

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-06-22

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson
samt justitierådet Petter Asp

Skärpta straff för olovlig körning och rattfylleribrott

Enligt en lagrådsremiss den 9 juni 2022 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
2. lag om ändring i körkortslagen (1998:488).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Hilmertz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

Förslagen i lagrådsremissen innebär bl.a.

- att det införs en ny brottsbeteckning för grova fall av olovlig körning (grov olovlig körning),
- att maximistrafen för grov olovlig körning, rattfylleri och grovt rattfylleri höjs,
- att en ny kvalifikationsgrund – som tar sikte på att gärningsmannen tidigare har gjort sig skyldig till brott av respektive slag – införs i straffbestämmelserna om grov olovlig körning och grovt rattfylleri, samt
- att det införs ett oaktsamhetsansvar vad gäller olovlig körning och grov olovlig körning.

Lagrådet har från sina utgångspunkter för granskningen av remissen inte anledning att ifrågasätta de resultat som man vill uppnå med förslagen, men har i delar starka invändningar mot hur förslagen har utformats.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för vissa trafikbrott

3 §

Förslaget avseende paragrafens *första stycke* innebär bl.a. att även oaktsam olovlig körning kriminaliseras. De oaktsamma fallen omfattas också av bestämmelsen om grov olovlig körning i paragrafens andra stycke. Lagrådet vill väcka frågan om det är rimligt att det oaktsamma brottet omfattas av den sistnämnda bestämmelsen. I remissen finns inga överväganden kring den frågan. Däremot redogörs det för att vissa remissinstanser har pekat på ett behov av ett undantag bl.a. för ringa fall och för fall där utländska förare med körkort misstar sig om sin behörighet. Enligt Lagrådets

uppfattning räcker det inte att bara kort ange att någon särskild straffskala för oaktsamma fall av olovlig körning inte behöver införas (se s. 30).

Frågan bör övervägas i den fortsatta beredningen av förslagen. Om oaktsamhetsbrottet ska omfattas av regleringen om grovt brott bör under alla omständigheter något sägas om hur straffskalorna för de båda svårhetsgraderna är avsedd att användas i oaktsamhetsfallen.

I paragrafens *andra stycke* ska, enligt förslaget, i tre punkter införas kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt, nämligen att

1. föraren tidigare har haft ett körkort som blivit återkallat,
2. föraren tidigare har gjort sig skyldig till olovlig körning eller grov olovlig körning, eller
3. gärningen annars har varit av allvarligt slag.

Vad gäller dessa punkter vill Lagrådet anföra följande.

Den *första punkten* motsvarar visserligen den gällande regleringen, men denna ska nu tillämpas i ett nytt sammanhang där man i första stycket har lagt till de fall där någon för ett fordon i strid med särskilda villkor som har beslutats i fråga om rätten att föra ett sådant fordon. Detta innebär att punkten såsom den är formulerad kommer att omfatta exempelvis ett fall där en person har fått körkortet återkallat på grund av hälsoproblem och därefter, med ett nytt körkort, för ett fordon i strid med särskilda villkor. Detta framstår som både orimligt och som icke avsett.

Tanken bakom den nuvarande regleringen torde vara att det är det förhållandet att någon för ett fordon *trots att körkortet är återkallat* som är försvårande. Denna tanke gör sig emellertid alls inte gällande

i det beskrivna fallet. Ytterligare exempel kan ges. Regleringen bör formuleras på ett sådant sätt att den träffar de fall som den är avsedd att träffa. Detta gäller fastän det är fråga om kvalifikationsgrunder, dvs. omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen, och inte om renodlade rekvisit för grov olovlig körning. En möjlig formulering skulle t.ex. kunna vara följande.

1. förarens körkort är återkallat,

Sedan skulle i författningskommentaren kunna tydliggöras att punkten förutsätter att inte ett nytt körkort har utfärdats; i det fallet är ju "förarens körkort" det nya körkortet.

