

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-09-19

Närvarande: Justitieråden Dag Victor, Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Genomförandet av det tredje körkortsdirektivet

Enligt en lagrådsremiss den 22 juni 2011 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i körkortslagen (1998:488),
2. lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse,
3. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490),
4. lag om ändring i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens,
5. lag om ändring i lagen (2010:1914) om ändring i körkortslagen (1998:488).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Paul Sjögren.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i körkortslagen

2 kap. 5 §

I paragrafen föreskrivs hur förarbehörigheten för olika fordonsslag ska anges i körkort. Använda beteckningar ska enligt 1 kap. 2 § motsvara de fordonsbegrepp som återfinns i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. I den föreslagna lydelsen anges emellertid för förarbehörigheten A1 inte längre fordonsslag med hänvisning till begreppet lätt motorcykel i lagen om vägtrafikdefinitioner, utan i stället direkt genom i körkortslagen intagna bestämmelser grundade på tredje körkortsdirektivet. Vid föredragningen av lagrådsremissen har upplysts att begreppet lätt motorcykel, förutom i körkortslagen, används i 4 kap. 15 § trafikförordningen (1998:1276) men inte i andra lagar eller förordningar. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om det går att anpassa definitionen av lätt motorcykel i lagen om vägtrafikdefinitioner så att det fortsatt är möjligt att i körkortslagen hänvisa dit.

2 kap. 6 §

I 6 § *första stycket* anges att behörigheten A ger rätt att köra tvåhjulig motorcykel med en högre nettoeffekt än 35 kilowatt endast om körkortshavaren har haft körkort med behörigheten A2 under minst två år eller har fyllt 24 år samt att detsamma gäller om motorcykeln har ett förhållande mellan nettoeffekt och tjänstevikt som överstiger 0,2 kilowatt/kilogram. Bestämmelsen genomför direktivets artikel 4.3 c i.

Den aktuella artikeln synes emellertid reglera vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett körkort med behörighet A över huvud taget ska kunna utfärdas och alltså inte enbart under vilka förutsättningar som

en innehavare av ett sådant körkort ska få köra en motorcykel av angivet slag. Bestämmelsen bör därför flyttas till 3 kap. som reglerar bl.a. förutsättningarna för att utfärda körkort. Detta kan ske genom att punkt 3 d i 3 kap. 1 § första stycket formuleras på följande sätt:

d) 20 år och har haft körkort med behörigheten A2 under minst två år, eller har fyllt 24 år, för behörigheten A .

Därmed kan *andra stycket* i paragrafen samordnas med 7 § i förslaget enligt följande:

6 § Behörigheterna A och B ger rätt att köra trehjulig motorcykel med en högre nettoeffekt än 15 kilowatt endast om körkortshavaren har fyllt 21 år.

7 § i förslaget kan därmed utgå.

3 kap. 1 §

Angående *första stycket* se ovan under 2 kap. 6 §.

Enligt *andra stycket* i förslaget ska hinder mot utfärdande av körkort inte enbart gälla i de fall den sökande har ett (giltigt) körkort som är utfärdat i en annan EES-stat, utan också i de fall då ett körkort i en sådan stat är föremål för en åtgärd som är att likställa med en återkallelse eller ett omhändertagande enligt körkortslagen. I författningss kommentaren anges att bestämmelsen är tillämplig även i de fall åtgärden företas i en annan EES-stat men avser ett svenskt körkort eller ett körkort som är utfärdat i tredje land. Enligt Lagrådets mening kommer detta tydligare till uttryck om bestämmelsen formuleras enligt följande:

Körkort får inte ... (EES) eller som har ett körkort som i en sådan stat är föremål för en åtgärd som är att likställa med återkallelse eller omhändertagande enligt denna lag.

Bestämmelsen grundas på artikel 11.4 första stycket i tredje körkortsdirektivet, där det anges att medlemsstaterna ska vägra utfärda körkort till en sökande vars körkort har begränsats, omhändertagits eller återkallats av en annan medlemsstat. Bestämmelsen synes avse situationer som motsvarar vissa körkortsingripanden som i Sverige regleras i 5 kap. körkortslagen, närmast sådant omhändertagande av körkort som sker enligt 7 § eller fall då återkallelse skett och spärrtid bestämts enligt 6 §. Hinder mot att utfärda körkort i den senare situationen får antas vara avsett att gälla under den tid då ingripanden med motsvarande effekt som spärrtid beslutats i det EES-land där återkallelse skett. Formerna för ingripanden av detta slag regleras emellertid inte i körkortsdirektivet, och det framgår inte närmare hur lagregleringen ser ut i andra EES-länder. Det beredningsunderlag som finns i denna del möjliggör inte något ställningstagande från Lagrådets sida till om bestämmelsen kan preciseras ytterligare.

