakim Nergelius, Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt, 2000, s. 90, n. 39).

Proportionalitetsprincipen tar därmed sikte på de negativa verkningar som en tvångsåtgärd kan innebära för individen och får till följd att tvångsåtgärden med avseende på sin art, styrka, räckvidd och varaktighet måste stå i en rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden i fråga. Vid denna bedömning skall hänsyn tas inte endast till tvångsåtgärdens direkta verkningar utan även till dess indirekta verkningar och eventuella verkningar för tredje man, t.ex. vid åtgärder såsom husrannsakan på en tidningsredaktion eller på ett advokatkontor (se vidare om dessa principer i t.ex. prop. 1988/89:124 och SOU 1984:54). Proportionalitets-

principen är numera lagfäst inom vissa områden (se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket och 26 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken) och dess tillämpningsområde anses väsentligt ha utvidgats genom Sveriges medlemskap i EU den 1 januari 1995 (se t.ex. Joakim Nergelius, a.a., 2000, s. 91).

När staten behöver tillgripa tvångsåtgärder t.ex. vid vissa typer av brottslighet så gäller rent allmänt att ju allvarigare typ av brottslighet det rör sig om, desto verkningfullare medel måste polisen och övriga myndigheter få lov att använda sig av i sina verksamheter (se t.ex. SOU 1979:6 s. 294). Omvänt gäller därför att ett tvångsmedel bör tillgripas med allt större restriktivitet desto lindrigare brott det är fråga om (prop. 1986/87:112 s. 32). Om de tvångsmedel som kan tänkas komma till användning inte står i en rimlig proportion till vad som står att vinna med tvångsåtgärderna bör man i enlighet med proportionalitetsprincipen avstå från att använda tvångsmedlet i fråga (prop. 1988/89:124 s. 27).

I fråga om lagstiftning har proportionalitetsprincipen fått betydelse på det sättet att tillåtandet av i vart fall starka tvångsmedelsbefogenheter ofta förknippas med endast allvarigare typer av brott. T.ex. får det för individen mycket integritetskränkande tvångsmedlet hemlig teleavlyssning användas endast om det finns misstankar om så allvarliga brott att minimistrafpen för brotten uppgår till i vart fall två års fängelse och avlyssningen dessutom bedöms vara av synnerlig vikt för polisens utredning (27 kap. 18 och 20 §§ rättegångsbalken).

6.1.3 Proportionalitetsprincipens tillämpning

Tvångsmedlet häktning används i praktiken normalt inte vid mindre allvarliga trafikförseelser. I förlängningen utgör emellertid bestämmelserna om häktning en principiell grund även för beslut om mindre ingripande tvångsmedel såsom anhållande och gripande. Det är därför av intresse att inledningsvis se hur proportionalitetsprincipen har använts på trafikrättens område i dessa fall och vilka avvägningar som har gjorts.

Om det finns skäl att häkta någon får denne anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Om det i sin tur finns skäl att anhålla någon får också en polisman i brådskande fall gripa den misstänkte även utan ett föregående anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket rättegångs-

balken). För häktning gäller som en grundläggande förutsättning att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får häktning inte ske (24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken). Redan här kan urskiljas en lagstiftningsmässig avvägning av vilket straffrättsligt allvar som bör krävas för att använda häktningsinstitutet. Proportionalitetsprincipen innebär ju bl.a. att en myndighet måste avstå från att utnyttja ett tvångsmedel om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som står att vinna (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 27). Detta innebär emellertid inte att tvångsmedel över huvud taget inte kan användas vid trafikbrott som t.ex. endast kan rendera i penningböter. I 24 kap. 2 § rättegångsbalken stadgas nämligen följande:

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller

2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Det ansågs redan vid den nuvarande rättegångsbalkens tillkomst finnas ett behov av att i vissa fall ha möjlighet att använda det mer ingripande tvångsmedlet häktning även vid mer bagatellartade brott. Processlagberedningen ansåg att detta var av särskild betydelse bl.a. vid fråga "om brott vid framförande av motorfordon" (NJA II 1943 s. 324) eftersom utlänningar som mer tillfälligt uppehåller sig i Sverige kan vara inblandade i sådana situationer. Vid en senare omarbetning av häktningstagstiftningen, då bl.a. vissa ändringar gjordes i 24 kap. 1 § rättegångsbalken, behölls häktningens möjligheten i 24 kap. 2 §. Det ansågs nämligen att ett helt slopande av häktningens möjligheten även för lindrigare brott i speciella situationer skulle medföra att samhällets möjligheter att beivra dessa brott i praktiken skulle upphöra. Ett sådant förhållande ansågs oacceptabelt (prop. 1986/87:112 s. 32). Det påmindes emellertid om att tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna bör ske med återhållsamhet och med en allt större restriktivitet ju lindrigare brott det är fråga om.

I 26 kap. rättegångsbalken behandlas regler om kvarstad i brottmål. Reglerna syftar till att säkerställa verkställighet av betalningsskyldighet som kan komma att ådömas en misstänkt på

grund av brott och gäller såväl för böter som annan ersättning till det allmänna. Kvarstad kan beviljas oavsett brottets beskaffenhet. Det är domstolen som beslutar om kvarstad, men i avvaktan på ett sådant beslut kan egendom tas i förvar. Beslut om förvarstagande får i princip endast beslutas av en åklagare eller undersökningsledare. Är emellertid fara i dröjsmål får även en polisman fatta beslut om förvarstagande. Det har tidigare framhållits att kvarstadsinstitutet mest används gentemot utlänningar och att det utgör ett realistiskt alternativ i den mån en verkställighet av ett svenskt avgörande inte kan ske i utlandet och den misstänkte saknar en stadigvarande hemvist i Sverige (se t.ex. Peter Fitger, "Rättegångsbalken", kommentaren till 26 kap. 1 § rättegångsbalken). Proportionalitetsprincipen gäller emellertid även för kvarstadsinstitutet och Riksåklagaren har gjort följande uttalande om användningen av institutet.

"Om utlänningen inte vill eller kan lämna pengar som säkerhet för böterna, bör åklagaren överväga om egendom till ett värde, som svarar mot böterna, skall tas i förvar. Åklagaren skall därvid såvitt möjligt ta hänsyn till utlänningens intresse. Annan egendom bör inte tas i förvar än sådan som utlänningen utan större olägenhet kan avvara. Fordon som han färdas med eller reskassa som han behöver för resan eller uppehållet bör som regel inte berövas honom. Utlänningen bör beredas tillfälle att själv ge anvisning på den egendom som han anser sig lättast kunna avvara." (se Riksåklagaren, Cirkulär C 34 den 25 september 1967. Detta cirkulär upphörde att gälla den 1 januari 2000 (RÅFS 1999:7) Att cirkulärt har upphört att gälla har emellertid enligt Riksåklagaren inte inneburit att innehållet i cirkuläret i sin helhet sakligt sett är föråldrat.)

Den återhållsamhet som ovan sades böra ske med tvångsmedel i dessa fall (prop. 1986/87:112 s. 32) torde också föreligga i praktiken. Riksåklagaren har t.ex. uppgett att åklagarna i praxis visar en stor restriktivitet vid användningen av tvångsmedel vid rena bötesbrott (se JO 1997/98 s. 151).

6.1.3.1 Två belysande JO-uttalanden på trafikrättens område

I det första avgörandet (JO 1996/97 s. 103) var fråga om en engelsk medborgare som var bosatt i Danmark och som vid en hastighetskontroll utanför Ljungby hade uppmätts framföra sin personbil

med 125 km/h där högsta tillåtna hastighet var 110 km/h. Engelsmannen förnekade gärningen och fick följa med ansvarig polisman till polisstationen i Ljungby. Engelsmannen vägrade där att deponera något förskott avseende böter för förseelsen när han fick veta att en sådan förskottsbetalning var frivillig. Han ombads att återkomma dagen därpå vilket han också gjorde. Vid det tillfället var även en åklagare närvarande och efter en kortare stund fick engelsmannen lämna polisstationen.

JO konstaterade först att engelsmannen rent faktiskt hade haft en sådan begränsning i sin rörelsefrihet att det var nödvändigt att utreda frågan om det hade funnits laga grund för ett frihetsberövande i ärendet. JO konstaterade därefter att vid så enkla förseelser som en fortkörning lämnar den misstänkte regelmässigt de uppgifter som utredningen kräver redan vid kontrollplatsen och att det därför saknas förutsättningar för att ta med den misstänkte till förhör på polisstation. JO gick därefter vidare och konstaterade att häktningsbestämmelserna i 24 kap. 2 § rättegångsbalken *formellt* var tillämpliga, under förutsättning att det hade kunnat antas att engelsmannens uppgifter om namn och hemvist var osanna eller att det fanns risk för att denne genom att lämna landet skulle undandra sig lagförelse eller straff. Ingenting talade emellertid enligt JO för att så hade varit fallet utan engelsmannen hade redan vid kontrollplatsen lämnat alla de uppgifter som rimligen kunde krävas av honom. Efter det att engelsmannens identitet hade fastställts och denne hade förnekat hastighetsöverträdelsen fanns det därför enligt JO inte längre någon grund för tvångsgätgärder vare sig med stöd av rättegångsbalken eller någon annan lagstiftning. Engelsmannen skulle därför ha tillåtits att fortsätta sin färd. JO såg allvarligt på den ansvarige polismannens myndighetsutövning och gjorde även följande allmänna uttalande i sitt beslut. "Om en person med hemvist i ett nordiskt grannland misstänks för en hastighetsöverträdelse i Sverige, finns det med hänsyn till de nordiska reglerna inte någon risk för att den misstänkte endast genom att återvända hem undandrar sig lagförelse eller straff. I ett sådant fall saknas det därför redan av denna anledning grund för häktning enligt 24 kap. 2 § 2 RB *liksom för varje annat tvångsmedel* (utredningens kursivering) till säkerställande av lagförelse eller straff" (s. 105). Bedömningen synes vara annorlunda vid konstaterande av flyktfara enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken (se Peter Fitger, a.a., kommentaren till 24 kap. 1 § rättegångsbalken) där

häkttningsreglerna skall garantera att lagföring och straffverkställighet sker i Sverige.

I det andra avgörandet (JO 1997/98 s. 147) var det fråga om en tysk medborgare med hemvist i Portugal som i Stockholm misstänktes för att ha kört 81 km/h på ett vägavsnitt där den högsta tillåtna hastigheten var 50 km/h. Tysken förnekade gärningen och kunde inte förete några identitetshandlingar. Han kunde inte heller deponera det aktuella bötesbeloppet. Efter att ha åkt med polisen till en restaurang kunde han identifieras med hjälp av sitt pass som han hade förvarat i restauranggarderoben. Efter identifieringen körde emellertid polisen tysken till dennes tillfälliga bostad i Sverige i syfte att kontrollera dennes körkort. Efter ett resultatlöst letande grep polisen tysken och en åklagare beslutade därefter att meddela tysken reseförbud med en anmälnings-skyldighet. Samma åklagare hävde några timmar senare beslutet om reseförbud.

JO konstaterade att de lagliga förutsättningarna för gripande respektive meddelande av beslut om reseförbud *formellt* var uppfyllda. JO gick därefter över till frågeställningen om besluten kunde anses rimliga i förhållande till den förseelse som misstankarna avsåg. JO ansåg att förhållandena kring polisens skjutsning av tysken till restaurangen var sådana att det kunde ifrågasättas om denne inte redan på detta stadium var underkastad en sådan begränsning av sin rörelsefrihet att han i realiteten skulle anses som frihetsberövad. JO ansåg emellertid att eftersom det med stöd av 24 kap. 2 § 1 rättegångsbalken förelåg en formell grund för att gripa tysken för identifiering så kunde polisens åtgärd inte kritiseras. När tyskens identitet väl hade fastställts med hjälp av dennes pass saknades det enligt JO skäl att fortsätta letandet efter tyskens svenska körkort. Den enda återstående häkttningsgrunden och därmed grund för frihetsberövande var då att det skulle finnas risk för att tysken genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring. Även om det fanns en formell möjlighet att gripa tysken på denna grund ansåg JO att proportionalitetsprincipen uteslöt en sådan åtgärd. Senast när tyskens identitet och hemvist hade klarlagts borde mannen enligt JO därför ha fått lämna platsen. Eftersom gripandet inte stod i strid med ordalydelsen i 24 kap. 2 § 2 rättegångsbalken vidtog inte JO någon ytterligare åtgärd mot polisen i anledning av dess beslut att gripa tysken. Vad avsåg åklagarens beslut om reseförbud konstaterade JO att man vid bagatellbrott och vid valet mellan att säkerställa lagföring genom

att meddela utlännings reseförbud å den ena sidan och att låta honom lämna landet och eventuellt undkomma lagföring å den andra sidan, ofta har att välja det senare alternativet med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Eftersom tysken i ett första skede inte hade uppgett någon adress vare sig i Sverige eller utomlands ansåg sig JO inte kunna rikta någon kritik mot åklagarens bedömning att ett tvångsmedelsbeslut framstod som försvarligt vid en avvägning av intresset för lagföring vägt mot de olägenheter som kunde bedömas uppstå för mannen.

JO:s mer generella uttalanden i det sistnämnda avgörandet är också av intresse för utredningen. JO ansåg nämligen att när det är fråga om förseelser som är så lindriga att de inte kan medföra någon annan påföljd än penningböter så är häktning en alltför ingripande åtgärd och är därigenom helt utesluten med hänsyn till proportionalitetsprincipen (s. 153). JO konstaterade därefter att en polis beslut om gripande skiljer sig från ett beslut om anhållande och häktning, bl.a. genom att det utgör ett mer provisoriskt frihetsberövande. Ett gripande kan också fungera som en förberedande åtgärd även i förhållande till andra tvångsmedel än häktning, t.ex. till beslut om reseförbud – som ju utgör en mindre ingripande åtgärd än häktning. Det kunde enligt JO mot denna bakgrund med visst fog göras gällande att ett beslut om gripande i vissa fall kan vara förenligt med proportionalitetsprincipen trots att man gör den bedömningen att en tillämpning av proportionalitetsprincipen utesluter ett senare beslut om anhållande och häktning. När misstanken avser sådana förseelser som endast kan leda till penningböter ansåg emellertid JO att huvudregeln är att även beslut om gripande inte skall förekomma. JO ansåg att proportionalitetsprincipen lämnade ett något större utrymme för ett frihetsberövande med stöd av 24 kap. 2 § rättegångsbalken när det är fråga om någon som försöker undandra sig lagföring genom att vägra uppge namn och adress än när det rör sig om exempelvis en i utlandet bosatt person som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att fortsätta en planerad resa och därvid lämna landet.

6.2 Rättsprinciper inom EU

Den materiella gemenskapsrätten, som ju bl.a. syftar till bildandet av en gemensam marknad, påverkar individer på ett konkret sätt. Det har därför varit nödvändigt att gemenskapsrättens utveckling

har skett med respekt för individens rättigheter. Romfördraget innehåller vissa uttryckliga principer till skydd för individen, såsom t.ex. principen om förbud mot diskriminering i artikel 12. EG-domstolen har emellertid även tagit på sig att utveckla ett från Romfördraget mer självständigt fundament av rättigheter för individen som måste beaktas när EG-institutionerna verkar inom gemenskapsrätten. Förutom det mycket viktiga diskrimineringsförbudet på grund av nationalitet skall i detta avsnitt den lika viktiga proportionalitetsprincipen inom EU analyseras. Därefter skall konkurrensbegreppet som princip undersökas, men först skall kort principen om rättssäkerhet tas upp, såsom den har framförts av EG-domstolen.

6.2.1 Principen om rättssäkerhet

Rättssäkerhetsprincipen har inom EU kommit att understryka nödvändigheten av att institutionerna tar hänsyn till individens intresse av regler som är rimligt klart utformade ("legal certainty"). EG-domstolen har uttryckt detta på följande sätt.

"Community legislation must be certain and its application must be foreseeable by those subject to it. That requirement of legal certainty must be observed all the more strictly in the case of rules liable to entail financial consequences, in order that those concerned may know precisely the extent of the obligations which they impose on them" (Dom av den 15 december 1987 i mål C-348/85, *Danmark mot Kommissionen*, REG 1987 s. 5225, punkten 19).

En ordning som ålägger individen pålagor måste alltså vara klar och entydig så att individen inte svävar i okunnighet om sina rättigheter och skyldigheter. En annan aspekt av rättsäkerhetsprincipen inom EU är att den innebär en skyldighet att skydda välförvärvade rättigheter och berättigade förväntningar ("legitimate expectations"). Denna princip är av betydelse vid förändringar av ett rättsläge och reser bl.a. vissa frågeställningar om möjligheterna av regler med retroaktiv verkan. Principen måste anammas även av nationella myndigheter om dessa tillämpar gemenskapsrätten ("EU Karnov" 1998/99 s. 2318).

6.2.2 Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet

Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet kommer till uttryck i artikel 12 i Romfördraget:

Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Stundtals görs rent allmänt skillnad mellan begreppen "förbud mot diskriminering" och "likabehandling" där det förra begreppet anses uttrycka krav på avhållsamhet från diskriminering och det senare anses uttrycka krav på positiva åtgärder. EG-domstolen har emellertid inte gjort någon egentlig skillnad mellan begreppen (Takis Tridimas, "The General Principles of EC Law", Oxford 1999 s. 42). I det följande kommer begreppet "förbud mot diskriminering" att användas.

Principen om förbud mot diskriminering har alltid stått i ett mycket nära förhållande till själva rättvisebegreppet. Det framstår t.ex. som självklart att domstolar i en rättsstat inte tillämpar lagen på olika sätt för olika individer, om själva sakfrågan väl är densamma. Detta kan sägas utgöra ett formellt förbud mot diskriminering. Det är emellertid ur ett rättviseperspektiv också viktigt att även lagarna i sig inte diskriminerar olika individer enbart på godtyckliga grunder. Detta kan sägas utgöra ett materiellt förbud mot diskriminering. Gemenskapsrätten ställer sig restriktiv mot diskriminering och vänder sig därmed mot såväl formell som materiell diskriminering. Eftersom gemenskapsrätten har sin grund framför allt i ekonomisk-politiska värderingar skulle nämligen ett tillåtande på gemenskapsnivå av någon form av diskriminering inte innebära enbart en olikhet inför lagen utan även ofrånkomligen resultera i konkurrensförvrängningar som i sig är helt oförenliga med gemenskapsrättens grundprinciper (se t.ex. dom av den 18 april 1991 i mål C-63/89, *Les Assurances du crédit och Compagnie belge d'assurance crédit SA mot Rådet och Kommissionen*, REG 1991, s. I-1799, AG Tesauro, punkten 11). Sett i ett historiskt perspektiv har därför diskrimineringsförbudet i gemenskapsrätten varit bland de allra viktigaste principer som har utformats eftersom de flesta medlemsstater tidigare, i såväl ekonomiska som sociala sammanhang, tillämpade en mycket utbredd särbehandling av sina egna medborgare till nackdel för utlänningar.

Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet innebär inom gemenskapsrätten att fysiska och juridiska personer från en annan medlemsstat skall behandlas på samma sätt som det egna landets medborgare och företag. Härvid förutsätter EG-domstolen att det råder en "fullständig likhet i behandlingen" av dessa personer (se t.ex. dom av den 26 september 1996 i mål C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag och Ronny Forsberg mot MSL Dynamics Ltd*, REG 1996, s. I-4661, punkt 16). Detta är alltså en förutsättning för den gemensamma inre marknaden och "medborgarnas Europa" (se t.ex. Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, "Europarättens grunder", 1999, s. 103 samt artikel 1 i Maastricht-fördraget). Principen riktar sig i första hand till medlemsstaterna, men även till EG:s institutioner. Det anses att när EG-domstolen tillämpar principen om diskrimineringsförbud gentemot åtgärder från EG:s institutioner så fokuserar den mest på målen för åtgärderna medan den gentemot medlemsstaters åtgärder mest fokuserar på åtgärdernas effekter (Takis Tridimas, a.a. s. 47 ff.).

Principen om förbud mot diskriminering förbjuder såväl direkt (även kallad öppen) diskriminering som indirekt (även kallad dold) diskriminering. Direkt diskriminering föreligger när medlemsstaterna särbehandlar någon endast med avseende på dennes nationalitet. Sådan diskriminering är som huvudregel helt förbjuden såvida det inte föreligger några uttryckliga gemenskapsrättsliga undantagsmöjligheter. Indirekt diskriminering föreligger när medlemsstaterna särbehandlar någon ej direkt med avseende på dennes nationalitet utan med tillämpning av andra urskiljningskriterier, men som i praktiken leder fram till samma resultat som en direkt diskriminering (se t.ex. dom av den 29 oktober 1980 i mål C-22/80, *Boussac Saint Frères S.A. mot Brigitte Gerstenmeier*, REG 1980, s. 3427). Ett exempel på indirekt diskriminering kan vara att uppställa ett oberättigat krav på språkfärdigheter (Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, a.a. s. 103). Ett sådant krav kan nämligen i praktiken leda fram till samma resultat som en direkt diskriminering, nämligen att endast utländska medborgare missgynnas. Gemenskapsrätten slår emellertid inte ned lika hårt mot indirekt diskriminering som mot direkt diskriminering. Den indirekta diskrimineringen kan vanligen rättfärdigas, men det krävs då att det kan visas att de uppställda urskiljningskriterierna verkligen har ett objektiva godtagbart syfte och att diskrimineringen därför endast har kommit att bli en olycklig bieffekt av kriteriernas praktiska tillämpning (Ulf Bernitz och Anders Kjellgren a.a. s. 104).