Det skulle möjligen kunna göras gällande att det är det förhållandet att man vid något tillfälle fått sitt körkort återkallat som är relevant vid gradindelningen. Men i så fall måste bestämmelsen rimligen ta sikte bara på fall där körkortet har återkallats på grund av brott (jfr 5 kap. 3 § körkortslagen angående de olika förhållanden som kan föranleda att ett körkort återkallas) och då är det ju främst återfallsaspekten som är relevant.

Förslaget till den *andra punkten* innebär att det vid gradindelningen särskilt ska beaktas om gärningsmannen tidigare har gjort sig skyldig till olovlig körning eller grov olovlig körning. Punkten ska enligt författningskommentaren tillämpas såväl i återfallssituationer som i fall där gärningsmannen har begått flera brott utan att lagföras emellan.

Förslaget kan inte läggas till grund för lagstiftning. Skälen för detta är flera.

För det första innebär det att faktorer som alls inte har att göra med det enskilda brottets svårhet kommer att ges påtaglig betydelse vid gradindelningen. Detta utgör ett grundläggande avsteg från den systematik som det svenska påföljdssystemet bygger på. Här kan det

räcka att peka på det samband som finns mellan straffvärde och gradindelning (se bl.a. rättsfallet "Penningtvättshjälpen" NJA 2018 s. 1010 I p. 21–23) och det förhållandet, att innebörden av begreppet straffvärde definieras i en på straffrättens område generellt tillämplig bestämmelse i brottsbalken (29 kap. 1 §). Lagstiftaren kan, om det anses önskvärt, naturligtvis frångå denna ordning. Men det förutsätter att man ändrar den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken, vilket i sin tur förutsätter avsevärt bredare och mer djupgående överväganden än de som kommer till uttryck i den här remissen.

Problemet illustreras med all önskvärd tydlighet av formuleringen i den föreslagna *tredje punkten*. Som framgått sägs där att det särskilt ska beaktas om "gärningen annars [dvs. i andra fall än de tidigare uppräknade] har varit av allvarligt slag". Detta blir iögonfallande eftersom den andra punkten tar sikte på helt andra saker än gärningens (dvs. den gärning som är föremål för bedömning) allvar.

För det andra innebär förslaget i punkt 2 att man går rakt på tvärs med vad som i straffsystemet i övrigt gäller vid flerfaldig brottslighet, nämligen att lagföringstidpunkten (i första instans) utgör brytpunkten mellan tillämpning av reglerna för bestämmande av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet (se 29 kap. 1 § samt bl.a. 26 kap. 2 §) och bestämmelserna om återfall (se bl.a. 29 kap. 4 §). Detta innebär att flerfaldighet vid just denna brottstyp (motsvarande gäller remissförslaget till ny lydelse av 4 a §) kommer att behandlas på ett sätt som skiljer sig från vad som gäller vid alla andra brott. I stället för att ytterligare brott efter hand kommer att betyda allt mindre för den samlade brottslighetens straffvärde (aspirationsprincipen) kommer brottsflerheten att leda i motsatt riktning, dvs. till en skärpning.

Också detta är ett förhållande som, om man verkligen önskar gå den föreslagna vägen, förutsätter avsevärt bredare och djupare över-

väganden än de som finns i lagrådsremissen. I sammanhanget kan noteras att det pågår en av regeringen tillsatt utredning, Flerbrottsutredningen, med uppdrag bl.a. att se över just tillämpningen av asperationsprincipen (Dir. 2021:56).

För det tredje är den valda formuleringen av punkten 2 problematisk. Att någon "tidigare har gjort sig skyldig till brott" betyder i återfalls-sammanhang att han eller hon tidigare har blivit lagförd (genom dom, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller straffvarning). Enligt förslaget ska uttrycket emellertid här betyda något annat och i allmänmotiveringen hänvisas – i ett sammanhang där man bemöter några remissinstanser som påpekat detta – till att lokutionen har denna innebörd enligt 7 § trafikbrottslagen, som gäller förverkande. Det är emellertid uppenbart att den jämförelse som i detta sammanhang är relevant är den som kan göras med reglerna i 29 kap. 4 § och 30 kap. 4 § brottsbalken, dvs. med de regler som handlar om återfallets inverkan på straffmätning och påföljdsval. Förverkandereglererna har ju andra syften och bygger på helt andra grundtankar än den nu föreslagna regleringen.