I vad mån ingripanden i andra stater inom EES av nu nämnt slag även ska påverka *giltigheten* i Sverige av ett svenskt körkort framgår inte uttryckligen av förslaget. Vid föredragningen har upplysts att någon sådan direkt påverkan inte är förutsedd, utan körkortsingripandet får betydelse först när fråga uppkommer om att utfärda ett nytt svenskt körkort, t.ex. om behörigheten ska ändras. En utländsk brottmålsdom m.m. kan dock som sådan föranleda körkortsingripande här, se 5 kap. 1 § tredje stycket. Frågan om vilken betydelse ett körkortsingripande i andra länder har när det gäller ett svenskt körkorts giltighet bör enligt Lagrådets mening utvecklas i propositionen.

3 kap. 1 a §

Tredje stycket i paragrafen bör för att göra paragrafen mer lättläst delas upp i två stycken på så sätt att paragrafens båda meningar bildar var sitt stycke.

3 kap. 4 §

Den föreslagna nya lydelsen av paragrafens *tredje stycke* bör bli mer lättillgänglig om den utformas enligt följande:

Kunskapsprov behöver dock inte avläggas

1. för behörigheten A av den som redan har ett körkort med behörigheten A2 eller A1, eller
2. för behörigheten A2 av den som redan har ett körkort med behörigheten A1.

3 kap. 11 §

Den nuvarande bestämmelsen reglerar endast från vilken tidpunkt som ett körkort gäller. I det föreslagna tillägget sägs att denna bestämmelse skulle begränsas av 12 §. Bestämmelsen i 12 § handlar emellertid inte om från vilken tidpunkt som ett körkort gäller. Det föreslagna tillägget är alltså missvisande och bör utgå.

3 kap. 12 §

I 12 § anges att behörigheten C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE fortsätter att gälla efter förnyelse av körkortet endast om körkortshavaren har visat att de medicinska kraven för att ha sådan behörighet är uppfyllda. Paragrafen kan läsas så att sedan ett körkort förnyats fortsätter behörigheten om körkortshavaren även först efter förnyelsen visar att de medicinska kraven är uppfyllda. Det har upplysts att detta inte är avsikten. Att de medicinska kraven är uppfyllda

ska ha visats redan i samband med ansökan om förnyelse av körkortet. Paragrafen bör förtydligas så att detta klart framgår.

Paragrafen har ett nära samband med reglerna om förnyelse av körkort (se artikel 7.3 a). Bestämmelsen bör därför lämpligen placeras under rubriken "Förnyelse av körkort", t.ex. genom att arbetas in i 14 § (se vidare under den paragrafen). Därmed kan 12 § i förslaget utgå.

3 kap. 13 §

En av nyheterna i det tredje körkortsdirektivet är att det införs en administrativ giltighetstid för körkort (art. 7.2 och 7.3). Denna ordning återspeglas emellertid inte i förslaget till reglering av körkorts ogiltighet i denna paragraf. I stället bibehålls den nuvarande regleringen enligt vilken giltigheten av ett körkort i sådana fall då förnyelse krävs inom viss tid (jfr 14 §) inte upphör när tiden gått ut utan först sedan innehavaren inte följt ett föreläggande om förnyelse. Enligt vad som upplysts vid föredragningen utfärdas sådana förelägganden när tidpunkten för förnyelse gått ut. Det kan sättas i fråga i vad mån en sådan ordning är förenlig med direktivet. Lagrådet saknar emellertid underlag för att förorda en annorlunda utformad reglering. Lagrådet vill emellertid framhålla att det rent lagtekniskt inte är förenat med några svårigheter att införa en ordning som bygger på den principen att ett körkort inte längre gäller när den administrativa giltighetstiden löpt ut.