En diskrimineringsituation måste inte nödvändigtvis verka på ett större plan för att vara förbjuden. Om en stat i ett visst system t.ex. kan uppvisa att den behandlar även vissa kategorier av andra utländska medborgare lika som dess egna medborgare, så är systemet ändå förbjudet om det trots allt finns vissa andra kategorier av utländska medborgare som alltjämt särbehandlas jämfört med de inhemska medborgarna (se t.ex. dom av den 13 februari 1985 i mål C-293/89, *Francoise Gravier mot staden Liège*, REG 1985, s. 593).

Diskrimineringsförbudet framgår av ett flertal av de materiella bestämmelserna i Romfördraget, såsom t.ex. av bestämmelserna om de fria rörligheterna för arbetstagare (artikel 39) och tjänster (artikel 49). Artikel 12 är subsidiär till dessa mer precisa regleringar, men verkar i övrigt självständigt och har även i sig direkt effekt (se dom av den 20 oktober 1993 i förenade målen C-92/92 och C-362/92, *Phil Collins m.fl.*, REG 1993, s. I-5145).

Vidden av principens tillämpningsområde är inte helt klarlagd. Normalt skulle gälla att principen inte kan tillämpas inom andra områden än dem där EG har kompetens. Utanför dessa områden skulle situationen vara intern för medlemsstaterna och principen skulle härigenom uteslutas från stora områden där medlemsstaterna själva har behållit sin beslutanderätt. Å andra sidan tolkar EG-domstolen Romfördragets tillämpningsområde extensivt. T.ex. omfattas turister av ett visst diskrimineringsförbud eftersom de utgör mottagare av tjänster (se dom av den 2 februari 1989 i mål C-186/87, *Ian William Cowan mot Trésor public*, REG 1989, s. 195). Det har hävdats att principens exakta tillämpningsområde ytterst verkar bero av hur stort gränsöverskridande moment som finns mellan medlemsländer i varje enskilt fall (se t.ex. Stephen Weatherill "Cases & Materials on EC LAW", 5 ed. 2000, s. 372). Det har emellertid också gjorts gällande att principen kan tänkas omfatta alla nationella åtgärder, oavsett om dessa har någon direkt koppling till gemenskapsrätten eller inte (se t.ex. AG Francis G. Jacobs, "Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", Evelyn Ellis "The Principle of Proportionality in the Laws of Europe", Oxford 1999, s. 10).

Artikel 12 förbjuder emellertid i sig inte att människor behandlas olika i olika medlemsstater på grund av olikheter i de nationella lagarna, så länge som dessa lagar inte särbehandlar någon just på grund av sin nationalitet. Att vissa länders lagar t.ex. är mycket strängare än andra länders lagar är alltså inte i sig något brott mot

artikel 12, så länge lagarna tillämpas på samma sätt för alla personer inom medlemsstatens jurisdiktion (se t.ex. dom av den 14 juli 1981 i mål C-155/80 *Sergius Oebel*, REG 1981, s. 1993)

6.2.2.1 Fyra belysande rättsfall

1. *Data Delecta* – en förbjuden direkt diskriminering

Den 26 september 1996 meddelade EG-domstolen dom i "Data Delecta-målet" (se dom av den 26 september 1996 i mål C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag och Ronny Forsberg mot MSL Dynamics Ltd*, REG 1996, s. I-4661) och tog ställning till likabehandlingsprincipen i nuvarande artikel 12 i Romfördraget. Målet handlade om det engelska företaget MSL som i Sverige hade stämt bl.a. företaget Data Delecta för utebliven betalning vid köp av datautrustning. Vid den svenska rättegången bestred Data Delecta MSL:s yrkande och begärde för egen del att MSL skulle föreläggas att ställa säkerhet för de rättegångskostnader som MSL kunde bli skyldigt att efter en process ersätta Data Delecta med. Fråga uppkom därför om den svenska lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader stred mot nuvarande artikel 12 i Romfördraget.

EG-domstolen konstaterade först att det tillkommer varje medlemsstat att i sin inhemska rättsordning reglera de processuella formerna för talan vid nationell domstol. Denna nationella behörighet ansågs emellertid begränsas av gemenskapsrätten på så sätt att den inhemska lagstiftningen inte får innebära att personer som enligt gemenskapsrätten har rätt till likabehandling diskrimineras eller att de grundläggande friheterna som garanteras av gemenskapsrätten inskränks (punkten 12 i avgörandet). EG-domstolen gick därefter vidare och konstaterade att en nationell processrättslig regel kan påverka andra medlemsstaters näringsidkares ekonomiska verksamhet. Gemenskapsrätten säkerställer att näringsidkares varor och tjänster kan röra sig fritt inom den gemensamma marknaden. Näringsidkarnas möjlighet att kunna väcka talan vid domstol i en annan medlemsstat – på samma villkor som den statens medborgare – för att lösa tvister som kan ha uppstått i denna ekonomiska verksamhet ansågs därmed vara en viktig potentiell följd av den fria rörligheten av varor och tjänster. De svenska processreglerna föll därför enligt EG-domstolen inom

Romfördragets tillämpningsområde. Det stod också klart enligt EG-domstolen att de svenska processreglerna utgjorde en direkt diskriminering på grund av nationalitet och att något undantag mot diskrimineringsförbudet i Romfördraget inte var tillämpligt. Den svenska argumenteringen i målet om att syftet med den svenska lagstiftningen var att undvika att en utländsk kärende skulle kunna väcka talan vid svensk domstol utan att löpa någon ekonomisk risk om den skulle förlora målet eftersom ett svenskt avgörande i vissa fall inte är verkställbart i den utländska kärandens hemland, avvisades mycket kortfattat av EG-domstolen som icke godtagbart. EG-domstolen förklarade därför att de svenska processreglerna stred mot artikel 12 (då artikel 6) i Romfördraget och därmed var förbjudna. (Högsta domstolen som hade begärt förhandsavgörandet från EG-domstolen beslutade emellertid senare att ändå förelägga MSL att ställa säkerhet för rättegångskostnader i det svenska målet och ansåg att förhandsavgörandet inte var tillämpligt i just det aktuella målet eftersom Sverige endast en kort tid före hade tillträtt som medlem i EU och gemenskaprätten inte hade retroaktiva återverkningar på området – se NJA 1996 s. 668).

2. Mund & Fester – en förbjuden indirekt diskriminering

Den 10 februari 1994 meddelade EG-domstolen dom i "Mund & Fester-målet" (se dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, *Firma Mund & Fester mot Firma Hatrex Internationaal Transport*, REG 1994, s. I-467). Målet handlade om en felaktig speditorsleverans som det nederländska svarandebolaget Hatrex hade utfört. De transporterade varorna (hasselnötter) hade fuktskadats under transport och det tyska företaget Mund & Fester, som hade inträtt i uppdragsgivarens ställe, krävde därför ersättning för felet. För att säkra sin påstådda fordran begärde Mund & Fester vid tysk domstol att kvarstad skulle meddelas på en av Hatrex lastbilar som alltjämt befann sig i Tyskland. Frågan hänsköts så småningom till EG-domstolen för förhandsavgörande angående bl.a. principen om förbud mot diskriminering i nuvarande artikel 12 i Romfördraget. De tillämpliga tyska bestämmelserna om kvarstad var uppdelade i två delar. För inhemska förhållanden kunde kvarstad beviljas om det kunde befaras att verkställighet av en dom annars skulle omöjliggöras eller väsentligen försvåras. Om verkställighet av en

dom å andra sidan skulle ske i utlandet presumerades det att det förelåg en tillräcklig grund för att kunna bevilja kvarstad.

EG-domstolen konstaterade först att det inte var fråga om någon direkt diskriminering grundad på nationalitet eftersom reglerna inte var kopplade till nationella medborgarskap för ägarna till den egendom som kunde komma att beläggas med kvarstad. Bestämmelserna ansågs emellertid leda till samma resultat som en direkt diskriminering, bl.a. eftersom en verkställighet i utlandet i de flesta fall fick anses vända sig mot andra än tyska fysiska och juridiska personer. Det var därför fråga om en indirekt diskriminering och EG-domstolen gick över till frågan om denna diskriminering kunde vara motiverad av objektiva skäl. Den presumtion för verkställighetssvårigheter till utlandet som fanns i den tyska lagen sades då vara berättigad avseende icke medlemsstater. EG-domstolen påpekade emellertid att Brysselkonventionen omfattar alla medlemsstater. För verkställighet av domar på privaträttens område måste därför medlemsstaternas territorier ses som en helhet. Den tyska presumtionen för kvarstad endast grundad i att verkställighet skall ske utanför Tyskland, kunde därför enligt EG-domstolen inte anses vara objektivt motiverad och fastställdes vara oförenlig med gemenskapsrätten.

3. Pastoors och Trans-Cap – en tillåten indirekt diskriminering, men opropotionell åtgärd

Den 23 januari 1997 meddelade EG-domstolen dom i "Pastoors och Trans-Cap-målet" (se dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, *Eckehard Pastoors och Trans-Cap GmbH mot Belgische Staat*, REG 1997 s. 285). Målet handlade om nationella bestämmelser om verkställighet. Pastoors var lastbilschaufför med hemvist i Tyskland och han var anställd av företaget Trans-Cap som också hade hemvist i Tyskland. Vid en kontroll av lastbilen i Belgien konstaterades att Pastoors misstänktes för att ha gjort sig skyldig till elva olika överträdelser mot bestämmelserna i förordningarna (EEG) nr. 3820/85 (om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter, EGT L 370, s.1) samt (EEG) nr. 3821/85 (om färdskrivare vid vägtransporter, EGT L 370, s. 8). Enligt belgisk lag hade en förare som bröt mot förordningen valet att omedelbart på plats (genom s.k. omedelbar uppbörd) betala en summa av BRF 10 000 för varje överträdelse. Genom ett sådant val avbröts i

princip den fortsatta lagföringen. Föraren kunde emellertid också välja att låta lagföringen mot honom ha sin gång, men han måste då – om han inte hade hemvist eller fast uppehållsort i Belgien – betala BRF 15 000 för varje överträdelse vid äventyr av att fordonet annars togs i förvar i avvaktan på beslut om kvarstad. Pastoors valde det förra alternativet och betalade därför BRF 110 000 för de elva överträdelserna. Pastoors och Trans-Cap stämde emellertid senare den belgiska staten och begärde då bl.a. att få återbetalat det erlagda beloppet. De gjorde gällande att den belgiska lagen var ogiltig dels enligt art 6 i Europakonventionen eftersom deras sak skulle ha prövats av en oberoende domstol och dels enligt art 6 (nu art 12) i Romfördraget eftersom de diskriminerades på grund av sin nationalitet.

EG-domstolen konstaterade först att någon direkt diskriminering enligt art 12 inte förelåg eftersom den belgiska lagen inte särbehandlade någon på grund av dennes nationalitet utan enbart med avseende på var denna var bosatt. Skyldigheten att deponera pengar som säkerhet åvilade ju alla överträdare som inte var bosatta i Belgien, oberoende av deras nationalitet. EG-domstolen har emellertid tidigare fastställt att en sådan situation där en skillnad görs på grund av bosättningskriterier ofta är till förfång för medborgare från andra medlemsstater eftersom de människor som inte är bosatta i landet till större delen är just utländska medborgare (se t.ex. dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt mot Roland Schumacker*, REG 1995 s. I-225). EG-domstolen fann det också ostridigt i "Pastoors och Trans-Cap-målet" att den belgiska lagen mycket sällan rent praktiskt skulle komma att gälla för belgiska medborgare och att den därför ledde till samma resultat som en direkt diskriminering. Eftersom Brysselkonventionen inte täcker det straffrättsliga området och det inte heller fanns några verkställighetskonventioner mellan Belgien och Tyskland gjorde EG-domstolen sedan följande uttalande:

"Således föreligger en reell risk för att verkställigheten av en fällande dom som meddelats mot en person som inte är bosatt i landet blir omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare och dyrare.

Denna situation motiverar därför objektivt en skillnad i behandlingen av överträdare som är bosatta i landet och dem som inte är det, eftersom förpliktelsen att deponera pengar som säkerhet är ägnad att förhindra att de undandrar sig en faktisk påföljd genom att helt enkelt förklara att de inte önskar medge omedelbar uppbörd av

böterna och således välja ett icke förenklat straffrättsligt förfarande.” (punkterna 21 och 22).

EG-domstolen ansåg alltså att det belgiska systemet inte stred mot diskrimineringsförbudet i art 12. Den gick emellertid därefter vidare och konstaterade att åtgärderna även måste framstå som

”...lämpliga och nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet utan att överskrida gränserna för vad som är outhärligt för att uppnå det.” (punkten 24).

Skillnaden i de belopp som skulle betalas i förskott jämfört med bötesbeloppet var BRF 5 000 för varje överträdelse (15 000–10 000). Denna skillnad hade motiverats med att kostnader uppstod för rättegången om föraren inte godtog att lagföringen mot honom avbröts. EG-domstolen konstaterade emellertid att när fråga var om olika överträdelser på samma gång (som de elva i detta fall) en rättegång slutligen skulle komma att kumuleras till ett enda förfarande och att kostnaderna för rättegången därför inte skulle stiga för varje ny förseelse. Den belgiska lagen ansågs därför överdriven och inte vara nödvändig för att täcka eventuella extra kostnader för rättegången. EG-domstolen fastställde därför att den belgiska lagen stred mot proportionalitetsprincipen i artikel 12.

Det skall slutligen tilläggas att EG-domstolen efter utgången av sin proportionalitetsprövning i ”Pastoors och Trans Cap-målet” uttryckligen valde att inte ta ställning till frågan om den belgiska lagen även stred mot någon princip i gemenskapsrätten som motsvarar artikel 6 i Europakonventionen (punkten 27 i domen).

4. Kommissionen mot Italien – en tillåten indirekt diskriminering, men oproportionell åtgärd

Den 19 mars 2002 meddelade EG-domstolen dom i mål C-224/00, *Kommissionen mot Italien*. Målet gällde bestämmelser i en italiensk vägtrafiklag som var till nackdel för de lagöverträdare som hade ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än Italien. För alla fordon gällde att en lagöverträdare för en förseelse kunde betala ett visst reducerat belopp som motsvarade den lägsta sanktionsavgiften för den aktuella överträdelsen inom 60 dagar från det att överträdelsen konstaterades. Om betalning inte erlades inom denna

60-dagars frist kunde ett betalningsföreläggande motsvarande minst dubbla det reducerade beloppet komma att utfärdas. För fordon registrerade i en annan medlemsstat än Italien gällde emellertid att lagöverträdaren var tvungen att ställa säkerhet för dubbla det reducerade beloppet om han eller hon inte ville betala det reducerade beloppet. Ställde han eller hon inte en sådan säkerhet skulle hans eller hennes körkort eller fordon genast tas i beslag. EG-domstolen fann först att skillnaden i behandling inte var direkt grundad på nationalitet och alltså inte utgjorde någon direkt diskriminering. EG-domstolen fann sedan precis som i "Pastoors och Trans-Cap-målet" att det italienska systemet egentligen var godtagbart eftersom dess syfte var att säkerställa betalning av sanktionsavgifter från de lagöverträdare som har ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än Italien. Eftersom beloppet för ställande av säkerhet var dubbelt så stort som den lägsta sanktionsavgiften fann emellertid EG-domstolen att en lagöverträdare med ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än Italien skulle uppmuntras att omedelbart betala den lägsta sanktionsavgiften och därigenom avstå från den betänketid om 60 dagar som annars gällde. EG-domstolen fann därför att det italienska systemet var oproportionerligt och därmed stod i strid med artikel 12 i Romfördraget.

6.2.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen återfinns inte endast inom svensk rätt utan den är som har framförts även verksam inom gemenskapsrätten. Som en rent allmängiltig princip kan proportionalitetsprincipen spåras så långt tillbaka som till det antika Grekland, men som en rättslig regel utarbetades den först under 1900-talet i framförallt Tyskland och Frankrike. Den kom i dessa länder att stå för ett av domstolarna utarbetat svar mot den alltmer växande administrativa makten, i syfte att skydda medborgarna från alltför ingripande åtgärder från statens sida (Takis Tridimas a.a. s. 89). I Romfördraget fick principen emellertid från början endast ett begränsat utrymme. Med tiden kom den i stället att utarbetas av EG-domstolen och har sedan dess spelat en mycket stor roll i såväl domstolens praxis som gemenskapens lagstiftningsarbete. T.ex. fastställde EG-domstolen tidigt att kommissionens (då den Höga myndighetens) reaktion på en olaglig handling måste stå i

proportion till handlingens verkan (se dom av den 16 juli 1956 i mål C-8/55, *Fédération Charbonnière Belgique mot Höga myndigheten*, REG 1954-1956, s. 245). Några år senare fastställde EG-domstolen proportionalitetsprincipen såsom en allmän rättsprincip inom gemenskapsrätten (se dom av den 17 december 1970 i mål C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, REG 1970 s. 1125).

Proportionalitetsprincipen innebär inom gemenskapsrätten att en åtgärd inte får vara mer betungande eller långtgående än som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade syftet. EG-domstolen använder sig av uttryck som "appropriate and necessary" (Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, a.a., s. 108). Det har emellertid samtidigt framhållits att proportionalitetsbegreppet är vagt och att någon exakt formel för det inte kan ges (se t.ex. Walter van Gerven, "The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints From Continental Europe", Evelyn Ellis "The Principle of Proportionality in the Laws of Europe", s. 60).

Kortfattat kan sägas att proportionalitetsprincipen numera i princip genomsyrar hela gemenskapsrättens område (se t.ex. beslut av den 19 mars 1996 i mål C-120/94, *Kommissionen mot Grekland*, REG 1996, s. I-1513, AG Jacobs vid punkten 70) men återfinns inom tre huvudområden. Genom Maastrichtfördraget uttrycks den, för det första, numera i själva Romfördraget. I artikel 5.3. stadgas att "Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag". Det är emellertid inte helt klart om denna kodifiering av proportionalitetsprincipen har påverkat principens tillämpning på något sätt. Kodifieringen infördes nämligen i samband med införandet av subsidiaritetsprincipen och den syftade egentligen till att skydda medlemsstaterna själva och inte individernas intressen inom gemenskapen. För det andra används principen som en grund för att ifrågasätta lagligheten av EG-institutionernas agerande. Principen syftar i denna del till att skydda individernas rättigheter. EG-domstolen har här i sin verksamhet t.o.m. använt sig av principen för att ogiltigförklara viss gemenskapsrättslig lagstiftning (se t.ex. dom av den 24 september 1985 i mål C-181/84, *The Queen, ex parte E.D. & F. Man (Sugar) Ltd mot Intervention Board fo Agricultural Produce (IBAP)*, REG 1985, s. 2889). För det tredje används principen som en grund för att ifrågasätta lagligheten av

medlemsstaternas agerande. Proportionalitetsprincipen är då av grundläggande betydelse när det gäller att t.ex. avgöra om en medlemsstat har tillräckligt angelägna skäl för att upprätthålla en åtgärd som hindrar importverksamhet från andra länder inom EU och den utgör över huvud taget en viktig faktor vid bedömningen i övrigt av nationella begränsningar av de fria rörligheterna (Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, a.a. s. 108).

Det skall understrykas att proportionalitetsprincipen i dessa tre olika roller också tjänar tre olika syften. Medan principen såsom den är uttryckt i artikel 5.3. i Romfördraget alltså syftar till att skydda medlemsstaterna och i förhållande till EG-institutionernas agerande syftar till att skydda individen, fungerar proportionalitetsprincipen i förhållande till medlemsstaterna som ett marknadsintegrerande instrument. Lagligheten i medlemsstaternas agerande måste ju kontrolleras i ljuset av de grundläggande friheterna i Romfördraget. EG-domstolen tillämpar principen gentemot EG-institutionerna på ett ganska sparsamt sätt eftersom institutionerna i kraft av Romfördraget har ett stort politiskt skönsmässigt utrymme att agera inom gemenskapens område. EG-domstolen har därför sagt att den med beaktande av proportionalitetsprincipen endast kommer att slå ned på en institutions agerande om detta har visat sig vara "uppenbart olämpligt med avseende på det mål som den behöriga institutionen söker uppnå" (se t.ex. dom den 11 juli 1989 i mål C-265/87, *Herman Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Gronau*, REG 1989, s. 2237, punkten 22). Gentemot medlemsstaterna är EG-domstolen emellertid betydligt mer övervakande, dels eftersom medlemsstaterna inte har det utrymme att agera på gemenskapens område som EG-institutionerna har och dels eftersom risken är större att medlemsstaterna agerar på ett sätt som står i strid med gemenskapsrätten jämfört med EG-institutionerna. Denna skillnad i EG-domstolens syn på åtgärder från olika aktörer liknar delvis rättstillämpningen i federala rättssystem. Det har emellertid argumenterats att EG-domstolen bl.a. på grund av Amsterdamsfördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framdeles kan komma att bli mer övervakande även av EG-institutionernas åtgärder (Francis G. Jacobs, a.a., s. 21).

