



Gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser

Näringsdepartementet

2008-06-04

Dokumentbeteckning

KOM (2008) 151

Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser

Sammanfattning

Syftet med förslaget är att göra det lättare att över landsgränserna följa upp vissa brott mot trafiklagstiftningen som särskilt hotar trafiksäkerheten.

Kommissionens förslag till åtgärd är att upprätta ett elektroniskt informationssystem för att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser. Detta skulle göra det lättare att få uppgifter om och identifiera innehavaren av ett fordon, så att myndigheterna i en medlemsstat där en förseelse har begåtts sedan kan skicka meddelande till innehavaren av det fordon med vilket förseelsen begicks. Förslaget omfattar fyra typer av brott mot trafiklagstiftningen – hastighetsöverträdelser, trafiknykterhetsbrott, körning utan bilbälte och körning mot rött ljus.

Som rättslig grund föreslås EG-fördragets artikel 71. Beslut fattas med kvalificerad majoritet efter beslutsförfarande i enlighet med artikel 251.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I det europeiska trafiksäkerhetsprogrammet sattes målet att halvera antalet döda i trafiken inom EU till 2010 (European road safety action programme – halving the number of road accident victims in the European Union by 2010 – a shared responsibility (COM(2003)311 final, 2 June 2003).

Kommissionen upprättade den 6 april 2004 en rekommendation om efterlevnadskontroller inom trafiksäkerhetsområdet (2004/345/EG). Medlemsstaterna rekommenderades där att genomföra vissa efterlevnadsåtgärder vad gällde kontroll och uppföljning av överträdelser gällande hastigheter, nykterhet och bilbältesanvändning, utse samordnande tillsynsorgan som skulle användas för utbyte av information och bästa efterlevnadspraxis samt genomföra utvärderingar och informera kommissionen om dessa. Kommissionen åtog sig att göra en utvärdering och om det inte var troligt att förbättringarna av trafiksäkerheten skulle räcka för att nå målet om en minskning med 50 % fram till 2010 skulle kommissionen lägga fram ett förslag till direktiv i syfte att nå målet.

Halvtidsöversynen av trafiksäkerhetsprogrammet 2006 visade att om förbättringarna fortsatte i samma takt som till 2005 skulle målet inte nås. Minskningen av antalet döda i trafiken skulle bara bli 35 %. Medlemsstaternas uppföljning av trafikbrott varierade kraftigt, liksom resultaten av trafiksäkerhetsarbetet. De minst framgångsrika länderna hade 4 gånger fler trafikolyckor med dödlig utgång än de länder som hade bäst siffror. Sverige hade (och har) bland de bästa resultaten trafiksäkerhetsmässigt.

Kommissionen sände därför hösten 2007 ut ett konsultationspapper för att få in synpunkter på förslag till åtgärder för att förbättra uppföljningen av vissa trafikförseelser. Kommissionen anförde följande bakgrund: En bättre uppföljning av trafikförseelser skulle kraftigt reducera antalet döda i trafikolyckor. Att uppmuntra trafikanterna att förbättra sitt beteende genom att följa grundläggande trafiksäkerhetsbestämmelser är en mycket viktig del av EU:s trafiksäkerhetsstrategi. Om man vill säkerställa att lagstiftningen verkligen följs krävs det tillsynsåtgärder och uppföljning i samband med överträdelser. Kontroller bör tillämpas systematiskt och påföljderna bör vara effektiva och gälla för alla som bryter mot lagstiftningen, inte bara de egna medborgarna. Brott mot regler om gällande hastighets- och alkoholbegränsningar samt användandet av säkerhetsbälte är de tre huvudsakliga dödsorsakerna på vägarna. Uppföljningen av dessa anses därför mycket viktig för att trafiksäkerhetsmålen ska kunna nås. Ett problem är härvidlag att en stor andel av de trafikbrott som begås av förare bosatta i en annan medlemsstat än den medlemsstat där brottet begås, inte följs upp. I vissa länder, som Luxemburg och Frankrike, står personer från andra länder för 25-30 % av trafikregelöverträdelserna. Kommissionen frågade i konsultationspapperet vilken av fem olika system, med en ökande skala av informationsutbyte, gemensamma mål och standarder för kontroll och analys, ömsesidigt erkännande och lagföring i bosättningslandet, som föredrogs.

Mot bakgrund av konsultationen, och eftersom det inte kunde bedömas som troligt att trafiksäkerhetsmålen skulle kunna uppnås, lade kommissionen fram det nu aktuella direktivförslaget den 19 mars 2008.