3 kap. 14 §

Första styckets båda meningar bör lämpligen bilda varsitt stycke. Dessutom kan, i enlighet med vad som sagts i anslutning till 12 §, förutsättningen för att ett körkort efter förnyelse ska omfatta behörig-

heten C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE anges i det nya andra stycket. Paragrafen skulle därmed få följande lydelse:

Ett körkort med behörigheten AM, A1, A2, A, B eller BE ska förnyas inom tio år efter det att det har utfärdats eller senast förnyats.

Ett körkort med behörigheten C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE ska förnyas vart femte år från det att det har utfärdats. En förutsättning för att ett sådant körkort efter förnyelse ska omfatta sådan behörighet är att körkortshavaren i samband med ansökan om förnyelse har visat att de medicinska kraven för att ha behörigheten är uppfyllda.

Körkortet ska också förnyas om det har förstörts eller kommit bort eller om någon uppgift i det har ändrats.

Förslaget medför följdändringar i 3 kap. 21 § och 6 kap. 7 b §.

3 kap. 14 a §

I paragrafen regleras de krav på bosättning som gäller för beslut om förnyelse av ett körkort som är utfärdat i Sverige. *Första stycket* är avsett att genomföra artikel 7.3 b i direktivet, som anger att förnyelse av körkort vid den administrativa giltighetstidens utgång förutsätter permanent bosättning i den medlemsstat som ska utfärda körkortet eller att den sökande sedan minst sex månader har studerat där. *Andra stycket* avser den situation som regleras i artikel 11.5 i direktivet där det anges att vid utbyte på grund av förlust m.m. det endast är den medlemsstat där sökanden har sin permanenta bosättningsort som är behörig. I lagrådsremissen har emellertid bestämmelserna utformats med utgångspunkt i att direktivet inte hindrar att förnyelse av ett svenskt körkort sker oavsett bosättnings- eller studieort så länge det inte finns en anknytning till någon annan stat i EES. Mot denna bakgrund bör 14 a § kunna utformas på ett enklare sätt, enligt följande:

Ett körkort får inte förnyas om körkortshavaren är permanent bosatt i någon annan stat inom EES eller, när det gäller förnyelse enligt 14 § första och andra styckena, sedan minst sex månader studerar i en sådan stat.

3 kap. 15 §

Förslaget har motiverats med att bevis om att körkort utfärdats avskaffas. Någon skyldighet att medföra en sådan handling kan därför inte längre föreskrivas. Att sådana bevis avskaffas utgör emellertid inte skäl för att också avskaffa skyldigheten att medföra identitetshandling för den som ännu inte fått något körkort utlämnat till sig. Vad som synes böra övervägas är snarare om denna skyldighet bör utvidgas till även andra fall där det finns hinder för någon att medföra körkortet. Paragrafen skulle kunna ges följande lydelse:

Den som kör ett fordon som avses i 2 kap. 1 § ska ha med sig körkortet, eller om det finns hinder mot detta, en handling som styrker förarens identitet.

Körkortet eller identitetshandlingen ska överlämnas för kontroll om en bilinspektör eller polis begär det.

Lagrådet återkommer under 9 kap. 2 § till frågan om utformningen av straffansvar för överträdelse av de i denna paragraf föreskrivna skyldigheterna.

5 kap. 2 a §

Förslaget till ändringen i *andra stycket 2* innebär dels att hänvisningen till 3 § 7 tagits bort och dels att särskilda paragrafhänvisningar gjorts för å ena sidan spärrtid och å andra sidan giltighetstid för återkallelse tills vidare. Mot det förra förslaget finns inte något att invända. Det senare förslaget synes emellertid inte fylla någon saklig funktion utan gör endast bestämmelsen mer svårtillgänglig utan att

därför underlätta tillämpningen. Lagrådet förordar att någon annan ändring i stycket inte görs än att hänvisningen i slutet av stycket begränsas till "3 § 5–6".