Medlemsstaterna har historiskt behållit bestämmanderätten inom det straffrättsliga området. Trots det kan medlemsstaternas agerande inom detta område ändå prövas av EG-domstolen med

proportionalitetsprincipen som grund. EG-domstolen har bl.a. gjort följande uttalande avseende det straffrättsliga området:

”I princip omfattas straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet fortfarande av medlemsstaternas behörighet. Av domstolens fasta rättspraxis framgår dock att gemenskapsrätten även på detta område fastställer vissa gränser i fråga om de kontrollåtgärder som medlemsstaterna har rätt att upprätthålla inom ramen för den fria rörligheten för varor och personer. De administrativa eller straffrättsliga åtgärderna får inte gå utöver vad som är strängt nödvändigt, kontrollåtgärderna får inte vara utformade på ett sådant sätt att de begränsar den frihet som eftersträvas genom fördraget, och får inte vara förbundna med sanktioner som är så oproportionerliga i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad att de utgör ett hinder för utövandet av denna frihet.” (dom av den 11 november 1981 i mål C-203/80, *Brottmål mot Guerrino Casati*, REG 1981, s. 2595, punkten 27)

När EG-domstolen bedömer nationella straffbestämmelser med proportionalitetsprincipen som grund beaktar den dels straffbestämmelsernas karaktär och uppbyggnad och dels själva straffsatserna (Takis Tridimas, a.a. s. 157). Är straffbestämmelserna till sin karaktär olika för inhemska medborgare respektive för utlänningar får denna skillnad (skillnaden läses här ur ett proportionalitetsperspektiv – skillnaden kan ju i sig vara olaglig ur ett diskrimineringsperspektiv) inte vara oproportionell. Man gör här en jämförelse med eventuella skillnader i sakförhållanden samt med straffsatter för liknande brott (se t.ex. dom av den 25 februari 1988 i mål C-299/86, *Brottmål mot Rainer Drexl*, REG 1988, s. 1213 och dom av den 30 april 1998 i mål C-24/97, *Kommissionen mot Tyskland*, REG 1998, s. I-2133). Härvid kan också erinras om utgången i ”Pastoors och Trans-Cap-målet” (dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, REG 1997 s. I-285 punkterna 25–27).

Om själva straffsatsen för ett brott som påverkar den fria rörligheten inom gemenskapen i sig anses för hög kan emellertid den nationella strafflagen redan därigenom strida mot proportionalitetsprincipen, oavsett om liknande straffsatter finns för liknande inhemska brott (Takis Tridimas, a.a., s. 160). Är straffsatsen oproportionerlig i förhållande till brottet kan den nämligen i sig ses som ett hinder för den fria rörligheten (Francis G. Jacobs, a.a., s. 12). Det skall emellertid slutligen sägas att proportionalitetsprincipen inom EG egentligen anses fungera som en slags judiciell skälighetsbedömning där medlemsstaternas roll och möjligheter att

agera inte skall minimeras som ett självändamål. I stället är själva tanken med EG-domstolens inblandning att medlemsstaterna tvingas förklara sig och rättfärdiga de åtgärder som de har vidtagit och som visar sig hindra den fria rörligheten inom gemenskapen. På så vis ökar möjligheterna att genom en dialog slutligen skapa ett system med mindre ingripande åtgärder för den gemensamma marknaden (Takis Tridimas, a.a., s. 140).

6.2.4 Konkurrensbegreppet som princip samt principerna om fri rörlighet inom gemenskapen

Enligt den svenska åkerinäringen snedvrider den rådande situationen, såvitt avser möjligheter att verkställa böter och avgifter, konkurrensen mellan svenska och utländska åkeriföretag. Frågan har bl.a. behandlats ovan under avsnitt 5.4. Det är emellertid också av vikt att något analysera det EG-rättsliga konkurrensbegreppet för att se om detta omfattar den rådande situationen och därför måste beaktas i den fortsatta utredningen. Det är av samma skäl också av vikt att kort beröra principerna om de grundläggande friheterna inom gemenskapen.

Bestämmelserna om de olika grundläggande friheterna inom gemenskapen reglerar individernas rättigheter mot medlemsstaterna och syftar slutligt till att säkerställa ett tillträde till den gemensamma marknaden på lika villkor för alla medlemsstaters medborgare. Romfördraget har därför förbjudit medlemsstaterna att införa eller vidmakthålla nationella åtgärder som begränsar de grundläggande friheterna. T.ex. får en medlemsstat som utgångspunkt inte inskränka rätten för en arbetstagare från en annan medlemsstat att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium (artikel 39) eller någons frihet att tillhandahålla tjänster från en annan medlemsstat (artikel 49). För att kunna säkerställa ett fullständigt marknadstillträde inom gemenskapen är emellertid dessa bestämmelser inte tillräckliga. Förbudsregler mot medlemsstaternas agerande skulle nämligen vara tämligen verkningslösa om privata aktörer, såsom t.ex. enskilda företag, ändå hade möjlighet att t.ex. genom avtal geografiskt dela upp marknader mellan sig eller ensidigt agera på konkurrensvidriga sätt. Romfördraget innehåller därför även kontrollregler som bl.a. förbjuder enskilda företags konkurrensbegränsande avtal eller missbruk av marknadsdominanser. Dessa regler utgjorde en relativ nyhet inom Europa

när Romfördraget skrevs på 1950-talet. EG-domstolen har uppgett att reglerna har varit grundläggande och oundgängliga för att den inre marknaden skall kunna fungera och att reglerna därför tillhör själva grunderna för rättsordningen (se t.ex. dom av den 1 juni 1999 i mål C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd mot Benetton International NV*, REG 1999, s. I-3055, punkterna 36 och 39). Konkurrensreglerna i Romfördraget återfinns framför allt i artiklarna 81 och 82.

I artikel 81 i Romfördraget anges följande.

1. Följande är oförenligt med den gemensamma marknaden och förbudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagsammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen inom den gemensamma marknaden, särskilt sådana som innebär att
 - a inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
 - b produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
 - c marknader eller inköpskällor delas upp,
 - d olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
 - e det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.
2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.
3. Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras icke tillämpliga
 - på avtal eller grupper av avtal mellan företag,
 - beslut eller grupper av beslut av företagsammanslutningar,
 - samordnade förfaranden eller grupper av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte
 - a ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,
 - b ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

I artikel 82 i Romfördraget anges följande.

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
- b begränsa produktionen, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- c tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- d ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Av intresse för denna utredning är att EG-domstolen har fastställt att Romfördragets konkurrensregler är tillämpliga även inom transportsektorn (se t.ex. dom av den 30 april 1986 i förenade målen C-209-213/84, *Ministère public mot Asjes m.fl.*, REG 1986, s. 1425). Konkurrensreglerna riktar sig emellertid endast mot enskilda företags agerande inom en relevant marknad och alltså inte mot medlemsstaterna som sådana eller mot medlemsstaternas lagstiftningsåtgärder. Romfördraget innehåller dock andra, till sin lydelse mer generella, bestämmelser som också är av intresse för den europeiska konkurrensrätten. Särskilt artiklarna 3.1.g. och 10 i Romfördraget har en särskild betydelse i denna del.

I artikel 3.1.g. i Romfördraget anges följande.

1. För att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag innefatta...

g en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids,...

I artikel 10 i Romfördraget skrivs följande.

Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

EG-domstolen har använt sig av artiklarna 3.1.g. och 10 för att till viss del låta konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 omfatta även medlemsstaterna som sådana och medlemsstaternas agerande. I dom av den 16 november 1977, mål C-13/77, *AB G.B. Inno-B-M*, REG 1977 s. 2115, (vilket mål handlade om missbruk av en dominerande ställning enligt den dåvarande artikel 86, nuvarande artikel 82 samt dåvarande artikel 5, nuvarande artikel 10) gjorde EG-domstolen följande uttalande. ”I artikel 5 andra stycket i fördraget föreskrivs att medlemsstaterna skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås. Följaktligen riktar sig artikel 86 visserligen till företagen men därutöver åläggs medlemsstaterna genom fördraget att inte vidta eller bibehålla åtgärder som kan upphäva denna bestämmelses ändamålsenliga verkan.” (punkterna 30 och 31 i domen)

I dom av den 21 september 1988 i mål C-267/86, *Van Eycke*, REG 1988, s. 4769, punkten 16, fastställde EG-domstolen att medlemsstaterna inte får: ”...vidta eller upprätthålla åtgärder, inte ens i form av lag eller annan författning, som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensregler som är tillämpliga på företag.”

EG-domstolen har tillämpat denna möjlighet till förbud mot medlemsstaternas agerande t.ex. på Frankrikes statliga inblandning i ett fastställande av produktionskvoter för cognac (se dom av den 3 december 1987 i mål C-136/86, *Bureau national interprofessionnel du cognac mot Yves Aubert*, REG 1987, s. 4789). EG-domstolen fastställde som första punkt i det målet att själva överenskommelsen mellan de franska vinproducenterna och försäljarna (dvs. ”företagen” enligt artikel 81) stod i strid med nuvarande artikel 81 i Romfördraget och att överenskommelsen därför var ogiltig. EG-domstolen gick därefter vidare och fann att även Frankrikes inblandning i överenskommelsen genom att medelst en förordning göra överenskommelsen allmänt bindande stod i strid med nuvarande artikel 10 läst i förening med artikel 81 i Romfördraget och att förordningen därför också var ogiltig.

Det står därmed klart att en medlemsstats agerande genom lagstiftning eller andra åtgärder inom ett ur konkurrenssynpunkt problemdrabbat område för vägtransport i och för sig skulle kunna komma att stå i strid med EG-rättens principer om konkurrens.

Det reella problemet för de svenska åkarna är emellertid att den svenska lagstiftningen i praktiken tillåter utländska åkare att bereda sig vissa konkurrensmässiga fördelar i sin verksamhet genom att utnyttja de möjligheter som finns att straffritt överträda olika vägtrafikbestämmelser. Detta är alltså ett annat problem än de som adresseras i Romfördraget. De konkurrensproblem som svenska åkare upplever med den utländska trafiken har ju inte påståtts vara relaterade till en marknadssituation med konkurrensbegränsande avtal mellan olika företag eller där något dominerande företag missbrukar sin ställning. De grundläggande kriterierna för EG-rättsliga konkurrenskränkningar enligt artiklarna 81 eller 82 i Romfördraget verkar därför över huvud taget inte vara tillämpliga. Därmed skulle även möjligheten att en medlemsstat gör sig skyldig till konkurrensbegränsande aktivitet inom detta område, oavsett vad denna aktivitet är, vara utesluten. Det skall även tilläggas att EG-domstolen också har förhållit sig restriktiv i sin möjlighet att använda artiklarna 3.1.g. och 10 i förening med övriga konkurrensregler för att övervaka medlemsstaternas agerande inom konkurrensområdet (se t.ex. dom av den 17 november 1993 i mål C-2/91, *Brottmål mot Wolf W. Meng*, REG 1993 s. I-5751).

Följande skall i detta avsnitt också kort beröras om principerna om de grundläggande fria rörligheterna inom EG-rätten. Om Sverige t.ex. kategoriskt skulle tillämpa ett system där i praktiken endast utländska förare eller fordonsägare kontrollerades av polis och bötfälldes (med en effektiv verkställighet som följd) medan svenska förare skulle undantas från sådana kontroller, eller i vart fall skulle klara sig från senare straffverkställigheter, så skulle detta system med fog kunna anses vara ett brott mot de grundläggande fria rörligheterna inom EG-rätten (jfr. t.ex. testet i dom av den 30 november 1995, mål C-55/94, *Gebhard*, REG 1995, s. I-4165). De konkurrensmässiga nackdelarna som upplevs med den rådande situationen där straffverkställigheten anses orättvis är emellertid omvända; nackdelarna berör ju egentligen endast svenska förare och inte de utländska förarna. Situationen anses därför EG-rättsligt vara intern där alltså den svenska lagstiftningen i praktiken är mindre fördelaktig för svenska medborgare och företag än vad den är för medborgare och företag från andra medlemsstater. Detta kallas för omvänd diskriminering och är en situation som inte omfattas av EG-rättens principer om fri rörlighet inom den gemensamma marknaden (se t.ex. dom av den 16 februari 1995 i förenade målen C-29-35/94, *Brottmål mot Jean-Louis Aubertin*

m.fl., REG 1995, s. I-301). Därmed berörs egentligen inte de grundläggande friheterna i artiklarna 39–55 av den rådande situationen eller av eventuella framtida svenska lagstiftningsåtgärder på området.

Sammanfattningsvis är det svårt att se hur vare sig framtida svenska åtgärder för en effektivare straffverkställighet inom trafikområdet eller ett svenskt beslut att inte förändra den rådande situationen skulle kunna framstå som att stå i strid med EG:s konkurrensrätt eller principer om fri rörlighet inom den gemensamma marknaden. Utredningen kommer därför att i det följande lämna just dessa regler och principer åt sidan.

6.3 Rättsprinciper inom Europakonventionen

Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige och tillämpas därför direkt av domstolarna (lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Konventionen är uppbyggd av en rad ganska generella rättighetsprinciper som under åren har varit föremål för tolkningar av Europadomstolen. För denna utredning är det av intresse att något kort beröra artiklarna 6, 13 och 14 i Europakonventionen samt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen. Dessa artiklar behandlar oskuldsp principen, principen om rätt till ett effektivt rättsmedel, principen om förbud mot diskriminering samt principen om äganderätt.

6.3.1 Oskuldsp principen

I artikel 6 (2) i Europakonventionen anges följande.

Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

Principen ansågs tidigt främst ta sikte på "...den anda i vilken domstolen skall fullgöra sin uppgift..." (se mål *Österrike mot Italien*, Hans Danelius, "Mänskliga rättigheter i europeisk praxis", Stockholm 1997, s. 200), dvs. att nationella domstolar vid fullgörandet av sina uppgifter inte från början kan utgå från att den tilltalade har begått den gärning som han eller hon har anklagats

för. Härmed hänger samman att åklagaren har bevisbördan för sina påståenden och att den tilltalade har möjlighet att anföra motbevisning under rättegången. Principen är emellertid mer vittgående och ger t.ex. ett allmänt skydd mot att av myndighetspersoner utpekas som skyldig till brott så länge det inte finns en fällande dom (se dom av den 10 februari 1995, *Allenet de Ribemont mot Frankrike*, Hans Danelius, a.a., s. 201).

I artikeln hänvisas till begreppet "brott". I denna beteckning begränsas emellertid inte enbart de gärningstyper som är kriminaliserade i en nationell lagstiftning. Europadomstolen har fastställt att även trafikförseelser som enligt nationell lag inte utgör brott utan i stället ordningsförseelser, omfattas av beteckningen "brott" i Europakonventionen om gärningen väl har belagts med påföljd i ett avskräckande och bestraffande syfte (se dom av den 21 februari 1984, *Özturk mot Tyskland*, Hans Danelius, a.a., s. 138).

I målet *Salabiaku mot Frankrike* (dom av den 7 oktober 1988, se Hans Danelius, a.a., s. 203) var fråga om ansvar för smuglingsbrott och Salabiaku hade dömts till ansvar för att ha smugglat in narkotika i Frankrike. Den franska lagstiftningen uppställde en presumtion för att en person som passerade tullen med förbjudet gods också hade uppsåt att smugla. Ett brottsligt uppsåt behövde alltså inte utan vidare styrkas vid dessa typer av brottsrubriceringar. Europadomstolen fastställde att konventionen principiellt inte förbjuder sådana straffrättsliga presumtioner, men att det krävs av medlemsstaten att den håller faktiska och rättsliga presumtioner "inom rimliga gränser med beaktande av vad som står på spel och med bevarande av rätten att försvara sig." Det skulle nämligen stå i strid med artikel 6 i konventionen om en nationell lagstiftare berövade domstolarna en verklig prövningsrätt eftersom syftet med artikel 6 i konventionen sades vara att innefatta en grundläggande princip om rättssäkerhet genom att skydda rätten till en rättvis rättegång och särskilt rätten att presumeras oskyldig. I målet fann Europadomstolen emellertid inte att den franska straffrättspresumtionen hade överskridit dessa gränser och oskuldspripcipen hade därför inte kränkts.

6.3.2 Principen om rätt till ett effektivt rättsmedel

I artikel 13 anges följande.

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Denna rätt till ett effektivt rättsmedel skall finnas tillgänglig så fort någon påstår att ett brott mot konventionen har ägt rum. En kränkning av artikel 13 kan alltså uppkomma även i fall då ingen annan bestämmelse i konventionen faktiskt har överträtts (dom av den 6 september 1978, *Klaas m.fl. mot Tyskland*). En viss tröskel finns emellertid i form av att den som anser sig förfördelad trots allt skall ha "an arguable claim" (dom av den 25 mars 1983, *Silver m.fl. mot Storbritannien*). Ett effektivt rättsmedel anses vara ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål. Det krävs även att den som vill utnyttja rättsmedlet verkligen har praktiska möjligheter till att också göra detta (se Hans Danelius, a.a. s. 299-301).

I detta sammanhang kan kort även erinras om vad som stadgas i artikel 6 (1) i konventionen.

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.

I viss utsträckning är det i brottmål möjligt att avstå från rätten till domstolsprövning. Så är ju t.ex. fallet när en person som misstänks för en trafikförseelse godkänner ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot och därmed accepterar att en senare domstolsprövning inte kommer att ske. Det har emellertid ansetts troligt att Europakonventionen sätter gränser för möjligheterna att i brottmål använda denna typ av summarisk rättsskipning och att en domstolsprövning under alla förhållanden måste ske vid grövre brott (Hans Danelius, a.a., s. 49).

6.3.3 Principen om förbud mot diskriminering

I artikel 14 anges följande.

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Även i Europakonventionen finns alltså ett förbud mot diskriminering med avseende på nationalitet. Europadomstolen har emellertid gjort följande uttalande som inskränker denna princip.

”I överensstämmelse med de principer som kan härledas ur rättstillämpningen i ett stort antal demokratiska stater anser domstolen att likabehandlingsprincipen är kränkt, om åtskillnaden inte har en objektiv och godtagbar grund. Huruvida en sådan grund föreligger måste bedömas med hänsyn till ifrågavarande åtgärds syften och verkningar och med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen....Vederbörande nationella myndigheter konfronteras ofta med situationer och problem som på grund av bakomliggande skillnader påkallar olika juridiska lösningar. Vissa rättsliga olikheter leder för övrigt bara till att faktiska olikheter utjämnas.” (dom av den 23 juli 1968, *belgiska språkmålet*, Hans Danelius, a.a., s. 308).

Europadomstolen fastställde emellertid därefter att diskrimineringsförbudet överskrids om ”det klart framgår att det inte finns några rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå.”, oavsett om en diskriminering har ett legitimt syfte.

Det finns två stora skillnader mellan diskrimineringsförbudet i Europakonventionen och det som återfinns inom EU (Takis Tridimas, a.a., s. 43). Den första skillnaden är att Europakonventionen inte ger upphov till någon självständig rätt till likabehandling utan endast kompletterar övriga principer i konventionen och därvid påpekar att en likabehandling måste ske vid åtnjutandet av dessa rättigheter. Den andra skillnaden, som följer av den första, är att diskrimineringsförbudet i Europakonventionen därför inte heller blir tillämpligt om den rättighet som det hänför sig till i sin tur inte täcks av konventionen. Likabehandlingsprincipen inom konventionen blir därför inte

tillämplig inom t.ex. sociala och ekonomiska sektorer, såsom rätten till lika lön för lika arbete.