1.2 Förslagets innehåll

I direktivet föreslås införandet av ett elektroniskt informationssystem för att underlätta gränsöverskridande uppföljning av följande trafikförseelser, enligt de definitioner som används i det land där förseelsen begicks, (se dock bältesanvändning nedan):

- a) Hastighetsöverträdelser
- b) Trafiknykterhetsbrott
- c) Bristande bältesanvändning: åsidosättande av kravet på bälte eller barnstol när det är obligatoriskt att använda sådan utrustning i enlighet med rådets direktiv 91/671/EG[11] eller den nationella lagstiftningen i landet där förseelsen begicks,
- d) Körning mot rött ljus

Direktivet föreslås tillämpas bara om den påföljd som utdöms för trafikförseelsen helt eller delvis utgörs av bötesstraff.

Förslaget bygger på ett förfarande för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. När en trafikförseelse har begåtts i en medlemsstat med ett fordon registrerat i en annan medlemsstat, ska den behöriga myndigheten i landet där förseelsen begicks skicka fordonets registreringsnummer och uppgifter om ort och datum för förseelsen till den behöriga myndigheten i fordonets registreringsland, eller bosättningslandet om det kan fastställas. Detta ska ske under förutsättning att den myndighet som har ansvaret för att följa upp ärendet i landet där förseelsen begicks inte omedelbart utdömer en påföljd och avslutar ärendet. Omständigheterna och villkoren ska vara desamma som om förseelsen hade begåtts med ett fordon registrerat i landet där förseelsen begicks.

Den behöriga myndigheten i fordonets registreringsland/bosättningslandet ska då omedelbart skicka följande information till den behöriga myndigheten i landet där förseelsen begicks:

- a) Märke och modell på fordonet med registreringsnumret i fråga.
- b) Namn, adress, födelseort och födelsedatum, om innehavaren av registreringsbeviset är en fysisk person.

c) Namn och adress, om innehavaren av registreringsbeviset är en juridisk person.

2007/08:FPM114

De behöriga myndigheterna i de andra medlemsstaterna ska inte lagra den information som översänds av landet där förseelsen begicks.

Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att informationsutbytet sker elektroniskt. De ska säkerställa att det, senast tolv månader efter det att direktivet träder i kraft, har upprättats ett elektroniskt nät på EU-nivå utifrån gemensamma regler.

En kommitté ska bistå kommissionen med flera uppgifter som beskrivs i direktivet, nämligen: anta gemensamma regler för ett elektroniskt nät för informationsutbyte på EU-nivå, anpassa bilagan som innehåller en förlaga till ett meddelande om förseelse avsett för innehavaren av det fordon med vilket förseelsen begåtts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De lagändringar som kan bli aktuella för svenskt vidkommande gäller bl.a. möjligheten för utländska myndigheter att på begäran få utlämnat vissa personuppgifter som behandlas av svensk myndighet med ansvar för fordonsregistrering och bestämmelser om skydd för personuppgifter. Enligt 5 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister ska vägtrafikregistret i fråga om personuppgifter ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för bl.a. information om fordonsägare för trafiksäkerhets- eller miljöändamål och för att i den allmänna omsättningen av fordon förebygga brott samt information om den som har behörighet att framföra fordon för att utreda trafikbrott i samband med automatisk trafiksäkerhetskontroll. Bestämmelser om utlämning av uppgifter ur vägtrafikregistret finns också i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.

Vissa bestämmelser i vägtrafikregisterlagen kan behöva ändras för att tillåta elektroniskt utlämnande av bl.a. fordonsregisteruppgifter till utländsk myndighet. Regeringen beslutade den 29 april 2008 att tillsätta en utredning om en översyn av lagstiftningen om vägtrafikregister (dir. 2008:53), där även frågan om Prümfördraget kommer att behandlas.

Det är svårt att göra en vederhäftig uppskattning av kostnaderna för förslaget. En grov uppskattning som baseras på att Eucaris kan utvecklas och användas har gjorts av Vägverket. Enligt denna blir det en engångskostnad på ca 1 700 000 kr i samband med införandet (utvecklingskostnad m.m.) samt en löpande driftskostnad på ca 1 000 000 kr per år.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till förslagets huvudsyfte, att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikbrott men anser att direktivet kan ifrågasättas på flera punkter.

Den rättsliga grunden för direktivförslaget kan ifrågasättas och bör utredas. Kommissionen har lagt fram förslaget med stöd av artikel 71.1 c i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, inom ramen för den första pelaren, trots att direktivet kan anses mest beröra polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt avdelning VI i fördraget inom den tredje pelaren.

Från svensk sida kan det vidare ifrågasättas hur stor nytta det föreslagna systemet skulle få. Förslaget bygger på att uppgifter lämnas om fordon och fordonsägare. I Sverige är det föraren som straffas för de aktuella brotten vilket innebär att det ändå måste göras en utredning om vem som körde fordonet. Nyttan av att kunna skicka meddelande till fordonsägaren är därför begränsad för svensk del. Upplyningsvis är det ca 60 % av de bötfällda utländska förarna i yrkestrafik som betalar böterna.