5 kap. 3 §

I en ny punkt 9 föreslås att återkallelse av ett körkort ska ske om det vid tiden för utfärdandet fanns hinder mot att utfärda körkortet och hindret fortfarande består. Bestämmelsen har en motsvarighet i artikel 7.5 sista stycket i direktivet, där det anges att medlemsstaterna ska tillämpa sina nationella bestämmelser om upphävande eller återkallelse om det kan fastställas att ett körkort har utfärdats utan att vissa angivna krav för utfärdande av körkortet var uppfyllda. Vid föredragningen har upplysts att exempel på ett fall som kan omfattas av bestämmelsen är när ett svenskt körkort kommit att utfärdas för någon som vid beslutstillfället inte uppfyllde kravet i 3 kap. 1 § på anknytning till Sverige. Om förhållandena därefter ändras så att körkortsinnehavaren får den nödvändiga anknytningen hit före det att en eventuell återkallelse hunnit prövas förfaller frågan.

Utfärdande av körkort utgör vad som brukar benämnas ett gynnande förvaltningsbeslut. I praxis har utbildats vissa huvudprinciper för när sådana beslut kan ändras till nackdel för en enskild. Så har ansetts kunna ske bl.a. när lagstiftningen och/eller det gynnande beslutet innehåller ett särskilt förbehåll om att beslutet under vissa förutsättningar kan ändras, eller när myndigheten vilseletts vid beslutstillfället (se SOU 2010:29 s. 564 ff.). Som anges i lagrådsremissen kan direktivbestämmelsen antas kräva att återkallelse av ett felaktigt utfärdat körkort ska kunna ske även om felaktigheten inte kan hänföras till vilseledande från sökanden. En särskild återkallelsebestämmelse fordras då. Den föreslagna bestämmelsen är vid och täcker alla de fall då ett körkort utfärdats i strid mot bestämmelserna i

3 kap., och oavsett skälet till att ett felaktigt beslut fattats. Direktivets krav på återkallelsemöjligheter är möjligen något snävare när det hänvisar till de regler om utfärdande som anges i artikel 7.1. Oavsett detta kan ifrågasättas om inte en helt ovillkorad återkallelsemöjlighet av det slag som föreslås möter vissa betänkligheter ur rättsäkerhets-synpunkt. Mot bakgrund av de svårigheter som föreligger att närmare precisera förutsättningarna för återkallelse i dessa fall vill Lagrådet dock inte motsätta sig förslaget. Det får förutsättas att bestämmelsen i praxis kan tillämpas på ett adekvat sätt.

5 kap. 28 §

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Av 2 kap. 12 § första stycket framgår att begränsning av det skyddet förutsätter lagstöd och av andra stycket i samma paragraf att särskilda krav gäller beträffande ändamålet med sådana begränsningar.

Den i *andra stycket* i förslaget föreskrivna skyldigheten att på begäran lämna tillträde till lokaler utgör en sådan begränsning som nu sagts. Av remissen framgår emellertid inte vilket ändamål som Transportstyrelsens rätt att få tillgång till lokaler som tillhör den som fått ett alkoholås godkänt är avsett att fylla. Några närmare upplysningar om detta har inte heller framkommit under föredragningen. Lagrådet finner sig under dessa omständigheter inte i denna del kunna tillstyrka den föreslagna ändringen.

6 kap. 7 §

I *första stycket* regleras utbyte eller motsvarande av utländska körkort. I de fall det utländska körkortet förstörts eller kommit bort anges att körkortet *får* ersättas, vilket ordval enligt författnings-

kommentaren valts för att indikera att skyldigheten att medge att det förlorade körkortet ersätts endast gäller om det är möjligt att rekonstruera innehållet. Direktivbestämmelsen, artikel 11.5, får anses innebära att körkortet ska ersättas om så begärs, men att beslut i frågan ska ske på grundval av de uppgifter myndigheterna har tillgängliga eller som kan grundas på intyg från behöriga myndigheter i den medlemsstat som utfärdat det förlorade körkortet. Lagrådet förordar att första stycket andra meningen utformas i närmare anslutning till direktivet enligt följande:

Om körkortet förstörts eller kommit bort ska beslut i fråga om att ersätta körkortet grundas på tillgängliga uppgifter.

I *andra stycket* föreskrivs att utbyte av körkort under vissa förutsättningar får ske om körkortshavaren har studerat här i minst sex månader. Stycket bör förtydligas så att det klart framgår att studierna ska pågå vid ansökningstidpunkten och att de ska ha pågått sedan minst sex månader. Stycket kan förslagsvis formuleras på följande sätt:

Om ansökan ... får utbyte ske även om körkortshavaren sedan minst sex månader studerar här.