6.3.4 Principen om äganderätt

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet (den 20 mars 1952) till konventionen anges följande.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet "egendom" ges en vidsträckt betydelse och anses innefatta inte endast fysiska föremål utan även fordringar och immateriella rättigheter (Hans Danelius, a.a., s. 317). Även myndigheters beslut om beslag och förverkande, som ju innebär inskränkningar i en ägares rätt att använda sin egendom, omfattas av bestämmelsen. En stats inskränkning av en individs äganderätt kan emellertid, som framgår av artikeln, rättfärdigas i "det allmännas intresse". Det är i första hand staten själv som får avgöra vad som utgör "det allmännas intresse" (dom av den 21 februari 1986, *James m.fl. mot Storbritannien*, Hans Danelius, a.a., s. 319–320). Denna rörelsefrihet är så vidsträckt att Europadomstolen än så länge aldrig har fastställt att en inskränkning i äganderätten inte har varit i det allmännas intresse (P. Van Dijk och G.J.H. van Hoof, "Theory and practice of the European Convention on Human Rights", 3 ed. 1998 s. 632). Även om det i och för sig befinns föreligga ett allmänt intresse för en äganderättsinskränkning så har Europadomstolen fastställt att individen inte får åläggas en oproportionerlig börda och att det måste finnas en skälig balans mellan olika föreliggande intressen. Statens agerande får inte heller vara "uppenbarligen...utan rimlig grund" (*James m.fl. mot Storbritannien*). Europadomstolen överprövar alltså i varje enskilt fall att myndighetsregleringen inte framstår som orimlig eller oproportionerlig (Hans Danelius, a.a., s. 319). En stats

expropriering av en individs egendom där individen inte erhåller någon form av ersättning alls skulle t.ex. vara oproportionerligt och otillåtet, annat än "under exceptionella förhållanden" (*James m.fl. mot Storbritannien*, Hans Danelius, a.a., s. 320). Europadomstolen prövar också i sin bedömning bl.a. individens möjligheter att på ett rimligt sätt få sin sak prövad i nationell domstol.

Vad gäller inskränkningar i nyttjanderätt till egendom har Europadomstolen gett medlemsstaterna en stor handlingsfrihet att agera och har funnit att även större inskränkningar i individers rättigheter kan accepteras i det allmännas intresse (Hans Danelius, a.a., s. 325). I målet *Air Canada mot Storbritannien* (dom av den 5 maj 1995, Hans Danelius, a.a., s. 327) hade en container med narkotika påträffats ombord på ett flygplan. Flygplanet togs då i beslag och beslaget hävdades först sedan bolaget som ägde flygplanet hade betalat en avgift om 50 000 pund, en avgift som bolaget sedan aldrig återfick. Europadomstolen fann att åtgärderna var tillåtna enligt artikel 1 (2) i tilläggsprotokollet och att dessa inte heller kunde anses otillåtna såsom oproportionerliga eftersom de syftade till att motverka att flygplan används för narkotikasmuggling.

Enligt artikeln måste de möjligheter till inskränkningar i äganderätten som får förefinnas "anges i lag". Härmed avses inte enbart att ett berövande av egendom måste ha stöd i inhemsk lag, utan artikeln ställer även krav på att den inhemska lagstiftningen är tillräckligt tydlig för att tillfredsställa rättssäkerhetskrav och göra äganderättsingrepp förutsebara (Hans Danelius, a.a., s. 323). I målet *Hentrich mot Frankrike* (dom av den 22 september 1994, Hans Danelius, a.a., s. 323 och 324) fann Europadomstolen ett brott mot artikel 1 i tilläggsprotokollet föreligga avseende en fransk lag som tillät att den franska skattemyndigheten kunde lösa in försälda markområden till försäljningspriserna med ett tillägg av 10 procent. Syftet med den franska bestämmelsen var att motverka skattebrott, men Europadomstolen fann att utövandet av möjligheten till inlösen inte förutsatte att ett skattebrott hade begåtts. Den franska lagstiftningen framstod därför som godtycklig och icke förutsägbar och stred därmed mot Europakonventionen.

7 Överväganden

7.1 Inledning

Utredningsuppdraget omfattar enligt kommittédirektiven en översyn av hur det svenska regelverket kan ändras för att i större utsträckning än i dag förmå utländska förare och fordonsägare att betala böter och avgifter som har ålagts dem på grund av förseelser mot trafiklagstiftningen. Enligt kommittédirektiven skall utredningen koncentrera sig endast på problemen med utländska förare och fordonsägare.

Ett syfte med utredningens överväganden är att i mån av möjlighet försöka åstadkomma ett system där samtliga trafikanter behandlas så lika som möjligt oavsett var de är hemmahörande. Eventuella verkställighetsproblem beträffande andra nordiska trafikanter kommer därför inte att behandlas av utredningen vad avser trafikbrott och överlastavgifter eftersom den svenska verkställigheten på dessa områden sträcker sig över gränserna till de nordiska grannländerna. De nordiska trafikanterna behandlas därför redan på samma sätt som svenska förare och fordonsägare och i det följande kommer endast problemen med utomnordiska förare och fordonsägare att tas upp vad avser trafikbrotten och förseelserna mot lagen (1972:435) om överlastavgift.

Som tidigare har berörts (avsnitt 5) kan i dagens situation tusentals personer hemmahörande i länder utanför Norden årligen undslippa en verklig påföljd om de begår ringa trafikbrott i Sverige och om de i övrigt inte har tillgång till någon egendom här i landet. Härtill kommer ett mindre antal mer allvarliga fall av trafikbrott som ger dagsböter i stället för penningböter. Denna sistnämnda typ av brott lagförs emellertid inte av polis genom föreläggande av ordningsbot på plats utan måste gå vidare till åklagare eller domstol. En utomnordisk trafikant kan undslippa en verklig påföljd även för ett senare meddelat strafföreläggande eller en dom.

För trafikbrottens del medger rättegångsbalken formellt att polis och åklagare kan använda sig av den befintliga straffprocessuella lagstiftningen i syfte att adressera problemet och kan t.ex. besluta om försvarstagande av fordon eller annan egendom. Mot bakgrund bl.a. i de uttalanden som JO har gjort på området (se avsnitt 6) torde emellertid polis och åklagare i praktiken inte använda sig av dessa tvångsmedel vid mer ringa trafikbrott. Man kan också på goda grunder anta att domstolar i en fortsatt process i många fall skulle komma att upphäva ett beslut om förvarstagande och vägra att meddela kvarstad på egendomen i fråga med hänsyn till proportionalitetsprincipen och med beaktande av de ringa straffvärden som de aktuella trafikbrotten oftast har. Rättegångsbalkens möjligheter till tvångsmedel synes därför i praktiken inte vara av betydelse i detta sammanhang utan andra åtgärder krävs.

Vid övervägande av behovet av sådana åtgärder går det knappast att bortse från det förut nämnda pågående EU-arbetet med verkställighetssamarbete. Regeringen har framhållit i sitt kommittédirektiv att den bästa lösningen av problemet utgörs av ett inrättande av ett effektivt konventionsgrundat internationellt verkställighetssamarbete, t.ex. av samma omfattning som NVL. Som också har anförts ovan (avsnittet 2.5.2) är förhandlingar inom EU:s tredje pelare långt framskridna och det finns all anledning att förvänta sig att medlemsstaterna snart antar någon form av instrument för mellanstatlig straffverkställighet av i vart fall påföljder för trafikbrott. En utländsk trafikant från ett annat EU-land som har gjort sig skyldig till ett ringa trafikbrott i Sverige skulle därmed – åtminstone i princip – inte längre kunna undgå verkställighet av straffet i någon vidare mån än en svensk trafikant kan. Ett sådant instrument löser emellertid inte alla problem. T.ex. kommer instrumentet endast att gälla inom EU. Visserligen torde fordon från EU-länder svara för den större delen av utlandstrafiken i Sverige men det finns också en viss trafik här även från länder utanför EU. Dessutom torde de överträdelse som utmynnar i en avgift i stället för böter inte falla under instrumentets tillämpningsområde. Vad som nu har sagts betyder att det även med ett EU-instrument om verkställighet finns behov av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med de problem som har beskrivits i det föregående.

7.2 Bör det införas en möjlighet att kräva betalning på plats ?

Förslag: Det skall införas en möjlighet att kräva förskotts-betalning redan på platsen för en trafikförseelse.

Skälen för förslaget: En utgångspunkt för ett regelsystem som utredningen kan komma att föreslå på nationell basis är de svårigheter som finns med att verkställa ett svenskt avgörande i utlandet. Det betyder i sin tur att regelsystemet måste ha en sådan utformning att det rent praktiskt kan effektueras här i landet. På ett eller annat sätt torde detta förutsätta att den som har begått trafikförseelsen så att säga "gör rätt för sig" innan han eller hon lämnar landet. Vederbörande måste alltså erlägga betalning med belopp som svarar mot aktuella böter eller avgifter. Om så inte sker måste, för att regelsystemet skall få någon effektivitet, tvångs-åtgärder av ett eller annat slag kunna tillgripas till säkerställande av betalningen.

Utredningen skall enligt kommittédirektiven särskilt överväga om det är lämpligt att införa ett krav på tvingande förskotts-betalning av böter och avgifter samt att göra det möjligt att kvarhålla fordon i detta syfte.

Ett system med åtgärder före det att en förseelse har inträffat skulle i princip vara det samma som att kräva någon form av deponering av medel vid en viss tidpunkt eller i ett visst läge. En deponering skulle kunna ske genom krav på utländska förare att ställa någon form av säkerhet för de avgifter eller böter som vederbörande kan komma att ådra sig. Redan tidigare utredningar (se t.ex. Ds 1988:72 s. 28) har dock avvisat sådana tankegångar och har uttalat att det skulle vara såväl stötande att på förhand kräva garantier för en avgift som aktualiseras först om gällande bestämmelser överträds, som alltför långtgående och markant avvikande från tidigare synsätt på området. Det saknas anledning att i dag bedöma situationen annorlunda. Det kan också tilläggas att ett system med någon form av förtida deponeringar troligtvis skulle kunna stå i strid med såväl Europakonventionens oskuldprincip som med EG-rätten, bl.a. dess proportionalitetsprincip. Åtgärder i tiden före det att en förseelse har inträffat torde därför inte vara aktuella.

Verkställighetsåtgärder i tiden efter det att en förseelse har skett skulle ha den fördelen att en fordonsägare eller fordonsförare kan

få en viss respit med att ordna fram medel för en förskottsreglering av avgiften eller boten. I praktiken skulle emellertid systemet vara förenat med betydande svårigheter. Verkställighetsåtgärder skulle inte kunna låta vänta på sig så länge att fordonet kan lämna Sverige. I en sådan situation skulle nämligen ingen skillnad finnas från situationen i dag där verkställighet inte kan ske över de utomnordiska gränserna. Ett förskott skulle därför behöva begäras in någon gång i tiden efter det att polisen har upprättat sin primärrapport men före det att fordonet har hunnit lämna landet. Detta skulle i praktiken endast kunna ske i tullen eftersom ett utländskt fordon någon gång måste lämna landet genom denna myndighet. Även dessa tankegångar har emellertid tidigare avfärdats (se t.ex. prop. 1989/90:17 s. 30). Det ansågs då inte vara möjligt att utan stöd i lag kräva av en utländsk fordonsförare att denne endast fick lämna landet vid en viss speciell utförselort. Polisrapporten om förseelsen skulle därför behöva sändas till ett stort antal utförselorter men det skulle ändå, trots en omfattande administrativ apparat, föreligga svårigheter med att "fånga in" det aktuella fordonet. Det saknas i dag skäl att frångå giltigheten även av detta resonemang. Härtill kommer att en ordning som den nu diskuterade inte skulle stå i överensstämmelse med bl.a. Schengensamarbetet. Även förslag till åtgärder i tiden efter det att en förseelse har inträffat måste därför avfärdas.

Den enda möjligheten som kvarstår är därmed att införa verkställighetsåtgärderna i samband med själva förseelsen och det att rapporten upprättas. Denna bedömning ligger också väl i linje med tidigare uttalanden i frågan (se t.ex. prop. 1989/90:17, bl.a. s. 31). Härtill kan nämnas att det i många andra europeiska länder redan finns möjligheter till sådana verkställighetsåtgärder där polisen kan kräva betalning på platsen för en trafikförseelse och där vid en utebliven betalning beslut om olika former av tvångsmedel kan meddelas. Även i Sverige finns en sådan ordning, i vart fall teoretiskt, i form av att en person som inte betalar förskott för trafikböter kan bli utsatt för tvångsmedel med stöd av 24 – 26 kap. rättegångsbalken. Som har anförts ovan under avsnittet 6.1.3 används emellertid dessa tvångsmedel med stor restriktivitet vid rena bötesbrott.

Med ledning av det anförda finner utredningen skäl att föreslå att det i Sverige skall införas en mer preciserad möjlighet för polis att kunna kräva förskottsbetalning på plats för trafikförseelser. Detta innebär att polisen i Sverige måste ges en möjlighet att kunna

använda sig av någon form av tvångsmedel för att på platsen försöka säkerställa en verkställighet.

7.3 Vilka tvångsåtgärder bör stå till buds om omedelbar betalning inte sker ?

Förslag: Polisen skall ha möjlighet att hindra fortsatt färd för fordonet om en omedelbar förskottsbetalning inte sker.

Skälen för förslaget: Det säger sig självt att en möjlighet att kräva betalning på plats måste förenas med någon form av tvångsåtgärd för det fall att den som har gjort sig skyldig till förseelsen inte vill eller kan betala avgiften eller boten. I annat fall skulle systemet inte kunna säkerställa en verkställighet av avgiften eller boten.

Det finns olika alternativ att säkerställa att betalning sker men gemensamt för alla är att de måste innefatta en möjlighet att på något sätt ta om hand egendom som svarar mot de aktuella böterna eller avgifterna eller att meddela någon form av förbud. Därmed aktualiseras omedelbart vissa grundläggande frågor av rättssäkerhetskaraktär.

Till en början kan man fråga sig om det är proportionerligt att över huvud taget – tillfälligt men dock – ta i anspråk egendom till säkerhet för mindre allvarliga förseelser. Kravet på proportionalitet innebär att en tvångsåtgärd med avseende på art, styrka, varaktighet och räckvidd måste stå i proportion till vad som står att vinna med åtgärden i fråga. Skälen för tvångsåtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som tvångsåtgärden innebär för den som utsätts för denna.

Som beskrivits i avsnitt 6 har bl.a. JO anlagt ett restriktivt synsätt när det gäller att tillgripa tvångsåtgärder för lindrigare förseelser och om dessa uttalanden skulle ligga till grund för bedömningen kan det framstå som tveksamt om här diskuterade tvångsåtgärder kan anses proportionerliga vid trafikförseelser. Som har redovisats i avsnitt 3 ser man emellertid annorlunda på detta spörsmål i många andra EU-länder. Även EG-domstolen har fått anledning att uttala sig om proportionalitetsprincipens räckvidd bl.a. i domstolens dom den 23 januari 1997 i mål C-29/95 (*Eckehard Pastoors och Trans-Cap GmbH mot Belgische Staat*, REG 1997 s. 285. Denna dom, som har redovisats under avsnitt 6.2.2.1, rörde belgiska regler angående färdskrivare vid vägtransporter och

innebar att en förare som inte var bosatt i Belgien var skyldig att omedelbart på plats erlagga en betalning vid äventyr att fordonet annars togs i förvar. EG-domstolen anförde bl.a. att det förelåg en reell risk för att verkställigheten av en fällande dom som har meddelats mot en person som inte är bosatt i landet blir omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare och dyrare och synes mena att proportionalitetsprincipen i sig inte utgjorde hinder mot krav på omedelbar betalning vid äventyr av tvångsätgärder. Däremot ansåg EG-domstolen i det aktuella fallet lagen vara överdriven med avseende på betalningens storlek. Bötesbeloppet och beloppet för en omedelbar uppbörd var 10 000 BFR för en överträdelse (ungefär 1 700 kr vid brottstillfället i november 1991) men deponeringsbeloppet för samma överträdelse var 15 000 BFR (ungefär 2 500 kr) för de som inte hade hemvist i Belgien och inte ville godkänna en omedelbar uppbörd, oavsett fråga var om flera överträdelser. Regleringen ansågs av EG-domstolen stå i strid med proportionalitetsprincipen i artikel 12 eftersom kostnaderna för ett samlat straffrättsligt förfarande vid fall av flera överträdelser inte stod i proportion till skillnaden mellan deponeringsbeloppen och bötesbeloppen. Ett liknande uttalande gjorde EG-domstolen i dom den 19 mars 2002 i mål C-224/00 (*Kommissionen mot Italien*, se ovan under avsnittet 6.2.2.1). Målet gällde bestämmelser i den italienska vägtrafiklagen vilka innebar en skillnad i behandling som var till nackdel för de lagöverträdare som hade ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än Italien. EG-domstolen fann först att skillnaden i behandling inte var direkt grundad på nationalitet och alltså inte utgjorde någon direkt diskriminering. EG-domstolen fann sedan precis som i "Pastoors och Trans-Cap-målet" att det italienska systemet egentligen var godtagbart eftersom dess syfte var att säkerställa betalning av sanktionsavgifter från de lagöverträdare som har ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än Italien. Eftersom beloppet för ställande av säkerhet var dubbelt så stort som den lägsta sanktionsavgiften fann emellertid EG-domstolen att det italienska systemet var oproportionerligt och därmed stod i strid med artikel 12 i Romfördraget.

Enligt utredningens mening är det naturligt, för att inte säga ofrånkomligt, att sedan Sverige blivit medlem i EU vårt nationella synsätt i frågor med internationell anknytning måste ta intryck av den uppfattning som finns i andra EU-länder och hos EG-domstolen. I ljuset av detta kan utredningen för sin del inte finna att proportionalitetsprincipen i vart fall generellt bör utgöra något

hinder mot en ordning som innebär att vid överträdelse av trafikförfattningar betalning av eller förskott på böter/avgifter måste erläggas på plats vid äventyr av någon form av tvångsätgärd.

En annan grundläggande princip som här aktualiseras är förbudet mot diskriminering. Frånvaron av sådan torde utgöra en grundläggande förutsättning för den fria rörligheten inom EU. Frågan om diskriminering behandlades också i det nyssnämnda avgörandet från EG-domstolen. EG-domstolen konstaterade först att någon direkt diskriminering inte förelåg eftersom den belgiska lagen inte särbehandlade någon på grund av dennes nationalitet utan endast med avseende på var personen i fråga var bosatt. EG-domstolen har emellertid tidigare fastställt att en sådan situation där en skillnad görs på grund av bosättningskriterier till största delen är till förfång för medborgare från andra medlemsstater eftersom de människor som inte är bosatta i landet till större delen är just utländska medborgare (se t.ex. dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt mot Roland Schumacker*, REG 1995 s. 1–225). EG-domstolen fann också i "Pastoors och Trans-Cap-målet" att den belgiska lagen mycket sällan skulle komma att gälla för belgiska medborgare och att den därför ledde till samma resultat som en direkt diskriminering. Men eftersom det inte fanns någon verkställighetskonvention mellan Belgien och Tyskland, varifrån föraren kom, uttalade EG-domstolen att det förelåg en reell risk för att verkställigheten av en fällande dom som meddelats mot en person som inte är bosatt i landet blir omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare och dyrare. Denna situation motiverade därför en skillnad i behandlingen av lagöverträdare som var bosatta i landet och dem som inte var det eftersom förpliktelsen att deponera pengar som säkerhet var ägnad att förhindra att de lagöverträdare som inte var bosatta i landet undandrog sig en faktisk påföljd genom att helt enkelt förklara att de inte önskade medge en omedelbar uppbörd av böterna. Den belgiska lagen stred därför inte på den grunden mot diskrimineringsförbudet i artikel 12 i Romfördraget. Något hinder ur diskrimineringsynpunkt bör därför inte föreligga att tillgripa någon form av tvångsätgärd i fråga om trafikförseelser som gäller utomnordiska personer eller fordon, så länge en direkt diskriminering inte föreligger.

Enligt utredningens mening finns det inte heller något hinder av rättssäkerhetsskäl som skulle utesluta en användning av krav på omedelbar betalning i förening med någon form av tvångsätgärd gentemot utomnordiska personer eller fordon.

En annan sak är om de nu förda resonemangen har bäring på samtliga trafikförseelser eller endast vissa. Detta kommer utredningen att ta upp i nästa avsnitt.

Fråga är då vilken form av tvångsätgärd som bör kunna tillgripas. Enligt utredningens mening står det klart att en tvångsätgärd måste riktas mot fordonet som sådant. Många av trafikförseelserna begås nämligen av den kommersiella trafiken. Fordonet är då i många fall den enda egendomen på platsen som det praktiskt kan komma i fråga att rikta en tvångsätgärd mot. Det framstår inte som praktiskt att polisen skulle ta om hand transporterade varor, i den mån detta över huvud taget skulle vara möjligt, eller på något sätt separera fordonet och ta en eller flera delar av det i besittning. Mycket av fordonets utrustning torde vara av betydelse för fordonets säkra framförande och kan därför inte utan vidare skiljas från fordonet. Att på plats uppskatta värdet av exempelvis en begagnad bilstereo eller liknande torde också många gånger vara förenat med betydande svårigheter. Som utredningen ser det finns det därför egentligen bara två tvångsätgärder som framstår som möjliga eller i vart fall praktisk gångbara att genomföra, nämligen att antingen ta fordonet i förvar eller att hindra fordonets fortsatta färd.

Vad avser förvarstagande så finns det redan genom det befintliga regelsystemet under vissa förutsättningar möjligheter att ta egendom i förvar. För straffbelagda handlingar finns bestämmelser i bl.a. 26 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken. För avgifter finns möjlighet till betalningssäkring bl.a. i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Dessa regelsystem passar nu i och för sig inte så bra i förevarande sammanhang men man kan i stället tänka sig ett särskilt tillskapat system för förvarstagande.