Sverige är sedan tidigare drivande i frågor om förbättrat informationsutbyte och har tidigare stött sådana arbeten. Ett elektroniskt informationssystem för utbyte av fordons- och fordonsägaruppgifter bör dock samordnas med de system som redan byggs upp, bl.a. inom ramen för Prümsamarbetet. Innan man kan se vilka möjligheter till elektroniskt informationsutbyte som ges via Prümfördraget bör således inte ännu ett informationssystem byggas upp. Det bör även beaktas hur rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff kan förbättra verkställigheten.

Direktivet behandlar endast informationsutbyte beträffande vissa trafikförseelser. Sverige anser att beivrandet av dessa förseelser är de viktigaste för att nå trafiksäkerhetsmålen, men att ett eventuellt samarbete senare skulle kunna utvecklas till att även omfatta informationsutbyte beträffande andra slag av trafikförseelser, straffrättsliga och administrativa.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Uppfattningarna om ländernas ståndpunkter utgår från deras uttalanden i samband med konsultationspapperet och är därför preliminära.

Flera av medlemsstaterna är preliminärt positiva till förslaget och vill i några fall gå ännu längre än förslaget. Några av länderna är mer tveksamma till förslaget och hänvisar till de samarbeten som pågår gällande informationsutbyte och särskilt till rambeslutet om ömsesidigt erkännande av bötesstraff. De anser att utvärderingen av dessa system kommer att ge viktiga kunskaper och att eventuella EU-initiativ vad avser gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser bör vara flexibla.

Ett par medlemsstater anser att förslaget är onödigt eftersom det redan finns arrangemang för informationsutbyten och samarbeten, t. ex. Prümfördraget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund utgörs av EG-fördragets artikel 71 enligt vilken rådet ska fastställa åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten. Beslut fattas med kvalificerad majoritet efter beslutsförfarande i enlighet med artikel 251. Den rättsliga grunden för direktivförslaget kan ifrågasättas och bör utredas. Kommissionen har lagt fram förslaget med stöd av artikel 71.1 c i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, inom ramen för den första pelaren, trots att direktivet kan anses mest beröra polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt avdelning VI i fördraget inom den tredje pelaren.

Syftet med åtgärden är att underlätta gränsöverskridande uppföljning av vissa trafikförseelser för att utdöma påföljder. Kommissionen anser att medlemsstaterna inte kan uppnå detta på egen hand, att syftet i högre grad kan uppnås på gemenskapsnivå, och att gemenskapen därför får vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

Flera arbeten för att bygga upp elektroniska informationssystem och underlätta gränsöverskridande uppföljning av brott/förseelser pågår. Det är viktigt att se till vilka möjligheter dessa arbeten ger och vad det nu aktuella direktivförslaget ger för mervärden. Det är också viktigt att det inte byggs upp parallella informationssystem utan att de olika arbetena samordnas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett första rådsarbetsgruppsmöte hålls i juni 2008 då förslaget presenteras.

4.2 Fackuttryck / termer

Andra gränsöverskridande samarbeten

Sveriges utomordiska straffrättsliga samarbete har hittills 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 de olika konventionerna är regelverken svåröverskådliga. Det kan också sägas att konventionerna nästan uteslutande riktar sig mot betydligt allvarligare brottslighet än bötesbrottslighet.

Internationell rättslig hjälp i brottmål syftar till att åklagare och domstolar i Sverige och utomlands bistår varandra i brottsutredningar. Rättslig hjälp kan begäras och lämnas såväl på ett tidigt stadium i brottsutredningen som under rättegången.

Internationell rättslig hjälp i brottmål är sådana åtgärder som åklagare och domstolar under förundersökning och i rättegång i brottmål behöver bistånd med från en annan stat. Exempel på sådana åtgärder är förhör under förundersökning eller beslag och husrannsakan. Lagstiftningen om rättslig hjälp i brottmål reglerar främst vilka åtgärder vi kan bistå andra stater med och vilka förutsättningar som gäller för sådant bistånd. I lagstiftningen finns också regler om vad som gäller för svenska domstolars och åklagares

möjligheter att ansöka om rättslig hjälp utomlands. På området finns 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, som bl. a. handlar om samarbete när det gäller brottsutredningar.

Bestämmelser om internationell rättslig hjälp i brottmål finns huvudsakligen i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Om och under vilka förutsättningar svenska åklagare och domstolar kan få hjälp från andra stater är dock en fråga som styrs av gällande bestämmelser i den aktuella staten och/eller vilka internationella överenskommelser som är bindande mellan den andra staten och Sverige.