I sammanhanget vill Lagrådet, eftersom remissen i denna del i stor utsträckning bygger på nuvarande reglering och praxis kring olovlig körning, framhålla att 3 § är en kvarleva från strafflagens tid och utgör både en anomali och en anakronism i den svenska straffrätten som hade bort justeras för länge sedan. Det är inte rimligt att hänvisa till denna rättsliga kvarleva som modell för förändringar inom ramen för det nuvarande systemet. En annan sak är att lagstiftaren naturligtvis kan välja att förändra systemet, men det förutsätter som nämnts helt andra överväganden än de som kan göras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Sammantaget innebär det sagda att förslaget i 3 § andra stycket 2 saknar förutsättningar för att kunna bli ny lag. Lagrådet avstyrker därför förslaget.

Om man på detta område vill uppnå en förändring av påföljdsbestämningen i den riktning som förespråkas i remissen kan Lagrådet i och för sig inte se någon annan lösning än att man i trafikbrottslagen särreglerar betydelsen av flerbrottslighet och återfall vid olovlig körning (och vid rattfylleribrott). Detta bör emellertid ske på ett annat sätt än genom att de föreslagna bestämmelserna tas in i andra stycket andra punkten i 3 § och i en ny fjärde punkt i 4 a §.

En lagstiftningsåtgärd av det angivna slaget skulle kunna innebära att man enligt en specialregel undantagsvis fick döma till fängelse vid brott av normalgraden av det skälet att det är fråga om flera brott eller om återfall i likartad brottslighet. Med en sådan lösning – som i och för sig inte heller har någon förebild inom straffrätten i övrigt men som tidigare har övervägts (se SOU 1986:13–15, del 1 s. 70¹ och del 2 s. 114 ff.) och som inte skulle vara lika systemstridande som förslaget i remissen – skulle man också kunna ge anvisningar om påföljdsbestämningen, exempelvis genom att anknyta till nuvarande praxis. Detta gäller både avseende flerbrottslighet och återfall. Resultatet skulle alltså rent praktiskt kunna bli samma som med förslaget i lagrådsremissen, men det skulle uppnås på ett för påföljdsbestämningssystemet mindre skadligt sätt. Man skulle därigenom också kunna göra sig av med den rest från en förgången tid som den nuvarande regleringen i 3 § första stycket utgör. En annan modell är självfallet att man för in fängelse i straffskalan för normalgraden av olovlig körning och i förarbetena anger att

¹ Lydelsen av lagförslaget, som fanns i 28 kap. 8 §, var följande. "Om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband föreligger synnerliga skäl får annan påföljd än böter användas som gemensamt straff för flera brott enligt denna balk, även om endast böter är stadgade för brotten. Fängelse får härvid ådömas i lägst en och högst tre månader."

fängelsedelen av straffskalan ska tillämpas endast i allvarigare fall av upprepad brottslighet.

3 a §

Bestämmelsen innehåller vad som kan beskrivas som en särskild medverkanskonstruktion avseende olovlig körning.

Lagrådet invänder inte emot att regleringen tas upp i en särskild paragraf. Något som dock närmare hade kunnat övervägas är varför de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken – som ju tillämpas avseende rattfylleribrottet – inte ska vara tillämpliga också på olovlig körning. En sådan speciallösning vore bättre än både den nuvarande och den föreslagna ordningen.

Även denna bestämmelse är för övrigt en rest från strafflagens tid.

4 §

Förslaget till skärpning av straffmaximum för rattfylleri av normalgraden innebär att den överlappning som finns mellan straffskalan för rattfylleri och straffskalan för grovt rattfylleri blir dubbelt så stor som den är i dag. Den kommer att sträcka sig hela vägen från allmänna fängelseminimum upp till maximistraffet (fängelse i ett år) för brott av normalgraden.