Att ta egendom i förvar ger uppenbara fördelar. Den största fördelen torde vara att en betryggande säkerhet ställs för det anspråk på betalning som kan föreligga. Förvarstagande är emellertid också förenat med nackdelar. Till en början kräver det en administrativ apparat som i sig leder till kostnader och resursåtgång för det allmänna. Det säger sig självt att det är förenat med en rätt betydande administration om fordon som stoppas i poliskontroller på landsvägar och eljest måste föras till särskilda uppställningsplatser för förvar. Om staten tvångsvis omhändertar egendom anses vidare gälla att staten får ett vårdansvar och ett presumtionsansvar för skador m.m. varför det skulle ankomma på staten att bevaka att omhändertagen egendoms värde inte går förlorat genom

t.ex. yttre påverkan (jfr t.ex. 27 kap. 10 § rättegångsbalken, NJA 1989 s. 191 och JK 1994 s. 193). Ett förvarstagande skulle alltså kunna leda till kostnader för det allmänna dels i administrativt hänseende, dels för själva värden och förvarandet och dels i form av skadeståndsskyldighet i vissa fall.

Vad som nu har sagts talar starkt emot att fordon skall tas i förvar för säkerställande av trafikböter eller trafikavgifter. Alternativet är då i stället att ge polisen rätt att hindra fordonets fortsatta färd. Redan i dag har polisen möjlighet att med stöd av ett flertal olika författningar meddela beslut om hinder av fortsatt färd. T.ex. skall polisen enligt 14 kap. 15 § trafikförordningen (1998:1276) hindra fortsatt färd om ett fordon har överskridit det tillåtna axel-, boggi-, eller trippelaxeltrycket med mer än 10 %. Detsamma gäller t.ex. enligt 23 § förordningen (1995:521) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter, om föraren har brutit mot bestämmelserna om kör- och vilotider och polisen bedömer att en fortsatt färd skulle kunna utgöra en påtaglig fara för trafiksäkerheten. Möjligheten att förhindra fortsatt färd har nyligen föreslagits i den nya fordonslagen (SFS (2002:574), 5 kap. 3 §). Även tullen har t.ex. möjligheter att med stöd av 6 kap. 6 § yrkestrafiklagen och Generaltullstyrelsens föreskrifter (TFS 1998:36) om internationella vägtransporter hindra internationell vägtrafik som sker utan vissa behövliga tillstånd.

Gemensamt för förbuden i dessa angivna lagrum är att de är kopplade till trafiksäkerhetsaspekter eller att de har andra syften av trafikpolitisk karaktär. Det direkta ändamålet med ett hinder av fortsatt färd för underlåtenhet att omedelbart utge betalning för en trafikförseelse är ett annat, nämligen att i större utsträckning än i dag förmå utländska fordonsägare att erlägga betalning för sina trafikböter/avgifter. Man kan på goda grunder antaga att ett hinder av fortsatt färd i de flesta fall också skulle komma att leda fram till ett sådant resultat. En sådan åtgärd skulle visserligen kunna sägas ej primärt knyta an till det bakomliggande ändamålet med åtgärden, nämligen att åstadkomma en betalning. Ytterst kan åtgärden ändå komma att fylla den funktionen eftersom det inte torde finnas något hinder för staten att när betalningsskyldighet väl har fastslagits begära utmätning i det aktuella fordonet. Under mellantiden kan man säga att staten endast ger upp sin möjlighet att helt säkerställa besittningen till fordonet eftersom ett beslut om förvarstagande inte meddelas. Möjligheten till en framtida

utmätning blir därmed något mer oviss än vid ett förvarstagande. Någon praktisk möjlighet att t.ex. efter en trafikkontrolls upphörande kontrollera och rent faktiskt hindra fortsatt färd finns inte alltid för polisen.

För statens del torde ändå de nackdelar som kan uppkomma vid förvarstagande av egendom vara klart större än de nackdelar som kan uppkomma vid beslut om hinder av fortsatt färd. Också för fordonsägaren torde det senare alternativet vara att föredra eftersom ett beslut om förvarstagande framstår som en mer ingripande åtgärd än ett förbud mot fordonets fortsatta färd. Till skillnad från vad som gäller vid ett beslut om förvarstagande har fordonsägaren nämligen kvar sin besittning till fordonet vid ett förbud mot fordonets fortsatta färd. Utöver vad som ovan har anförts skulle därför också proportionalitetsprincipen i detta sammanhang tala för en ordning med hinder av fortsatt färd i stället för en ordning med beslut om förvarstagande.

Sammantaget framstår enligt utredningens mening den bästa lösningen vara att den som inte vill eller kan erlägga betalning för en förseelse skall kunna få sitt fordon utsatt för ett beslut om hinder av fortsatt färd, till dess betalning sker.

7.4 Skall möjligheten att kräva betalning på plats vid äventyr av att fortsatt färd hindras gälla i fråga om alla trafikförseelser?

Förslag: Möjligheten att kräva förskottsbetalning på plats vid äventyr av att fortsatt färd hindras skall i ett första skede begränsas till att omfatta överlastavgifter. Härigenom riktas de förändrade reglerna i stort endast mot den kommersiella trafiken. När erfarenheter vunnits av de nya reglerna för överlastavgifter kan en utvärdering göras och frågan om en utvidgning till andra trafikförseelser övervägas.

Skälen för förslaget: Vad frågan här gäller är inte så mycket möjligheten att kräva betalning på plats, vilken nog kan framstå som lämplig vid alla sorters trafikförseelser, utan mera om den relevanta tvångsätgärden – att hindra fortsatt färd – kan vara befogad vid vilken trafikförseelse som helst.

En generell möjlighet att kräva betalning på plats för trafikförseelser ifråga om utomnordiska fordon vid äventyr av att

fortsatt färd hindras torde vara meningsfull och från objektiva utgångspunkter godtagbar endast om målsättningen också är att faktiskt utnyttja möjligheten vid samtliga trafikförseelser av sådana fordon. Detta i sin tur torde ställa rätt stora krav på utökade resurser för framför allt polisen, om inte andra polisiära angelägenheter skall nedprioriteras. Det gäller inte minst bemanningen vid poliskontroller. Vilka resurser det kan bli fråga om går knappast att bedöma utan en närmare genomgång av de skilda trafikförfattningarna och deras praktiska betydelse och tillämpning.

Det finns en stor mängd trafikförfattningar och dessa tar sikte på högst varierande situationer. De täcker allt från bagatellartade förseelser, som exempelvis bristfällig skyltbelysning, till grövre trafikbrott, som t.ex. rattfylleri och olaga yrkesmässig trafik. De olika förseelserna är dessutom av olika betydelse vad avser trafiksäkerheten. De har också olika stor inverkan på uppkomsten av vägskador. Det finns vidare en grundläggande skillnad mellan kommersiell trafik och turisttrafik bl.a. vad gäller ekonomiska incitament för överträdelser.

Trafikförfattningarna har olika adressater. Vissa författningar lägger böter eller avgifter på föraren medan andra lägger betalningsansvaret på fordonsägaren. Ett tvångsmedel mot fordonet kan naturligtvis vara lättare att förstå och motivera om det är ägaren som är betalningsansvarig än om det är föraren som är betalningsansvarig för något han eller hon har gjort utan ägarens insikt.

I det föregående har utredningen allmänt funnit att en möjlighet att tillgripa tvångsmedel för trafikförseelser inte strider mot grundläggande principer om proportionalitet och diskriminering. Det utesluter naturligtvis inte att det i fråga om en enskild förseelse kan finnas anledning att anlägga ett annat betraktelsesätt, framför allt då vad gäller frågan om proportionalitet. Är det exempelvis rimligt att en turistande utländsk familj på hemfärd med ont om pengar och med förvärvsarbeten som väntar hindras från fortsatt färd för en bot eller en avgift på ett par hundra kr avseende en bagatellartad förseelse?

Som utredningen ser det går det inte att generellt anlägga samma synsätt för alla trafikförseelser. Tvärtom framstår det som uppenbart att lämpligheten och rimligheten av tvångsätgärder vid trafikförseelser i fråga om utomnordiska fordon måste prövas nyanserat. Teoretiskt skulle detta naturligtvis kunna ske inom ramen för det enskilda fallet. Tvångsmedlen skulle alltså kunna stå generellt till förfogande men det skulle ankomma på polismannen i

det enskilda fallet att avgöra om just den trafikförseelse som begåtts och de omständigheter som i övrigt föreligger gör det rimligt att tillgripa ett tvångsmedel. En sådan ordning torde dock inte vara praktiskt ändamålsenlig och kan inte föreslås. Som utredningen ser det bör utgångspunkten i stället vara – för här aktuella tvångsätgärder – att författningarna åtminstone för det stora antalet fall anger när tvångsätgärder får tillgripas. Men detta är å andra sidan inte möjligt utan en tämligen omfattande och djuplodande genomgång av befintliga trafikförfattningar, något som sträcker sig långt utöver vad utredningen har haft möjlighet till under den tidsrymd som stått till utredningens förfogande. Utredningen kan därför inte heller föreslå en sådan ordning

Ett alternativ skulle kunna vara att tillåta tvångsmedel i fråga om alla trafikförseelser men inte vid ett första tillfälle för en trafikförseelse utan först vid ett upprepat beteende. Om en utländsk trafikant alltså skulle göra sig skyldig till en trafikförseelse i Sverige och det skulle framkomma att denne även tidigare hade blivit påförd en sedermera lagkraftvunnen trafikbot eller trafikavgift utan att ha reglerat densamma, så skulle polisen kunna ges en befogenhet att använda tvångsmedel för att få den nya och möjligen även den äldre boten eller avgiften verkställd. Det skulle kunna hävdas att ett sådant system även i fråga om bagatellartade trafikförseelser kunde vara proportionerligt, eftersom det skulle rikta sig endast mot dem som bevisligen inte vill göra rätt för sig. Syftet med tvångsmedelsätgärden – att uppnå en effektiv verkställighet av påföljden – skulle därmed med tydlighet inte kunna låta sig tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd.

Även ett sådant system skulle å andra sidan vara förenat med vissa nackdelar. Det skulle t.ex. i vissa fall kunna vara förenat med praktiska svårigheter för polis att på en kontrollplats få fram all behövlig och relevant information ur olika register. Systemet skulle inte heller lösa det egentliga problemet med lagens verkställighet eftersom det endast skulle inrikta sig på återfallssituationer. I vart fall när det gäller privatbilism torde man få räkna med att många, kanske de flesta, personer som inte har hemvist i Sverige inte kommer att göra sig skyldiga till ytterligare trafikförseelser här i landet under en överskådlig framtid. Utredningen vill därför inte föreslå en sådan ordning. I stället har utredningen valt att angripa den i direktiven beskrivna problemställningen på ett annat sätt.

Utredningen har valt att koncentrera uppmärksamheten på de områden och situationer där det framstår som särskilt önskvärt

med effektiv verkställighet. Var dessa områden finns antyds i direktiven och de har ytterligare framkommit vid en hearing som utredningen har haft med ett antal berörda svenska intressenter.

Det område som därvidlag framträder med särskilt tydlighet är överlastavgifter. Man kan uppskatta att drygt hälften av de belopp som årligen påförs utomnordiska fordonsägare för överlastavgifter aldrig kommer att betalas (se avsnittet 4.3). Det finns dessutom anledning att anta att antalet verkliga fall av utländsk överlast är betydligt större än vad de avgifter som årligen påförs utvisar. I likhet med vad som gäller för i vart fall de allvarligare trafikbrotten innebär överlastade fordon en typfara för trafiksäkerheten. Trafik med överlast ger även upphov till ett betydande vägslitage och utgör därmed även indirekt en trafiksäkerhetsfara för övrig trafik. Den överlastade trafiken kan också befaras generera stora kostnader för samhället i form av vägunderhåll.

För överlastavgifterna gäller också till skillnad från trafikbrotten att man troligen inte kan påräkna några internationella verkställighetsinstrument inom EU under en i vart fall nära framtid.

En omständighet som också avviker från vad som gäller enligt flertalet andra trafikförseelser är att en påförd överlastavgift aldrig ens vid en minimal överträdelse uppgår till helt obetydliga belopp utan tvärtom potentiellt kan uppgå till mycket stora belopp. Proportionalitetsprincipen får därför en helt annan innebörd än vid många andra trafikförseelser. Det finns inte anledning att anse att avgifterna skulle framstå som så små att en tvångsätgärd med hänsyn därtill över huvud taget inte skulle gå att försvara. I ett tidigare sammanhang har emellertid framförts att överlastavgifterna kan vara så höga att det skulle framstå som drastiskt att hålla kvar ett fordon enbart i syfte att framtvinga betalning. Det ansågs nämligen kunna vara svårt för en åkare med dålig betalningsförmåga att omedelbart skaffa fram pengar eller säkerhet för avgiften. (Ds 1988:72 s. 28 och 29). Utredningen kan inte ställa sig bakom ett sådant synsätt och det är, som tidigare har framgått, inte heller ett synsätt som har vunnit gehör i andra EU-länder. Tvärtom torde i fråga om tvångsmedel normalt gälla att ju allvarligare typ av förseelse som det är fråga om desto större skäl finns det att tillhandahålla polis och andra myndigheter effektivare verkställighetsätgärder.

Det sagda i förening med det allmänna rättviseperspektivet, från vilket man alltså kan konstatera att vissa utländska fordonsägare behandlas olika jämfört med svenska och övriga nordiska

fordonsägare, talar starkt för en förändring av möjligheterna till verkställighet av överlastavgifter för utomnordisk trafik. Några egentliga skäl för att inte införa någon form av förändring av den nuvarande ordningen föreligger inte. Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet att kräva betalning på plats för överlastavgifter, vid äventyr av att fordonets fortsatta färd annars hindras.

För närvarande gäller att beslut om överlastavgifter fattas av länsstyrelsen på grundval av polisens primärrapporter. För att kunna genomföra någon form av åtgärd i samband med själva förseelsen och när primärrapporten upprättas är det nödvändigt att även polisen ges möjligheten att, i vart fall preliminärt, göra någon form av uppskattning av den överlastavgift som kan komma att bli aktuell. I annat fall skulle en tvångsåtgärd från polisen beslutas utan någon reell grund. Vid tidigare utredningar har denna frågeställning dryftats och tankegångar har därvid lyfts fram om att överlastavgifterna helt kan beslutas och påföras av polismyndigheten i stället för av länsstyrelsen som nu är fallet (se t.ex. Ds SB 1983:1 s. K3). Departementschefen har också vid ett tillfälle uttalat att frågan om beslutande myndighet måste ses över om man skall kunna genomföra åtgärder för att förbättra uppbörden och indrivningen av överlastavgifter (prop. 1989/90:17 s. 18). Med hänsyn till att länsstyrelsen endast har begränsade möjligheter att utan yttrande från polis eller Vägverket göra en självständig bedömning av själva sakfrågan har det också ansetts kunna finnas effektiviseringsvinster med att flytta hanteringen av överlastavgiftsärendena till polismyndigheterna (Vägverket, Rapport angående regeringens uppdrag att utreda och lämna förslag avseende hur kontrollen av hur den tunga trafiken efterlever trafiklagstiftningen m.m. kan utvecklas och förändras, 2000-10-30, s. 47).

Såsom departementschefen emellertid även framhöll i nämnda proposition krävs det en hel del fortsatta överväganden för att se över frågan om beslutande myndighet. En fullständig överflyttning av beslutsmyndighet från länsstyrelsen till polismyndigheten skulle innebära en mer omfattande omdaning av systemet. Det har framhållits att det nuvarande systemet med länsstyrelsen som avgiftsmyndighet trots allt och i sig har fungerat väl och att det har gett goda rättssäkerhetsgarantier (se t.ex. Ds 1988:72 s. 29). Detta är ett skäl mot att helt överföra beslutanderätten för överlastavgifterna till polismyndigheten. Ett sådant överförande torde nog också stå i strid med den renodling av polisens arbetsuppgifter som

för närvarande utreds (dir. 2000:105, Översyn av polisens arbetsuppgifter m.m. samt SOU 2001:87 och 2002:70). Justitieutskottet har därvid uttalat att sysslor av administrativ karaktär i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Många av de sysslor som i dag utförs av polisen kan enligt utskottet i stället utföras av andra myndigheter (1999/2000:JuU6 s. 8). För att inte skapa svärförutsebara såväl praktiska som kostnadsmässiga konsekvenser framstår det därför enligt utredningen som viktigt att söka finna en lösning som egentligen bara förändrar det befintliga systemet på minsta tänkbara sätt. Ett alternativ är då att polisen endast beräknar ett förskott för överlastavgiften i samband med att den upprättar sin primärrapport, i syfte att säkerställa verkställigheten av det beslut som länsstyrelsen senare väntas fatta. Polisens beslut skulle därvid enbart tjäna som en ram för vilket förskottsbelopp den har rätt att avkräva fordonsägaren för att denne skall kunna undvika vidare tvångsmedel från polisen.

Oavsett vilken modell man väljer behöver man inte förutse några praktiska problem. Kontroller av överlast sker regelmässigt efter planering och med särskilt utbildad polispersonal. Några problem för denna personal att beräkna överlastavgifter synes inte föreligga. Det rör sig också trots allt om ett begränsat antal fordon som det är aktuellt att beräkna ett förskott för.

Enligt utredningens mening kan goda skäl tala för att i nu berört avseende göra så små förändringar som möjligt vilket leder till slutsatsen att polisens uppgift bör begränsas till att beräkna ett förskott för överlastavgiften.

Med detta lämnar utredningen frågan om överlastavgifter och återgår till spørsmålet om det finns andra trafikförseelser som det kan finnas anledning att också tillämpa de ovan föreslagna reglerna om omedelbar betalning vid äventyr av hindrad fortsatt färd på.

Utredningen ser för sin del inte någon trafikförseelse som lika entydigt som överlast motiverar hindrad färd för att skapa bättre förutsättningar för betalning av böter eller avgifter. Bl.a. kan härvid understrykas att överlastad trafik till övervägande del utgörs av den kommersiella trafiken. Det kan antas att vissa utländska åkare mer eller mindre regelmässigt överlastar fordon som går i trafik i Sverige för att reducera kostnader. Detta är naturligtvis inte något som är till gagn för den seriösa åkerinringen. Man kan därvid också konstatera att den kommersiella trafiken har ett särskilt ansvar för förseelser mot trafiklagstiftningen och det framstår som

naturligt att denna grupp också borde bli den som först förtjänar att utsättas för hårdare verkställighetsåtgärder.

Det skulle också från mera allmänna utgångspunkter kunna hävdas att det är lämpligt att när en ny ordning införs låta denna få verka en tid inom det område där den ter sig som mest angelägen varefter en utvärdering får ske och nya överväganden om en eventuell utvidgning till andra områden kan göras. Detta gäller inte minst som överlastavgifterna styrs av ett eget regelsystem och man därför inte behöver göra omfattande och kanske inte helt överblickbara ändringar i trafikförfattningarna i stort utan kan nöja sig med justeringar i det som rör just överlastavgifter.

En särskild typ av trafikförseelser utgör felparkering. Dessa sanktioneras genom felparkeringsavgifter som intar en särställning i verkställighetssammanhang. Till skillnad från vad som normalt är fallet vid trafikförseelser finns ju en fordonsförare eller fordonsägare sällan på plats när en felparkeringsförseelse upptäcks. Detta betyder bl.a. att möjligheten att hindra fortsatt färd inte på ett enkelt och klart sätt kan meddelas den ansvarige. Man kan visserligen tänka sig att skriftliga handlingar med förbudet fästes på vindrutan eller liknande men sådana kan ju lätt försvinna och det torde i praktiken bli svårt att vidta någon åtgärd mot en person som trots ett meddelat färdförbud använder sitt fordon och vid en ny kontroll hävdar att han eller hon inte fått del av förbudet mot fortsatt färd. I stället skulle då andra, mera handgripliga, tvångsmedel behöva tillgripas. Ett exempel på detta är mekaniska anordningar genom vilka hjulen låses fast. Sådana förekommer på vissa håll, bl.a. i Storbritannien, men erfarenheterna därifrån har inte varit odelat positiva. En viktig invändning mot systemet är enligt utredningen att det i vissa fall kan framstå som betänkligt att låsa fast ett fordon om det t.ex. står uppställt på ett trafikfarligt sätt. En annan invändning är att systemet är kostsamt till följd av den administrativa apparat som måste byggas upp och underhållas. Även om tanken med ett sådant system skulle vara att respektive fordonsägare, utöver felparkeringsavgiften, skulle vara tvungen att betala även administrativa kostnader för att få sitt fordon försatt i körbart skick igen så kan det ändå befaras att det allmänna skulle åsamkas kostnader genom systemet och det skulle krävas ytterligare överväganden för att fullt ut få en överblick av storleken av dessa kostnader. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte utan ytterligare och mer ingående överväganden kan framstå som välunderbyggt att föreslå en sådan ordning i Sverige. Ett annat

alternativ, som även det på sina håll finns utomlands, kan vara att i syfte att verkställa felparkeringsavgiften ta felparkerade bilar i förvar genom att låta borttransportera dem. Det säger sig självt att också en sådan metod kräver en administrativ apparat och att den är förenad med betydande kostnader, om den skall komma till användning mera regelmässigt. Det skall i detta sammanhang också konstateras att det framkom vid en hearing som utredningen har haft med ett antal berörda svenska intressenter att själva problemet med verkställigheten av felparkeringsavgifter för utländska fordon egentligen är att NVL eller någon annan internationell samarbetslagstiftning inte är tillämplig för dessa typer av avgifter. Problemet lösning har alltså egentligen ansetts ligga i ett tillskapande av möjligheter att driva in avgifterna internationellt snarare än i ett tillskapande av möjligheter till tvångsätgärder mot de utländska fordonen. Inom det Nordiska ministerrådet har nyligen också principdiskussioner förts om bl.a. möjligheten att låta indriva felparkeringsavgifter över gränserna inom Norden. Det kan också påpekas att tvångsätgärder mot felparkerade fordon inte i stort verkar ha vunnit lika stor acceptans i utländska rättssystem som t.ex. tvångsätgärder mot fordon i anledning av andra inte alltför bagatellartade trafikförseelser. Över huvud taget torde också de invändningar som i föregående avsnitt har rests mot förvarstagande av fordon för att säkerställa verkställighet av böter eller avgifter ha generell giltighet när det gäller åtgärder som på ett eller annat sätt mera handgripligen hindrar en förare/ägare av ett felparkerat fordon att fortsätta att utnyttja detta. Även bortsett från den grundläggande frågan, nämligen om en tvångsätgärd som i princip utan tidsbegränsning och generellt förhindrar fortsatt utnyttjande av bilar som felparkerats med avseende på art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden i fråga, kan utredningen – inom ramen för de överväganden som varit möjliga under den tidsrymd som stått till utredningens förfogande – inte finna någon tvångsätgärd avseende felparkerade fordon som är effektiv utan att förorsaka ytterligare kostnader för det allmänna.