Överförande av lagföring innebär att en stat till en annan gör en framställning om att den anmodade staten ska inleda lagföring för en gärning som är ett straffbart brott både i den ansökande staten och i den anmodade staten.

Bestämmelser om överförande av lagföring finns i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Lagen begränsas till de stater som har tillträtt 1972 års europeiska lagföringskonvention. Denna konvention används relativt sällan eftersom endast ett fåtal stater har ratificerat den. Ett flertal andra konventioner innehåller också bestämmelser om överförande av lagföring, t.ex. europeiska rättshjäpskonventionen och det nordiska åklagarsamarbetet genom det nordiska samarbetsavtalet. I enlighet med det nordiska samarbetsavtalet kan åtal för ett brott som begåtts i en nordisk stat väckas i en annan nordisk stat under förutsättning att den misstänkte är bosatt i sistnämnda stat och att gärningen även är straffbar där. Om särskilda skäl finns och vederbörande stat samtycker, kan åtal för brottet i stället väckas där den misstänkte vistas. Lagföringen sker sedan enligt den straff- och processrättsliga lagstiftning som gäller i den stat som övertar lagföringen.

Hjälp med verkställighet. Överförande av straffverkställighet innebär att en frihetsberövande dom, böter eller förverkande som ådömts någon i en annan stat får verkställas i Sverige eller att en frihetsberövande dom, böter eller förverkande som ådömts någon i Sverige får verkställas utomlands.

Regler om överförande av straffverkställighet finns i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. En särskild lag innehåller bestämmelser om överförande av straffverkställighet till och från de nordiska staterna.

Exempel är Trafikbrottskonventionen från 1964 (lagföring och verkställighetssamarbete) och Brottmålsdomskonventionen från 1970 (verkställighetssamarbete). Utöver Sverige har 13 länder tillträtt brottmålsdomskonventionen. 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. Även om brottmålsdomskonventionen vid en första anblick verkar ha ett vitt tillämpningsområde är den praktiska tillämpningen, framför allt med avseende på bötesstraff, avsevärt begränsad, beroende på de krav som ställs för tillämpningen. 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 dömda 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 lagövertärdaren 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.

Överförande av lagföring och verkställighet har hittills baserats på att en stat ansöker om hjälp hos en annan stat, och den senare staten avgör om den skall godta eller avvisa ansökan. I nästan samtliga fall måste den ansökande staten invänta svar på ansökan innan den får tillgång till de uppgifter myndigheterna behöver för att fortsätta handläggningen av brottmålet. Det internationella rättsliga samarbetet kan alltså förbättras, bl.a. för att bli mer effektivt.

Rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff

År 2005 antogs ett rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff. Det skulle ha införts i medlemsstaternas nationella lagstiftning i mars 2007. Enligt rambeslutet, som bygger på ett initiativ från bland annat Sverige, ska bötesstraff som har meddelats i en medlemsstat kunna erkännas och verkställas i andra medlemsstater. Ansökan som gäller bötesstraff på under 70 € får dock avslås. En proposition med de lagförslag som krävs för att genomföra rambeslutet planeras läggas fram för riksdagen under 2008.

Prümfördraget

Prümfördraget är en överenskommelse om fördjupat samarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och terrorism. Fördraget ingicks 2005 av Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike i den tyska staden Prüm.

EU:s medlemsländer har därefter kommit överens om att integrera delar av Prümfördraget i EU:s ordinarie samarbete, och det tyska ordförandeskapet presenterade ett förslag till rådsbeslut. EU:s justitieministrar i rådet för rättsliga och inrikes frågor nådde en politisk överenskommelse om rådsbeslutet i juni 2007. Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen i vilken man föreslår att riksdagen ska godkänna förslaget till rådsbeslut.

Förslaget till rådsbeslut innehåller bl.a. samarbete kring sökning och jämförelse av DNA-profiler och fingeravtryck i samband med brottsutredningar; sökning i register med uppgifter om fordon som förekommer i brottsutredningar; utbyte av information vid misstanke om terroristbrott; gemensamma insatser på begäran av ett medlemsland som ber andra medlemsländers polis om hjälp (dessa bestämmelser är frivilliga för medlemsländerna att använda sig av); medlemsländerna ska bistå varandra på olika sätt vid större händelser, såsom katastrofer och allvarliga olyckor.

EUCARIS

Redan idag finns ett automatiskt informationsutbyte av fordons- och körkortsuppgifter mellan vissa EU-länder via den tekniska plattformen EUCARIS (European Car and driving license Information System), som är ett samarbete mellan vägtrafikmyndigheterna i 15 EU-länder. EUCARIS kommer troligtvis att utgöra den tekniska plattformen för det utökade informationsutbytet som blir möjligt genom Prümfördraget och kommer då även att innehålla uppgifter om fordonsägare och trafikförsäkring.