Motsvarande ändring bör även genomföras i 3 kap. 1 §. Med den utformning av 3 kap. 14 a § som Lagrådet förordar behöver justeringen inte utföras där.

7 kap. 2 §

I 6 kap. 7 § görs en åtskillnad mellan att ett utländskt körkort *byts ut* och att det *ersätts*. Det har upplysts att avsikten är att Transportstyrelsen ska pröva även frågor om ersättande av utländska körkort. 7 kap. 2 § första stycket 8 bör därför kompletteras så att det klart

framgår att Transportstyrelsen har denna uppgift. Punkten kan förslagsvis formuleras på följande sätt:

8. giltighet, utbyte eller ersättande av ett utländskt körkort, och

8 kap. 2 §

Förslaget innebär bl.a. att orden "i ärende" stryks i de tre första punkterna. Förslaget ligger i den delen i linje med förslaget att i inledningen av 7 kap. 2 § ersätta ordet "ärenden" med "frågor". När ordet "i ärende" stryks i denna paragraf utan att ersättas med något annat uttryck uppkommer lätt intrycket att det avgörande för paragrafens tillämplighet inte är i vilket sammanhang som beslutet fattas utan vilket materiellt innehåll som detta har. Lagrådet förordar mot den bakgrunden att "i ärende" på de aktuella ställena ersätts med "i fråga". Dessa ord förekommer redan i den gällande lydelsen av punkten 6 och bör där bibehållas.

9 kap. 2 §

Regleringen i paragrafen har en från allmänna synpunkter något säregen utformning när det gäller de i andra stycket upptagna ansvarsfrihetsgrunderna. I förslaget föreslås att dessa kompletteras med ytterligare en ansvarsfrihetsgrund för fall inom en viss tid då körkortet inte lämnats ut efter utfärdandet. Som framgår av vad Lagrådet anfört under 3 kap. 15 § förordar Lagrådet att skyldigheten att medföra en identitetshandling i sådana fall bibehålls. Om det förslaget följs bör någon ny ansvarsfrihetsgrund inte införas.

Lagrrådet har under 3 kap. 15 § uttalat att det bör övervägas att utvidga skyldigheten att medföra identitetshandling till även sådana fall som enligt paragrafens nuvarande lydelse är undantagna från

ansvar genom bestämmelserna i punkterna 1 och 2 i andra stycket. Om sådan ändring görs synes det inte finnas några bärande sakliga skäl för att i straffansvarshänseende behandla dessa fall annorlunda än de där ett körkort ännu inte lämnats ut efter utfärdandet. Även dessa ansvarsfrihetsgrunder skulle då kunna utgå.

Däremot bör bestämmelsen om att föraren inte ska dömas till något straff i de fall då förarens identitet genast har kunnat fastställas bibehållas. Bestämmelsen innebär bl.a. att en körkortsinnehavare som inte medför sitt körkort i praktiken aldrig kommer att straffas om han i stället medför en legitimationshandling.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse

I kraftträdande- och övergångsbestämmelserna föreslås bli kompletterade med en hänvisning till den föreslagna 5 kap. 25 a § i körkortslagen. Den aktuella bestämmelsen i körkortslagen är avsedd att träda i kraft samma dag, dvs. den 1 januari 2012. Att endast föreskriva att 5 kap. 25 a § i körkortslagen ska tillämpas torde därmed inte fylla någon funktion.

Det framgår emellertid av författningskommentaren och har även upplysts vid föredragningen att syftet med regleringen är att 5 kap. 25 a § i körkortslagen ska äga *motsvarande tillämpning*. Körkortslagens bestämmelse förutsätter att själva körkortsinnehavet är förenat med villkor om alkohol medan försökslagens bestämmelser utgår från ett system med villkorlig körkortsåterkallelse. Eftersom 5 kap. 25 a § i körkortslagen alltså inte kan tillämpas direkt inom ramen för försöksverksamheten kan andra punkten i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ha följande lydelse:

2. För körkortshavare som fått ansökan beviljad enligt 6 § och för vilken villkorstiden inte löpt ut innan lagen upphör att gälla, ska dock dels bestämmelserna i lagen fortsätta att tillämpas, dels 5 kap. 25 a § körkortslagen (1998:488) ha motsvarande tillämpning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.