Sammanfattningsvis utmynnar därför utredningens ställningstagande i denna del i att möjligheten att kräva betalning på plats för trafikförseelser vid äventyr av hinder för fortsatt färd, i ett första skede bör begränsas till överlastavgifter. Från allmänna utgångspunkter kan goda skäl tala för att när en ny ordning införs denna ordning till en början bör begränsas till vissa särskilt angelägna

områden för att vinna erfarenheter av hur den nya ordningen fungerar i praktiken. Dessa erfarenheter kan sedan utvärderas och om de utfaller väl ge anledning att överväga en utvidgning av den nya ordningen till ytterligare trafikförseelser.

7.5 Reglernas närmare utformning

7.5.1 Reglernas målgrupp

Förslag: Reglerna skall riktas endast mot de fysiska och juridiska personer som inte har hemvist i Sverige eller något annat nordiskt land.

Utredningens förslag innebär alltså att det skall införas en möjlighet att i fråga om utländska personer kräva betalning på plats för förseelser mot lagen (1972:435) om överlastavgift. Om den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för en överlastavgift har hemvist i Sverige föreligger det inget särskilt verkställighetsproblem avseende överlastavgiften. Om personen inte har hemvist i Sverige men väl i Danmark, Finland, Island, eller Norge kan verkställighet av den påförda överlastavgiften ske med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna. För personer med hemvist i dessa länder föreligger det därför inte heller något särskilt verkställighetsproblem avseende överlastavgiften och därmed inget behov av en möjlighet att kräva betalning på plats för förseelser mot lagen (1972:435) om överlastavgift. Denna möjlighet skall därför bara omfatta personer med hemvist utanför de uppräknade länderna.

Det är inte helt otroligt att det i en längre framtid kan bli möjligt att verkställa överlastavgifter även i ytterligare länder, t.ex. övriga medlemsstater i EU. En begränsning av möjligheten att med stöd av svensk lag kräva betalning på plats för förseelser mot lagen (1972:435) om överlastavgift bör i sådana fall göras i motsvarande mån.

En fråga som uppstår vid den närmare utformningen av de nya reglerna är om tillämpligheten av dessa regler kan göras avhängig ett fordons registrering i stället för den överlastavgiftsansvariges hemvist. Reglerna skulle i sådana fall kunna bli tillämpliga redan vid

ett konstaterande av att ett överlastat fordon är registrerat i ett land utanför Norden. Ett sådant system skulle avgjort vara mycket enkelt för polisen att hantera eftersom polisen aldrig skulle behöva göra någon bedömning av en fordonsägares hemvist utan endast skulle behöva kontrollera fordonets registreringsskyltar. Emellertid ifrågasätter utredningen lagligheten av ett sådant system. EG-domstolen har visserligen godkänt ett liknande system i *Kommissionen mot Italien* (dom av den 19 mars 2002 i mål C-224/00, se ovan under avsnittet 6.2.2.1). I det rättsfallet gjordes det emellertid inte gällande att Italien hade slutit några relevanta bilaterala avtal med övriga medlemsstater som kunde garantera en verkställighet över gränserna. Sådana avtal finns för Sveriges del och en verkställighet av påförda överlastavgifter kan alltså ske mellan de nordiska länderna med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden. Om därför t.ex. en dansk åkare skulle ha nyttjanderätt till ett tyskregistrerat fordon och fordonet därefter skulle framföras med överlast i Sverige så skulle den danske åkaren enligt 7 § lagen (1972:435) om överlastavgift under vissa förhållanden kunna bli ansvarig för överlastavgiften. Om fordonet då skulle bli utsatt för tvångsåtgärder i Sverige endast på grund av att det var tyskregistrerat skulle den danske åkaren med fog kunna hävda att förfarandet var såväl onödigt som olagligt eftersom en påford svensk överlastavgift kan verkställas mot åkaren i Danmark. Norden bör därför troligtvis ses som en helhet i frågan om verkställigheten av en svensk överlastavgift och ett system som endast inriktar sig på fordonets registrering kan då troligtvis inte motiveras av objektiva skäl och skulle därmed kunna vara otillåtet (jämför t.ex. dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, *Mund & Fester*, REG. 1994, s. I-467, se ovan under avsnittet 6.2.2.1). Det kan förvisso medges att den nu anförda situationen endast torde kunna vara ett undantag i den internationella trafiken. Det skall också medges att ett system som görs avhängigt endast av fordonets registrering har klara praktiska fördelar. Den, om än lilla, risk som ändå föreligger att ett sådant system skulle kunna förklaras ogiltigt medför emellertid att utredningen inte kan föreslå ett sådant system.

Utredningen anser därför att man bör använda sig av hemvistbegreppet i stället för landet för fordonets registrering. Genom att hänvisa till hemvistbegreppet angriper man också själva problemet med den internationella verkställigheten av överlastavgifter. Det är just mot personer som inte har hemvist i något av

de uppräknade länderna som en verkställighet i dag inte kan ske. En hänvisning till hemvistbegreppet har godkänts av EG-domstolen (dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, *Pastors och Trans-Cap*, REG 1997, s. I-285, se ovan under avsnittet 6.2.2.1).

Det vore enligt utredningen i och för sig tänkbart att även låta den föreslagna regleringen på en fakultativ grund omfatta också svenskar och andra nordbor. Om en svensk eller annan nordbo skulle bli betalningsskyldig för en överlastavgift skulle han eller hon alltså kunna ges en möjlighet att betala förskott för avgiften direkt till polisen om han eller hon så ville. Den nordiske lagöverträdaren skulle emellertid inte bli utsatt för några tvångsåtgärder om han eller hon inte ville betala förskottet. På så vis skulle länsstyrelsen och kronofogdemyndigheten i vissa fall kunna avlastas från onödigt uppbörds- eller indrivningsarbete. Ett sådant system skulle emellertid innebära en motsvarande tyngande administration för polisen eftersom dess hantering av beräkning av förskott då skulle utvidgas markant. Justitieutskottet har uttalat att sysslor av en mer administrativ karaktär i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Många av de arbetsuppgifter som i dag utförs av polisen, t.ex. trafikövervakning, kan enligt utskottet i stället utföras av andra myndigheter (1999/2000:JuU6 s. 8). Det finns därför inte skäl att föreslå att polisens agerande även skall få riktas mot de personer med hemvist i Sverige eller annat nordiskt land.

7.5.2 Polisens nya handläggning av överlastavgifter

Förslag: Med undantag för de regler i lagen (1972:435) om överlastavgift som gäller nedsättning och eftergift av överlastavgift skall polisen beräkna ett förskott för överlastavgiften efter samma grunder som länsstyrelsen beräknar överlastavgiften. Om ett förskott inte omedelbart betalas skall polisen meddela beslut om hinder av fortsatt färd. Ett beslut om hinder av fortsatt färd skall gälla till dess att full betalning har skett för förskottet eller, om överlastavgift har fastställts, för denna. Om ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller skall polisens handläggning av överlastärendet ske utan dröjsmål.

Överlastavgift beräknas i dag med stöd av framför allt 2–5 §§ lagen (1972:435) om överlastavgift. I 5 § andra stycket finns en särskild

bestämmelse om förhöjd avgift vid återfall i överlastning. När polisen beräknar ett förskott för överlastavgiften är det viktigt att den i största möjliga utsträckning kan göra detta enligt samma grunder som gäller för länsstyrelsens beräkning av överlastavgift. Polisen skall därför beräkna förskottet med stöd av bestämmelserna i 2–5 §§. Polisen skall alltså vid sin beräkning av förskottet för överlastavgiften tillämpa även bestämmelsen om förhöjd avgift vid återfall i överlastning. Relevant information i denna del får därför polisen, i vart fall tills vidare, söka inhämta genom kontakt med Länsstyrelsen i Stockholms län och dess datorbaserade avgiftsberäkningssystem. I framtiden kan möjligen sådan relevant information förväntas bli tillgänglig redan i vägtrafikregistret.

Enligt 8 § andra stycket lagen (1972:435) om överlastavgift gäller i dag att länsstyrelsen kan besluta att nedsätta eller efterge en överlastavgift om särskilda omständigheter föreligger. Denna möjlighet till nedsättning eller eftergift av överlastavgift infördes eftersom det ansågs finnas risk för att en påförd överlastavgift i vissa fall kunde te sig stötande ur rättssäkerhetssynpunkt eller framstå som uppenbart orimlig. Bl.a. ansågs överträdelser som hade förorsakats av en myndighets åtgärder eller brist på åtgärder behöva ett särskilt beaktande liksom de fall av transporter där t.ex. en godsavsändare hade lämnat en oriktig viktuppgift (se prop. 1974:101 s. 4 och TU 1974:4 s. 1 och 2.). Bestämmelsen tillämpas endast undantagsvis. För en tillämpning av regeln krävs bl.a. att det framstår som "klart ursäktligt" att en överlast har uppkommit trots fordonsägarens åtgärder (RÅ 1991 not 471) och fordonsägaren måste ha "vidtagit de åtgärder som rimligen kan begäras av honom för att undvika överlast." (RÅ 1992 ref. 93). Det står enligt utredningen klart att frågan om nedsättning eller eftergift av en överlastavgift innefattar en sådan juridisk bedömning som inte är lämplig för polisen att göra i samband med kontrollen. Någon hänvisning till 8 § andra stycket bör därför inte ges för beräklandet av förskott av överlastavgift. Om en fordonsägare anser att han eller hon på grund av särskilda omständigheter bör ursäktas för överlast får denne därför precis som i dag göra gällande för länsstyrelsen att grund för nedsättning eller eftergift av överlastavgiften föreligger. Accepterar länsstyrelsen fordonsägarens invändning påför den ingen överlastavgift eller endast en reducerad sådan och det belopp som har erlagts i förskott för överlastavgiften skall därmed helt eller delvis återbetalas.

Vid vissa återbetalningar från staten gäller att särskild ränta skall utgå (t.ex. 10 § lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter). I vissa fall utgår inte någon sådan ränta (t.ex. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift). Överlastavgifter kan potentiellt uppgå till mycket stora belopp, vilket skulle kunna tala för att ett inbetalat förskottsbelopp som skall återbetalas borde förräntas särskilt. Det är emellertid svårt att se att en återbetalning av en förskotterad överlastavgift kan komma att bli aktuell i någon större utsträckning. Det kan nämligen inte hållas för troligt att en polismans beslut i någon större omfattning kommer att ändras i efterhand av länsstyrelsen eller allmän förvaltningsdomstol. Eftersom ett förskott skall betalas på plats kan det inte heller bli fråga om att en betalningsskyldig person av misstag skriver ett för högt belopp på ett självskrivet girokort eller betalar skulden två gånger (dessa problem föreligger bl.a. vid bötesverkställighet – se t.ex. prop. 1978/79:40 s. 30). I de fall en återbetalning av en förskotterad överlastavgift ändå kan komma att bli aktuella bör antecknas att länsstyrelsen redan i dag hanterar ärenden om överlastavgift med skyndsamhet och fattar beslut inom någon eller några månaders tid efter det att kontrollen har varit och en förskottsbetalning har erlagts. Utredningen anser med ledning av det anförda att något särskilt räntesystem inte bör behöva administreras för överlastavgifternas del och föreslår därför inte heller något sådant system.

Om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda skall polisen meddela ett beslut om hinder av fortsatt färd. Något egentligt skönsmässigt utrymme för polisens bedömning föreslås alltså inte. I många trafikförfattningar som reglerar hinder av fortsatt färd finns det ofta föreskrifter om situationer då ett beslut om hinder av fortsatt färd inte skall meddelas. Andra trafikförfattningar ger alltså ett visst utrymme för användande av en "ventil". Enligt 14 kap 15 § trafikförordningen (1998:1276) föreskrivs t.ex. att en polisman inte skall hindra fortsatt färd om särskilda skäl föreligger. Enligt 7 § i Generaltullstyrelsens föreskrifter (TFS 1998:36) om internationella vägtransporter kan en tulltjänsteman medge att ett fordon får föras till ett lämpligt lager eller annan från tullkontrollsynpunkt lämplig plats eller att ett utländskt fordon förs ut ur landet. Utredningen finner emellertid att bestämmelserna om hinder av fortsatt färd i dessa angivna sammanhang har andra skyddsintressen än vad som nu är under övervägande och alltså inte har som syfte att underlätta en verkställighet av en avgift. För att underlätta en verkställighet av

en överlastavgift anser utredningen att det framstår som väsentligt att huvudregeln om hinder av fortsatt färd görs så klar och enkel som möjligt, dels för att inte onödigt försvåra polisens arbete, dels för att avhålla den yrkesmässiga trafiken från att kunna spekulera i möjligheter att undvika ett färdförbud och en förskottsbetalning. Det står givetvis klart att polisens bedömning om hur och var trafiksäkerheten kan tillåta ett uppställande av ett fordon måste gå före alla andra bedömningar. Ett beslut om hinder av fortsatt färd torde emellertid redan i sig innefatta en sådan bedömning (se t.ex. SOU 1954:38 s. 280 där fråga var om förbud mot fortsatt färd). Någon ytterligare reglering eller möjlighet till särskilt föreskriven "ventil" anser utredningen därför inte vara behövlig.

Om en polisman meddelar ett beslut om hinder av fortsatt färd skall beslutet gälla till dess att en full förskottsbetalning; eller i förekommande fall full betalning för fastställd överlastavgift, har erlagts. Så snart en sådan betalning har erlagts finns det nämligen inte längre något skäl för ett beslut om hinder av fortsatt färd, i vart fall inte enligt lagen (1972:435) om överlastavgift (överlastad färd kan emellertid i övrigt hindras med stöd av 14 kap 15 § trafikförordningen). Om polisen får möjlighet att ta emot betalning på plats med hjälp av kontokort kan det förutsättas att förskottsbetalning i många fall också kommer att erläggas omedelbart och att ett beslut om hinder av fortsatt färd därför inte kommer att meddelas. Utredningen vill därför starkt förorda att de trafikpoliser som är ansvariga för överlastavgiftskontroller ges en möjlighet att ta emot förskottsbetalning med kontokort. En sådan möjlighet finns redan i dag på försök avseende trafikbrott vid bl.a. trafikpolisen i Helsingborg och verksamheten har gett goda resultat avseende såväl den praktiska hanteringen av en betalning på plats som frekvensen av förskottsbetalningar.

Polisens erfarenheter från försöksverksamheten tyder också på att åkerierna många gånger ser till att deras förare har tillgång till kontokort vid en poliskontroll så att en betalning av eventuella trafikböter eller liknande kan ske omgående, allt i syfte att fordonen skall undvika att bli stillastående. En längre tids transportavbrott är något som åkerierna försöker undvika i största möjliga mån. Om emellertid polisen inte har någon möjlighet att ta emot betalning med kontokort eller om en enskild fordonsägare inte på plats kan erlagga en större förskottsbetalning skall alltså polisen besluta om hinder av fortsatt färd för fordonet. Även i dessa fall finns emellertid skäl att anta att betalning kommer att ske

så snart som det är möjligt, t.ex. genom att polisen följer med fordonsföraren till en bank eller uttagsautomat. I vissa fall kan betalning komma att ske genom att fordonsföraren kontaktar åkaren som i sin tur betalar förskottet, kanske med utnyttjande av bankernas datasystem eller genom utnyttjande av någon kontaktperson i Sverige.

Som också kommer att utvecklas mer nedan (under avsnittet 7.5.3) skall polisen handlägga ett ärende om överlastavgift utan dröjsmål om ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller.

7.5.3 Länsstyrelsens nya handläggning av överlastavgifter

Förslag: Även om ett förskott för överlastavgift har beräknats och betalats skall länsstyrelsen besluta i frågan om påförande av överlastavgift. Polisens beslut om hinder av fortsatt färd skall inte kunna överklagas. Om ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller skall emellertid länsstyrelsen överpröva ett beräknat förskott och skall ha möjlighet att helt eller delvis nedsätta förskottet. Om polisen har beräknat ett förskott skall det inte vara möjligt att påföra en överlastavgift som uppgår till ett högre belopp än förskottet. Om ett hinder av fortsatt färd gäller skall länsstyrelsens handläggning av överlastärendet ske utan dröjsmål.

Det kan konstateras att om en person betalar ett förskott för överlastavgift och accepterar såväl förskottet som att en överträdelse har begåtts, så är det inte särskilt sannolikt att den personen har något intresse av en fortsatt process i länsstyrelsen. Den personen anser antagligen saken som utagerad i och med att han eller hon betalar förskottet för överlastavgiften till polisen. Att länsstyrelsen i ett sådant fall slutligt fastställer överlastavgiften ter sig som administrativt onödigt och ett system liknande det vid föreläggande av ordningsbot vid trafikbrott skulle i stället kunna vara mer ekonomiskt och snabbt eftersom ett ärende därigenom skulle kunna avslutas genom ett godkännande. Eftersom det emellertid i de flesta fall är fordonsägaren som är ansvarig för överlastavgiften och denne inte alltid eller sällan är närvarande vid en överlastkontroll kan inte en polisman i dessa fall erhålla något bevis för att den som är ansvarig för överlastavgiften verkligen godkänner avgiften. Även om det får antas att en förare av ett fordon i kommersiell trafik i många fall kan ha en fullmakt att agera

för fordonsägarens räkning så kan detta inte alltid fastställas av polisen på plats. Det är enligt utredningen därför nödvändigt att det alltjämt är länsstyrelsen som i samtliga fall slutligt avgör frågan om överlastavgiften, även om det alltså skulle kunna hållas för troligt att en överlastansvarig kan anse saken som utagerad i och med att han eller hon har erlagt sin förskottsbetalning till polisen.

Det kan antas att beslut om hinder av fortsatt färd endast kommer att behöva meddelas i relativt få fall eftersom det kan förutses att den kommersiella trafiken i stor utsträckning kommer att betala förskott för överlastavgifter för att inte drabbas av några kostsamma störningar i sin verksamhet. Av samma anledning kan det i de fall där ett beslut om hinder av fortsatt färd trots allt behöver meddelas förväntas att ett sådant beslut endast blir kortvarigt. Behovet av överprövning av polisens beslut kan därför i praktiken förväntas bli mycket litet. I likhet med vad som allmänt gäller på trafikrättens område bör ett beslut om hinder av fortsatt färd inte kunna överklagas särskilt. En motsatt ordning skulle för övrigt ha inneburit att beslutet om hinder av fortsatt färd skulle få avgöras separat från själva ärendet om påförande av överlastavgift. En sådan separat ordning framstår inte som lämplig. Det framstår också som mer naturligt att länsstyrelsen, som har en lång erfarenhet av hur överlastavgifter skall beräknas, endast överprövar själva förskottsbeloppet än att den tar en särskild befattning med beslutet om hinder av fortsatt färd. Däremot bör länsstyrelsen när som helst kunna nedsätta ett beslutat förskott helt eller delvis, om den anser att polisens beslut om förskott av någon anledning är felaktigt. En sådan felaktighet skulle t.ex. kunna bestå av att polisen har gjort en felaktig bedömning av den överlastavgiftsansvariges hemvist och att något förskott egentligen över huvud taget inte skall utgå. Om länsstyrelsen gör en sådan bedömning skall den således nedsätta förskottet helt. En annan felaktighet skulle kunna bestå av att polisen har räknat fel när den har beräknat förskottet för överlastavgiften. I en sådan situation skall länsstyrelsen delvis nedsätta förskottet för överlastavgiften i enlighet med sina egna beräkningar. Man kan också tänka sig att länsstyrelsen i ett undantagsfall redan tidigt i sin handläggning skulle kunna se att en överlastavgift skall nedsättas eller efterges enligt befintliga regler i 8 § andra stycket. Länsstyrelsen bör även i ett sådant fall kunna besluta att helt eller delvis nedsätta förskottet innan överlastavgiften, delvis nedsatt eller eftergiven, slutligen påförs. Beslut som nu sagts påverkar även beslutet om hinder av fortsatt färd. Sätts

förskottet ned delvis behöver den betalningsansvarige enbart betala det nedsatta beloppet för att få fortsätta färden. Sätts förskottet ned helt föreligger inte längre något hinder av fortsatt färd.