Lagrådet frågar sig här vilka fall som är avsedda att påverkas av denna förändring. Frågan tar sin utgångspunkt i att ett brott som bedöms ha ett straffvärde som motsvarar straffminimum för det grova brottet regelmässigt kommer att bedömas som just grovt. För att det ska vara befogat att döma till fängelse (eller till en annan påföljd på "fängelsenivå") för normalgraden av rattfylleri förutsätts kort sagt att det föreligger någon omständighet som påverkar straffmätningen, men inte gradindelningen. Sådana omständigheter kan förvisso finnas; det kan t.ex. röra sig om återfall eller om att brottet har

begåtts med ett överskjutande uppsåt att åstadkomma ytterligare skada, kränkning eller fara. Men i återfallssituationer kommer ju, med den föreslagna regleringen, i regel grovt brott att föreligga och det är också i övrigt svårt att se att det finns några praktiskt beaktansvärda falltyper av annat slag (jfr exemplet med överskjutande uppsåt). Det är betecknande att det i lagrådsremissen inte ges några exempel på situationer när fängelsedelen av straffskalan för brott av normalgraden är tänkt att komma till användning.

Det nu sagda innebär att förslaget inte kan förväntas medföra en sådan mer nyanserad tillämpning som eftersträvas, annat än möjligen på bötesnivå. Detta kan inte vara ett skäl att höja straffmaximum för brottstypen från sex månaders fängelse till fängelse i ett år.

Förändringar av detta slag har i och för sig gjorts tidigare avseende skadegörelsebrotten², se prop. 2002/03:138 s. 23 f., men det innebär inte att det finns skäl att göra det ännu en gång. Och det gäller särskilt som det praktiskt beaktansvärda fallet – nämligen att fråga är om återfall – i detta lagstiftningsärende föreslås utgöra en omständighet som ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt.

Med hänsyn till det sagda avstyrker Lagrådet även detta förslag.

Lagrådet kan här inte låta bli att notera att möjligheterna till häktning åtminstone indirekt används som skäl för den föreslagna skärpningen av maximistraffet (se s. 27 och hänvisningen där till att Åklagarmyndigheten har påtalat att det förhållandet att gripande, anhållande och häktning i regel inte kommer i fråga vid rattfylleri är "ett hinder i arbetet med att effektivt kunna förhindra fortsatt

² Genom senare lagstiftning har straffskalorna för skadegörelsebrotten dock ändrats på nytt.

brottslighet”). Detta vänder upp och ned på den logik som finns bakom regelverket, nämligen att vissa typer av ingripande tvångsmedel ska vara förbehållna brottslighet av viss svårhet. Om häktningsskälet tillåts påverka utformningen av straffskalan hamnar man alltså i en ren cirkelargumentation.

Därmed är inte sagt att det inte kan ligga något i Åklagarmyndighetens påpekande. Det skulle emellertid då vara bra mycket bättre om man löste det problemet där det uppkommer, dvs. om man valde att se över häktningsreglerna. Exempelvis skulle särregler kunna införas för brottslighet som typiskt sett riskerar att upprepas och där det är särskilt angeläget att bryta ett mer eller mindre pågående brottsligt agerande.

När det gäller skärpningen av straffmaximum för grovt brott kan man föreställa sig att den är ägnad att leda till en viss nyansering av straffmätningen, eftersom man i det fallet inte har problemet med överlappande straffskalor. En sådan nyanserande effekt skulle kunna uppstå bl.a. på grund av att skärpningen innebär att straffskalans ”tak” hamnar på en högre nivå, och att det förhållandet kan påverka hur domstolarna fördelar olika fall på denna skala. Bl.a. behöver relativt sett mindre utrymme i toppen av straffskalan reserveras för de mindre vanliga och mer utrerade fallen. Något annat än en ändring på marginalen finns det emellertid inte anledning att räkna med.

4 a §

När det gäller punkt fyra i lagtextförslaget får hänvisas till Lagrådets invändningar beträffande 3 § andra stycket 2. Det innebär att inte heller förslaget till en ny fjärde punkt i 4 a § kan läggas till grund för lagstiftning. Även det förslaget avstyrks således.

Se också Lagrådets synpunkter i sista stycket under 4 § angående skärpningen av straffmaximum till 3 år.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.