Det bör emellertid tilläggas att länsstyrelsens överprövning av polisens beräknade förskott endast skall behöva göras i de fall där ett beslut om hinder av fortsatt färd alltjämt gäller. Om så inte är fallet, t.ex. för att ett förskott har betalats till fullo, så skall länsstyrelsen inte nedsätta ett förskott även om den anser att överlastavgiften kommer att bli lägre än förskottet. En återbetalning av mellanskillnaden får då i stället ske när väl beslutet om överlastavgift har vunnit laga kraft.

Ärenden om överlastavgift handläggs redan i dag med en viss skyndsamhet. Utredningen anser emellertid att såväl polisen som länsstyrelsen i de fall där ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller bör hantera den fortsatta handläggningen av ärendet med förtur framför de övriga ärenden om överlast i vilka ett sådant beslut inte gäller. Polisens rapporter om överlast kommer i dag in till behörig länsstyrelse inom ungefär en eller två veckor efter rapporteringstillfället. Innan polisen lämnar in sin rapport till länsstyrelsen gör den en utredning om ansvarssituationen vilken kan ta en viss tid, speciellt när fråga är om utländska fordon eftersom det stundtals kan vara omständligt att få in relevanta registeruppgifter från utlandet. Utredningen anser inte att det är möjligt att ålägga polisen att inom en viss angiven tid redovisa sin rapport till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan ändå inte besluta i ärendet förrän polisen är klar med sin utredning. Men självklart måste saken behandlas skyndsamt. Det bör därför i lagtexten uttryckas att såväl polisen som länsstyrelsen skall handlägga ärendet om överlastavgift utan dröjsmål i de fall där ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller. Härigenom får ärendet en förturskaraktär och i vart fall eventuella onödiga tidsutdräkter kan förväntas bortfalla.

Handläggningen skall ske utan dröjsmål endast i de fall där ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller. Om länsstyrelsen vid sin handläggning av ärendet alltså helt nedsätter ett förskott eller om ett förskott betalas under polisens eller länsstyrelsens handläggning så förlorar ärendet direkt sin speciella förturskaraktär och skall handläggas i samma ordning som gäller i dag. Beslutet om hinder av fortsatt färd gäller då nämligen inte längre.

Om länsstyrelsen inte anser att polisens beslut om förskott är felaktigt kommer den inte att använda sig av sin möjlighet att nedsätta förskottet utan handlägger i stället ärendet som i dag,

dock med förtur och utan dröjsmål. När länsstyrelsen sedan påför en överlastavgift bör det bli själva överlastavgiften som blir betydelsefull för att hindret av fortsatt färd skall upphöra att gälla. Det blir då själva överlastavgiften som till fullo måste betalas och inte förskottet för överlastavgiften.

Som har anförts kan förtursärendena vid länsstyrelsen förväntas bli mycket ovanliga eftersom betalning av ett förskott i de flesta fall kan förväntas komma att ske redan på ett tidigt stadium.

Det torde inte finnas något generellt hinder mot att länsstyrelsen påför en högre överlastavgift än polisens beräknade förskott. I princip anses det nämligen inte föreligga några hinder att ändra ett betungande beslut vare sig i mildrande eller skärpande riktning (se t.ex. Håkan Strömberg, "Allmän förvaltningsrätt", 21:a upplagan, s. 72). Av verkställighetsmässiga och pedagogiska skäl förordar emellertid utredningen att en överlastavgift inte bör få bestämmas till ett högre belopp än ett beräknat förskottsbelopp. Enligt utredningen framstår det nämligen inte som särskilt meningsfullt att länsstyrelsen i de fall där ett förskott har beräknats av polis och förskottet har betalats på plats kan komma att påföra en högre överlastavgift än polisens förskott. Ett sådant påförande skulle i flertalet fall endast utgöra ett "administrativt slag i luften". Förskott beräknas endast i de fall där verkställighetsproblem förefinns med utländska trafikanter. Utsikterna att få betalt för ett av länsstyrelsen påfört tillägg av en utländsk fordonsägare som tidigare har betalat sitt förskott på plats kan förväntas vara ytterst små. Det tjänar då föga till att administrera en ordning som inte kan förväntas leda fram till några praktiska resultat. För att den föreslagna ordningen skall vara så enkel som möjlig anser utredningen att regeln även bör omfatta de fall där ett förskott för överlastavgift inte har betalats på plats. Det framstår som klarast och mest överskådligt att det förskott som polisen räknar fram på plats också är det belopp som högst kan bli aktuellt att slutligt betala för förseelsen.

Länsstyrelsen kan naturligtvis, med eller utan invändningar från den enskilde, komma fram till att överlastavgiften blir lägre än förskottet och att en återbetalning i sådana fall skall ske.

7.5.4 En ny möjlighet till avräkning

Förslag: Kronofogdemyndigheten skall kunna avräkna ett belopp som kan komma en person till godo efter en förskottsbetalning för överlastavgift om staten har en motfordring för annan skatt eller avgift.

Enligt tidigare bestämmelser kunde en avräkning mellan å ena sidan skatt eller avgift som skulle komma en gäldenär till godo (utbetalningar) och å andra sidan annan skatt eller avgift som gäldenären inte hade betalat (motfordringar) i stort sett endast göras om respektive skatt eller avgift var av samma slag. Genom lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, som trädde i kraft den 1 september 1985, utvidgades emellertid det allmännas möjligheter att ta i anspråk återbetalningar av skatter och avgifter för betalning av fordringar som det allmänna har på den återbetalningsberättigade. Lagen innebär att det allmänna i princip inte skall behöva betala ut ett skatte- eller avgiftsbelopp till någon som står i skuld för skatter eller avgifter. Lagen skulle ses mot bakgrund av de växande svårigheter att få fordringar betalda genom exekutiva åtgärder och ansågs utgöra ett viktigt led i strävandena att effektivisera kronofogdemyndigheternas arbete (prop. 1984/85:108 s. 1).

Motfordringarna anges generellt i lagens 2 § och utgörs i stort sett av alla fordringar på skatter, avgifter och böter som har överlämnats till en kronofogdemyndighet för indrivning, d.v.s. i princip de fordringar som vid indrivning handläggs som s.k. allmänna mål. Hit hör t.ex. obetalda överlastavgifter. Utbetalningarna räknas däremot upp uttömmande i lagens 1 § och i den uppräkningsdelen saknas en hänvisning till bl.a. lagen (1972:435) om överlastavgift.

Genom det förskottsinstitut som utredningen föreslår skall införas i lagen (1972:435) om överlastavgift kan det teoretiskt uppstå situationer där ett belopp som har erlagts i förskott i efterhand visar sig vara för stort och där en återbetalningssituation därför blir aktuell. T.ex. kan polisen av misstag ha uppskattat ett förskott för överlastavgift till ett för högt belopp eller gjort en felaktig bedömning av att förskott över huvud taget skall utgå. Det kan i dessa fall inte uteslutas att fordonsägaren visar sig vara registrerad för indrivning i svensk indrivningsdatabas avseende någon annan avgift eller skatt. Det kan då av praktiska skäl inte

förutsättas att berörda myndigheter utan vidare skulle ta sådana kontakter med varandra att en verkställighet avseende den restförda avgiften eller skatten skulle kunna ske i överskottet från förskottet för överlastavgiften, t.ex. genom beslut om utmätning av en kronofogdemyndighet. I sådana situationer tjänar lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter som en länk genom att den ålägger en utbetalande myndighet att först undersöka om det allmänna har någon motfordring som kan aktualisera en avräkning och om så är fallet, uppmärksammar kronofogdemyndigheten på situationen. Avräkningsinstitutet är alltså i sig ingen exekutiv åtgärd utan anses i stället vara ett "clearingförfarande" mellan en skatt- eller avgiftsskyldigs olika konton hos svenska myndigheter (se prop. 1984/85:108 s. 73).

Man kan i och för sig ställa sig frågan om det kan finnas några betänkligheter mot att införa en möjlighet till avräkning av ett belopp som har erlagts "under tvång". Erläggs inte ett förskott för överlastavgift skall ju polisen besluta om hinder av fortsatt färd för fordonet, ett beslut som den kommersiella trafiken i största möjliga mån kan förväntas vilja undvika. Härvid skall emellertid erinras om att möjligheten till avräkning av skatter och avgifter finns även beträffande bötesstraff genom 5 § bötesverkställighetslagen (1979:189). I förarbetena till den lagen uppmärksammades att förskottsbetalningar avseende bötesstraff i regel tillkom på initiativ av den myndighet som utreder brottet och att den misstänkte kan befinna sig i en tvångssituation, t.ex. när ett personellt tvångsmedel övervägs på grund av att den misstänkte kan befaras undandra sig straff (prop. 1978/79:40 s. 28). Även om personella tvångsmedel i praktiken sällan meddelas vid t.ex. ringa trafikbrott så har den bakgrunden ändå beaktats vid beredandet av bötesverkställighetslagen. I specialmotiveringen till lagen anfördes också att det inte borde anses finnas något formellt hinder mot att överskott som har uppkommit vid uppbörd avräknas på böter för vilka den bötfälde häftar hos kronofogdemyndigheten (prop. 1978/79:40 s. 31). Utredningen ser därför inga formella hinder för att avräkna även överskott vid uppbörd för överlastavgift. Återbetalning av erlagt förskott för överlastavgift kommer troligtvis att bli aktuellt endast i en högst begränsad utsträckning eftersom det kan antas att polisens beslut om förskott för överlastavgift inte kommer att vara felaktiga i någon större omfattning. Om man emellertid inför ett förskottsinstitut i lagen (1972:435) om överlastavgift torde det med ledning av det i övrigt anförda ändå saknas anledning att

sistnämnda lag inte fullt ut skall omfattas av lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Utredningen föreslår därför att en sådan möjlighet till avräkning införs.

8 Ikraftträdande

Utredningens bedömning: De framlagda lagförslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003.

De ändringar som föreslås kräver inga särskilda förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Tidpunkten för ikraftträdande är därför beroende av tidsåtgången för remissförfarandet samt beredningsarbetet i Regeringskansliet och i riksdagen. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2003.

9 Kostnader m.m.

Utredningens bedömning: Det förslag som läggs fram i betänkandet kommer inte att få några egentliga praktiska konsekvenser för berörda myndigheter. Förslaget kan antas ge statskassan en viss förstärkning och förväntas medföra en effektivare verkställighet av påförda överlastavgifter.

9.1 Kostnader

De föreslagna ändringarna i lagen (1972:435) om överlastavgift bör enligt utredningen inte medföra några ökade kostnader för berörda myndigheter. Ett visst merarbete påförs polisen som övervakande myndighet genom att den åläggs att i vissa fall beräkna ett förskott för överlastavgift. Detta nya åliggande bör enligt utredningen emellertid utan större problem kunna infogas i polisens befintliga resursramar för verksamheten. Utredningen har förordat att polisen utrustas med elektroniska kortdragare för kontokortsbetalning. Sådana kostar i dag mellan 5 000 och 10 000 kr. I ett inledande skede kan uppskattas att ungefär 30 apparater skulle behöva införskaffas, således till en samlad kostnad av drygt 200 000 kr.

De föreslagna ändringarna kan emellertid förväntas medföra såväl kostnadsbesparingar som ökade intäkter för det allmänna. Framför allt kan här pekas på att de överlastavgifter som påförs utländska fordonsägare förväntas komma att bli betalda i en klart större utsträckning än vad som i dag är fallet. I kapitel 4 har ovan redovisats att avseende svenska fordon hade under en viss längre tidsperiod betalning för överlastavgift ej erlagts i knappt 14 % av fallen medan siffran för fordon från länder utanför Norden var drygt 61 %. Det torde på goda grunder kunna antas att kostnaden för kortdragare till polisen kan finansieras genom statens

intäktsökning avseende påförda överlastavgifter för fordon från länder utanför Norden.

Genom att alltfler överlastavgifter avseende fordon från länder utanför Norden kan förväntas komma att bli omedelbart betalda på grund av det föreslagna förskottsinstitutet kan också de administrativa kostnader och det merarbete för indrivning som annars är kopplade till denna kategori av överlastavgifter förväntas bli något lägre.

Det kan också på sikt förväntas att antalet överlastade utländska fordon blir något färre än vad som i vart fall skulle ha varit fallet utan den föreslagna ändringen i lagen. Detta leder i sin tur till en relativ minskning avseende kostnader för underhåll av de svenska vägarna.

Även länsstyrelsen berörs av den föreslagna ändringen och kan komma att behöva ta befattning med det föreslagna förskottsinstitutet. Denna befattning bör emellertid kunna ske inom ramen för den befintliga verksamheten och förväntas inte bli frekvent förekommande.

9.2 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen, 1998:1474).

Utredningen konstaterar att det förslag som lämnas inte kommer att få någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vad avser förslagets betydelse för brottsligheten kan påpekas att en viss relativ minskning av antalet brott relaterade till överlast enligt trafikförordningen kan förväntas om förslaget samtidigt leder till en viss relativ minskning av antalet överlastade utländska fordon.

Vad avser förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar vill utredningen understryka att förslagen inte har några menliga konsekvenser för svenska små företag eftersom endast fordonsägare med hemvist utanför Norden omfattas av bestämmelserna. Förslagen påverkar över huvud taget inte svenska små företag i en negativ riktning. Utredningen är emellertid inte övertygad om att förslagen heller har någon i vart fall större ekonomisk positiv effekt för svenska små företags internationella konkurrensförmåga (se ovan under avsnittet 5.4), eftersom en bristande efterföljd av lagar och regler i sig endast försumbart anses påverka de ekonomiska kostnadsskillnader som föreligger mellan svenska och utländska företag. Förslagen kan emellertid verka positivt på svenska företag av rent principiella skäl.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift

8 a § Om den som enligt 7 § skall påföras överlastavgift inte har hemvist i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge skall polisman vid kontrollen beräkna ett förskott för överlastavgift med stöd av bestämmelserna i 2–5 §§ i denna lag.

Bestämmelsen gör det obligatoriskt för polisen att vid en överlastkontroll och under angivna förhållanden beräkna ett förskott på den överlastavgift som kan förväntas komma att påföras av länsstyrelsen. Polisen skall göra en självständig beräkning vid kontrollplatsen och därvid beräkna storleken av överlastavgiften. Utredningen har funnit att den ordning där länsstyrelsen är den beslutsfattande myndigheten för överlastavgifter bör bibehållas och att beslutsbefogenheten inte skall överföras till polismyndigheten (se ovan under avsnitt 7.4). Även om en polisman beräknar ett förskott skall länsstyrelsen precis som i dag besluta i frågan om överlastavgift skall påföras. Bestämmelsen om förskott utgör ett led i ett föreslaget regelverk som syftar till att i en större utsträckning förmå utländska fordonsägare att erlægga betalning för påförda svenska överlastavgifter. Detta genomförs enligt utredningen bäst genom att förskott för överlastavgiften begärs in vid kontrollplatsen (se ovan under avsnitten 7.2–7.4). De personer som har hemvist i något av de länder som räknas upp i paragrafen skall undantas från bestämmelsen om förskott för överlastavgiften. Bestämmelsen är härvid utformad med ledning av de avtal om handräckning i skatteärenden som Sverige har med övriga nordiska länder. Om en fysisk eller juridisk person som är ansvarig för en överlastavgift har hemvist utanför Sverige men i någon av de övriga i paragrafen uppräknade länderna kan verkställighet av den påförda överlastavgiften ske mot

denna person med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna. För personer med hemvist i dessa länder finns det därför inget behov av förskottsbetalningar av överlastavgiften. Detta gäller givetvis också för personer med hemvist i Sverige.

Vid polisens bedömning av en fordonsägares hemvist faller det sig förvisso naturligt att fordonets registrering får en stark presumtiv verkan. Motbevisning mot denna verkan måste emellertid kunna tillåtas genom att föraren av fordonet eller någon annan gör gällande för polisen att personen som är ansvarig för överlastavgiften har ett hemvist i något av de länder som finns uppräknade i paragrafen, trots att fordonet inte är registrerat i det landet.

Överlastavgiften beräknas i dag med stöd av 2–5 §§ i lagen (1972:435) om överlastavgift. Polisen skall även beräkna förskottet med stöd av dessa bestämmelser och skall därvid tillämpa även bestämmelsen om förhöjd avgift vid återfall i överlastning som återfinns i 5 § andra stycket.

Någon hänvisning för polisens bedömning av förskottet för överlastavgiften till 8 § andra stycket görs inte. Polisen har därför, till skillnad från länsstyrelsen, inte någon möjlighet att meddela beslut om nedsättning eller eftergift av en överlastavgift. En fordonsägare som anser att han eller hon på grund av särskilda omständigheter bör ursäktas från en överlastavgift får därför precis som i dag göra gällande sin sak för länsstyrelsen och ej för polisen. Accepterar länsstyrelsen fordonsägarens invändning kommer den inte att påföra någon överlastavgift eller endast påföra en reducerad sådan och det belopp som har erlagts i förskott för överlastavgiften skall helt eller delvis återbetalas.

8 b § *Förskott för överlastavgift skall betalas omedelbart till polisman.*

Om full betalning inte erläggs skall polismannen hindra fordonets fortsatta färd. Ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller till dess att full betalning har erlagts för förskottet eller, om överlastavgift har bestämts, för denna avgift.

Bestämmelsen, som bygger vidare på regleringen i 8 a §, syftar till att framtvunga en betalning till polisman avseende förskottet för överlastavgiften. För att ge effekt åt kravet på omedelbar betalning avseende förskott för överlastavgiften måste polisen ha någon form av tvångsåtgärd till sitt förfogande om betalning inte erläggs.

Är förutsättningarna uppfyllda enligt 8 a § och 8 b § så skall ett beslut om hinder av fortsatt färd meddelas. Att trafiksäkerheten kan motivera särskilda bedömningar har berörts i avsnitt 7.5.2.

Har ett beslut om hinder av fortsatt färd meddelats gäller beslutet till dess att en full betalning för förskottet eller den påförda överlastavgiften erläggs. Något ytterligare beslut från polisen är då inte erforderligt.

Om länsstyrelsen helt eller delvis nedsätter ett beräknat förskott påverkar detta beslutet om hinder av fortsatt färd på så sätt att sistnämnda beslut inte längre gäller när förskottet helt har nedsatts eller, om partiell nedsättning har skett, när det nedsatta beloppet har betalats.

8 c § *Som uppbörd anses även att medel, som har betalats som förskott för överlastavgift, tas i anspråk för betalning av överlastavgift.*

Uppkommer överskott vid uppbörd skall överskottet återbetalas.

Endast överskott som uppgår till minst femtio kronor skall återbetalas. Beloppet skall avrundas till närmaste lägre hela krontal.

Bestämmelsen överensstämmer med regleringen i bötesverkställighetslagen (1979:189) och innebär att förskottade medel sedermera kan tas i anspråk för betalning av en överlastavgift utan att kronofogdemyndigheten behöver inkopplas för indrivningsåtgärder. Det kan härvid i övrigt påminnas om att det anses ligga i förskottsbetalningens natur att den som lämnar ifrån sig medel i förskott gör en bindande betalningsdisposition och har kvar endast en villkorad fordran mot staten i händelse av att en överlastavgift inte påförs eller påförs med ett lägre belopp än vad som har betalats i förskott. Härav följer att den betalande inte före ett lagakraftvunnet avgörande kan göra anspråk på att få pengarna tillbaka. (prop. 1978/79:40 s. 28). Uppkommer överskott efter lagakraftvunnet avgörande skall överskottet återbetalas. Eftersom återbetalningar är förenade med inte helt obetydliga kostnader för staten bör överskott understigande femtio kr emellertid inte återbetalas (jfr. liknande bestämmelser i bötesverkställighetslagen 5 § andra stycket och prop. 2000/01:109 s. 23 och 24).

8 d § *Har beslut om förskott meddelats får överlastavgift inte bestämmas till ett högre belopp än förskottet.*

Om polisen har beräknat ett förskott för överlastavgiften får överlastavgift inte bestämmas till ett högre belopp än förskottet. Regleringen har såväl verkställighetsmässiga som pedagogiska skäl. Om en trafikant blir avkrävd ett förskott för överlastavgiften av polis på kontrollplats kan trafikanten således i praktiken anse ärendet avslutat genom att betala förskottet.

8 e § *Om ett beslut om hinder av fortsatt färd gäller enligt denna lag skall polisen och länsstyrelsen handlägga ärendet om överlastavgift utan dröjsmål. Länsstyrelsen får då också vid sin handläggning helt eller delvis nedsätta ett beräknat förskott.*

För att i möjligaste mån försöka undvika onödiga förseningar i de fall där ett fordonets färd har hindrats skall polisen och länsstyrelsen handlägga sådana ärenden med förtur framför de övriga ärenden om överlast där något beslut om hinder av fortsatt färd inte har meddelats. Några uttryckliga tidsramar för myndigheternas hantering föreskrivs emellertid inte. Förturskaraktären gäller endast så länge fordonet har hinder mot fortsatt färd. Om detta hinder upphör, genom att full betalning fullgörs eller länsstyrelsen helt nedsätter förskottet, behöver ärendet inte längre handläggas utan dröjsmål.

Den beslutsfattande länsstyrelsen kommer nästan uteslutande att vara Länsstyrelsen i Stockholms län eftersom den enligt 8 § handhar utlandsregistrerade fordon. Det kan emellertid rent teoretiskt tänkas att reglerna om förskott och förbud mot fortsatt färd i något enskilt fall även blir tillämpliga på t.ex. ett fordon registrerat i ett nordiskt land om det skulle komma till polisens kännedom att den person som är ansvarig för överlastavgiften har hemvist utanför Norden.

Länsstyrelsen överprövar inte polisens beslut om hinder av fortsatt färd. Genom att länsstyrelsen emellertid ges en möjlighet att när som helst pröva polisens beräknade förskott kommer den också indirekt att pröva ett beslut om hinder av fortsatt färd. Anser nämligen länsstyrelsen under sin handläggning att något förskott över huvud taget inte skall utgå, t.ex. på grund av att polisen har gjort en felaktig bedömning av hemvist för den som är ansvarig för överlastavgiften, så nedsätter länsstyrelsen förskottet helt.

Därigenom gäller enligt 8 b § andra stycket inte längre ett beslut om hinder av fortsatt färd. Anser länsstyrelsen under sin handläggning att ett förskott skall nedsättas delvis, t.ex. på grund av att polisen har räknat fel eller att en överlastavgift bör nedsättas eller efterges med stöd av 8 § andra stycket (en prövning som polisen inte gör), så nedsätter länsstyrelsen förskottet i motsvarande mån. Det nedsatta förskottsbeloppet måste då till fullo betalas för att beslutet om hinder av fortsatt färd skall upphöra att gälla. Om länsstyrelsen har nedsatt ett förskott handlägger den därefter ärendet om överlastavgift i vanlig ordning, dock utan dröjsmål så länge beslutet om hinder av fortsatt färd alljämt gäller. Om länsstyrelsen inte anser att ett förskott skall nedsättas handlägger den också ärendet i vanlig ordning, utan dröjsmål och utan att uttala sig i förskottsfrågan. Den överlastavgift som slutligen påförs träder enligt 8 b § andra stycket i förskottets ställe vad avser frågan om hinder av fortsatt färd samt betalningsskyldighet för överlasten.

Länsstyrelsen skall endast överpröva polisens förskottsbeslut om ett beslut om hinder av fortsatt färd alljämt gäller. Om således ett förskott har beräknats och betalats, varvid hinder av fortsatt färd ej längre gäller, och länsstyrelsen anser att överlastavgiften inte kommer att uppgå till fullt det belopp som har beräknats som förskott, så skall den inte nedsätta förskottet utan i stället helt i enlighet med nuvarande regler påföra en överlastavgift i enlighet med egna beräkningar. En högre avgift än förskottet får emellertid inte påföras (se 8 d §). Understiger en påförd överlastavgift ett betalt förskott skall mellanskillnaden sedan återbetalas (se 8 c §).

11 § Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Skrivelsen med överklagandet skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Om någon har överklagat ett beslut, får även någon annan som haft rätt att överklaga beslutet ge in ett överklagande, trots att den för honom gällande tiden för överklagande gått ut. Ett sådant överklagande skall ges in inom två veckor från utgången av den tid inom vilken det första överklagandet skulle ha gjorts. Återkallas eller förfaller det första överklagandet av någon annan anledning, förfaller också det senare.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 8 b § får inte överklagas.

Om en polisman beslutar om hinder av ett fordons fortsatta färd får beslutet inte överklagas särskilt. Gäller ett sådant beslut skall i stället länsstyrelsen med förtur och automatiskt överpröva det beräknade förskottet. Härigenom prövas också indirekt beslutet om hinder av fortsatt färd. Regleringen har beskrivits mer i detalj ovan under 8 e §.

10.2 Förslaget till ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

1 § Avräkning enligt denna lag skall göras från belopp som återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i

1. skattebetalningslagen (1997:483),
2. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,
3. 10 kap. 1–4 §§ mervärdesskattelagen (1994:200),
4. lagen (1994:1551) om tullfrihet m.m.,
5. lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter,
6. tullagen (2000:1281), *eller*
7. *lagen (1972:435) om överlastavgift.*

Vad som sagts i första stycket 1 gäller inte utbetalning enligt 9 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Avräkning skall också göras vid återbetalning av belopp som tagits ut som förrättningskostnad vid indrivning av en sådan fordran som avses i 2 § första meningen.

Eftersom ett förskottsinstitut skapas i lagen (1972:435) om överlastavgift kan situationer uppstå där länsstyrelsen sedermera påför en lägre överlastavgift för en förseelse än vad som tidigare har betalats i förskott för avgiften till polisen. Om i en sådan situation den som är ansvarig för överlastavgiften skulle visa sig vara registrerad för indrivning i svensk indrivningsdatabas avseende någon annan avgift eller skatt får kronofogdemyndigheten genom utredningens förslag en möjlighet att avräkna det som skall komma den ansvarige till godo avseende överlastavgiften mot statens övriga motfordran.

Kommittédirektiv



Effektivare bötesverkställighet vid
trafikbrott, m.m.

Dir.
2001:50

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att överväga behovet av att ändra det svenska regelverket för att i större utsträckning än i dag förmå utländska förare – och i förekommande fall utländska fordonsägare – att betala böter och avgifter som har ålagts för förseelser mot trafiklagstiftningen. Om utredaren finner att det finns ett sådant behov skall denne föreslå lämpliga förändringar i regelverket. De nya reglerna skall uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet, vara proportionerliga och inte vara diskriminerande på grund av nationalitet. Vidare skall reglerna vara tillämpliga endast på böter som ådömts för och avgifter som fastställts på grund av förseelser mot trafiklagstiftningen och således inte gälla utanför denna lagstiftning.

Bakgrund

Påföljder vid brott mot trafiklagstiftningen

Påföljden för de flesta brott mot trafiklagstiftningen är böter, vanligen penningböter. Endast i fall av grövre trafikbrottslighet, t.ex. rattfylleri och olaga yrkesmässig trafik, finns fängelse i

straffskalan. Som exempel på brott där påföljden är penningböter kan nämnas i princip samtliga brott mot bestämmelserna i fordonskungörelsen (1972:595), bilregisterkungörelsen (1972:599) och trafikförordningen (1998:1276). Vidare stadgas penningböter som straff för den som bryter mot bestämmelserna om kör- och vilotider, se förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet och förordningen (1995:521) om behöriga myndigheter, m.m. i fråga om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter.

Förseelser mot bestämmelserna om parkering och om högsta tillåtna axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttovikt beivras i flertalet fall inte med böter utan genom administrativa avgifter, se lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och lagen (1972:435) om överlastavgift.

Föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande

Eftersom penningböter är den normala påföljden för brott mot trafiklagstiftningen beivras en stor del av dessa brott genom att enskilda polismän på platsen för förseelsen utfärdar föreläggande av ordningsbot enligt bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken. Om den misstänkte godkänner föreläggandet, gäller det som en dom som har vunnit laga kraft.

I de fall det inte är möjligt att använda sig av föreläggande av ordningsbot kan bötesstraff i stället med stöd av bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken föreläggas genom strafföreläggande. Strafföreläggande får endast föreläggas av åklagare. Ett sådant föreläggande kan således inte föreläggas omedelbart vid platsen för brottet. Om den misstänkte godkänner ett strafföreläggande gäller även det som en dom som har vunnit laga kraft. Ett villkor för strafföreläggande är självfallet att böter ingår i straffskalan för brottet. Till skillnad från föreläggande av ordningsbot får ett strafföreläggande föreläggas även när påföljden bestäms till dagsböter. Även villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får i vissa fall föreläggas genom strafföreläggande.

När någon inte godkänner ett föreläggande av ordningsbot överlämnas ärendet till åklagare, som har att åtala personen i fråga vid allmän domstol. Detta gäller även när någon vägrar att godkänna ett strafföreläggande. Om den tilltalade uteblir från huvudförhandlingen i ett sådant mål kan målet inte sällan avgöras i

hans utevaror enligt bestämmelserna i 46 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken (fr.o.m. den 1 juli 2001 återfinns bestämmelserna i 46 kap. 15 a § rättegångsbalken). Tilltalade som inte är hemmahörande i Sverige kan dock vara svåra att delge kallelse till huvudförhandlingen. Utan en sådan delgivning får målet inte avgöras. Riksdagen har emellertid nyligen beslutat vissa lagändringar som innebär en möjlighet att använda s.k. förenklad delgivning i vissa brottmål (se prop. 2000/01:108, bet. 2000/01:JuU28, rskr. 2000/01:225). Härigenom torde en del av de tidigare delgivningsproblemen när det gäller tilltalade med hemvist utomlands kunna undvikas.

Verkställighet av böter

Verkställighet av böter sker enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) genom antingen uppbörd eller indrivning. Uppbörd sker genom att den bötfälde frivilligt betalar, medan indrivning skall tillgripas om detta inte sker. Indrivning av böter verkställs av kronofogdemyndigheten med stöd av bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

I praktiken innebär systemet för verkställighet av böter att den som godkänner ett föreläggande av ordningsbot får en kopia av det utfärdade föreläggandet och ett inbetalningskort på det utdömda bötesbeloppet. Beloppet skall betalas inom 30 dagar. Om detta inte sker får den bötfälde en påminnelse med upplysning om att inbetalning skall ske med det snaraste. Betalas inte bötesbeloppet efter påminnelsen överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Om den bötfälde så önskar kan böterna betalas på platsen för förseelsen till den polisman som har utfärdat föreläggandet av ordningsbot. Den bötfälde får då tillsammans med en kopia av föreläggandet ett särskilt kvitto på beloppet. Polisen godtar att böterna betalas med utländsk valuta. Den utländska valutan växlas in i bank där polismyndigheten bekostar växlingsavgiften. Skulle det efter växling konstateras att ett för stort belopp betalats återbetalas det överskjutande beloppet till den bötfälde.

Det finns emellertid enligt svensk rätt ingen möjlighet att tvinga den som har godkänt ett föreläggande av ordningsbot att betala böterna på platsen för förseelsen.

Trots att något föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande inte har utfärdats får enligt 2 § andra stycket bötesverkställighetslagen den som misstänks för ett brott betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom. Förskottsbetalning av böter görs hos polismyndigheten och måste alltid ske frivilligt. Det går således inte att tvinga den som t.ex. vägrar att godkänna ett föreläggande av ordningsbot att i förskott betala eventuella böter som senare kan komma att ådömas honom.

Kvarstad, häktning och andra tvångsmedel

Om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan antas att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på något annat sätt undandrar sig t.ex. att betala böter kan det enligt 26 kap. 1 § rättegångsbalken förordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att bötesbeloppet kan antas bli täckt vid utmätning. En förutsättning för att kvarstad skall kunna beslutas är emellertid enligt andra stycket i det nämnda lagrummet att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse, den s.k. proportionalitetsprincipen. Beslut om kvarstad skall meddelas av domstol. I avvaktan på domstolens beslut får åklagaren eller förundersökningsledaren, eller om det är fara i dröjsmål en polisman, ta lös egendom i förvar (26 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken).

I 24 och 25 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet. Den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver, får häktas bl.a. om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföreläggande eller straff. Vidare får oberoende av brottets beskaffenhet den häktas som är på sannolika skäl misstänkt, om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist. Han får också häktas om hans uppgift om namn eller hemvist kan antas vara osann eller om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföreläggande och straff.

Reseförbud eller anmälningsskyldighet kan meddelas den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa om det,

med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet, finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring och straff.

Om den som är misstänkt för ett trafikbrott inte godkänner ett föreläggande av ordningsbot eller ett strafföreläggande kan de ovan beskrivna bestämmelserna om kvarstad bli aktuella att tillämpa. Detsamma gäller om någon som har godkänt ett föreläggande inte vill eller har möjlighet att betala böter som ålagts honom. Att ta t.ex. ett fordon, med eller utan last, i förvar eller belägga det med kvarstad för att säkerställa ett förhållandevis lågt bötesbelopp torde dock i de allra flesta fall strida mot proportionalitetsprincipen. I praktiken är det därför oftast uteslutet att belägga egendom med kvarstad för att säkerställa betalningen av böter för ett trafikbrott.

Även de ovan nämnda bestämmelserna om häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet kan tänkas bli aktuella att tillämpa vid trafikbrott. Detta torde dock ske ytterst sällan och då framförallt vid misstanke om grövre trafikbrottslighet, såsom grovt rattfylleri och grov vårdslöshet i trafik.

Internationellt samarbete

Mellan de nordiska länderna finns det sedan länge ett samarbete vad gäller straffverkställighet som möjliggör att böter som dömts ut i ett land kan verkställas i något av de andra nordiska länderna, se lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. Det finns också en inom Europarådet antagen konvention angående straffverkställighet, 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (den s.k. brottmålskonventionen), se lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Emellertid har denna konvention tillträtts av endast ett fåtal stater, varför den har kunnat tillämpas ytterst sparsamt. Någon annan konvention som möjliggör att böter på ett effektivt sätt verkställs i utomnordiska länder har Sverige ännu inte tillträtt. Det saknas således i dag effektiva möjligheter att verkställa böter som ådömts någon från ett utomnordiskt land på tillfälligt besök i Sverige. En sådan person kan alltså godkänna ett föreläggande av ordningsbot och sedan låta bli att betala böterna utan att i normalfallet riskera att bli föremål för verkställighetsåtgärder.

I detta sammanhang bör nämnas att Sverige har tillträtt 1964 års trafikbrottskonvention (SÖ 1972:17). Denna innebär att lagföring för trafikbrott som har skett i Sverige kan ske i någon annan stat som har tillträtt konventionen.

Behovet av en utredning

Problem med dagens system

Det är enligt dagens svenska regelverk förenat med svårigheter att verkställa böter som ådömts utomnordiska förare, såvida de inte väljer att frivilligt betala dessa på platsen för förseelsen. Av Vägverkets redovisning av ett regeringsuppdrag att bl.a. utreda hur den tunga trafiken efterlever trafiklagstiftningen framgår det att en projektgrupp inom Rikspolisstyrelsen har konstaterat att ungefär 50 procent av de medborgare i andra nordiska länder som ådömts böter för trafikbrott frivilligt har betalat dessa, medan motsvarande siffra för medborgare i andra europeiska länder endast är 10–15 procent. Den betydande skillnaden beror sannolikt till stor del på att böter som ådömts den som bor i ett nordiskt land slutligen kan drivas in exekutivt med stöd av det nordiska samarbetet som finns om straffverkställighet, medan någon motsvarande möjlighet inte finns när det gäller den som är hemmahörande i ett land utanför Norden.

Detta förhållande strider mot likabehandlingsprincipen och kan verka stötande ur rättvisesynpunkt. En effektiv bötesverkställighet får även förutsättas ha en positiv effekt på den allmänna trafiksäkerheten.

Den svenska åkerinäringen har framfört att dagens situation snedvrider konkurrensen mellan svenska och utländska åkeriföretag. Åkerinäringen har framhållit att svenska åkare utomlands ofta utsätts för långtgående kontroller och drastiska verkställighetsåtgärder. Ofta tvingas förarna deponera pengar som säkerhet för ålagda böter. Vidare inträffar det – enligt åkerinäringen – inte sällan att förare hindras att åka vidare till dess böterna betalas.

Samtliga trafikanter bör behandlas lika

I syfte att åstadkomma ett system där samtliga trafikanter, oavsett var de är hemmahörande, behandlas så lika som möjligt finns det skäl att överväga hur böter på ett effektivare sätt än i dag skall kunna drivas in från utländska trafikanter och utländska fordonsägare. Ett sådant system måste naturligtvis grundas på svenska rättstraditioner.

Det bästa sättet att uppnå en likabehandling vore enligt regeringens bedömning att inrätta ett effektivt konventionsgrundat internationellt verkställighetssamarbete av den omfattning som i dag gäller inom Norden. Ett sådant samarbete skulle även medföra de fördelarna att den som misstänks för brott inte blir utsatt för åtgärder för säkerställande av verkställighet i någon större utsträckning förrän skuldfrågan prövats slutligt och att man undviker vad som skulle kunna uppfattas som en särbehandling grundad på nationalitet.

Arbete pågår redan nu med att utveckla ett sådant konventionsgrundat internationellt verkställighetssamarbete. Detta arbete har bl.a. lett till en trafikbrottskonvention inom ramen för Schengensamarbetet. Konventionen undertecknades den 28 april 1999 och innebär för Sveriges del att böter kommer att kunna verkställas mot utomnordiska medborgare inom Schengenområdet. Konventionen har emellertid inte trätt i kraft. För närvarande diskuteras bestämmelser som motsvarar konventionens vid det straffrättsliga samarbetet inom EU. Dessa diskussioner kan leda fram till att en rättsakt antas.

Ändrade svenska regler

I avvaktan på att trafikbrottskonventionen eller någon annan rättsakt med motsvarande innehåll träder i kraft finns det enligt regeringens bedömning anledning att utreda möjligheterna att ändra det svenska regelverket för att möjliggöra att böter som ådömts utländska förare kan verkställas på ett effektivare sätt än i dag. Under förutsättning att reglerna inte utformas så att de diskriminerar utländska förare och åkerier skulle detta innebära att samtliga trafikanter, oavsett hemland, behandlas lika. Det trafikstraffrättsliga systemet skulle därmed bli mera rättvist. Till

detta kommer att förändrade regler, som konstaterats ovan, sannolikt även skulle medföra en förbättring av trafiksäkerheten.

Avgifter

En motsvarande situation där fordonsägare som är hemmahörande i utlandet inte behandlas på samma sätt som svenska fordonsägare råder när det gäller möjligheten att driva in felparkeringsavgifter och överlastavgifter. Även beträffande indrivningen av sådana avgifter finns det anledning att analysera om – och i så fall hur – regelverket bör förändras för att det skall behandla fordonsägare så lika som möjligt oavsett var de är hemmahörande.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att överväga behovet av att ändra det svenska regelverket för att i större utsträckning än i dag förmå utländska förare – och i förekommande fall fordonsägare – att betala böter för trafikbrott och sådana avgifter som kan följa på förseelser mot trafiklagstiftningen. Om utredaren kommer fram till att det finns ett sådant behov skall denne föreslå lämpliga förändringar i regelverket. De regler som föreslås skall uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet, vara proportionerliga och inte vara diskriminerande på grund av nationalitet. Vidare skall reglerna vara tillämpliga endast på böter som dömts ut för och avgifter som fastställts på grund av förseelser mot trafiklagstiftningen och således inte gälla vid brott utanför denna lagstiftning.

Som ett underlag för sina överväganden skall utredaren utifrån tillgänglig statistik göra en närmare utvärdering av hur vanligt det är att utländska förare begår trafikförseelser i Sverige och hur stor skillnaden är i betalningsfrekvensen av böter och andra avgifter mellan svenska och utländska förare respektive fordonsägare.

Ytterligare underlag för sina överväganden kan utredaren hämta från regelsystemen i några av EU:s övriga medlemsländer.

Utredaren skall särskilt överväga om det är lämpligt att införa ett krav på tvingande förskotts betalning av böter och avgifter för den som inte har sitt hemvist i Sverige samt att göra det möjligt att kvarhålla fordon i detta syfte. Härvid skall utredaren analysera om sådana åtgärder är förenliga med den europeiska konventionen om

skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt tilläggsprotokollen till konventionen.

Utredaren skall vidare överväga om eventuellt förändrade regler kan riktas endast mot den kommersiella trafiken eller om all vägtrafik bör omfattas.

Det står i övrigt utredaren fritt att lämna förslag till förändrade regler.

Utredaren skall bedöma vilka konsekvenser, såväl ekonomiska som praktiska, som föreslagna bestämmelser kommer att få för berörda myndigheter, särskilt de övervakande myndigheterna.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 september 2002.

(Näringsdepartementet)