

Tillsynsrapport Trafikbrott begångna inom den yrkesmässiga trafiken

Tillsynsrapport 2013:1
Utvecklingscentrum Malmö
Januari 2013



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund	4
3	Projektorganisation	4
4	Urval - vilka brott ska anses vara begångna inom den yrkesmässiga trafiken?	5
5	Kort om ärendenas handläggning m.m.	6
5.1	De olika beslutsunderlagen	6
5.2	Ärendenas handläggning på åklagarkammaren	6
5.3	Riktlinjer för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ..	7
5.4	Riskvärderingssystem	8
5.5	Organisationsförändring inom Åklagarmyndigheten	8
6	Yrkestrafiklag (1998:490)	8
6.1	Regelverket	8
6.2	Fördelning över landet	9
6.3	Lagföring	9
6.4	Slutsatser	9
7	Lag (2006:263) om transport av farligt gods	10
7.1	Regelverket	10
7.2	Fördelning över landet	10
7.3	Lagföring	10
7.4	Slutsatser	11
8	Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)	11
8.1	Regelverket	11
8.2	Granskningens genomförande	11
8.3	Lagföring	11
8.4	Iakttagelser och slutsatser	12
9	Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.	12
9.1	Regelverket	12
9.1.1	Kort om färdskrivarens funktion och polisens kontroller ..	13
9.2	Granskningens genomförande	13
9.3	Fördelning över landet	14
9.4	Lagföring	14
9.4.1	Ärenden i vilka straffmaximum uppnåtts	14
9.4.2	Ärenden i vilka straffmaximum inte uppnåtts	15
9.4.3	Lagföring i någon form	15

9.4.4	Ingen lagföring	15
9.4.5	Sammanfattning av lagföring	16
9.4.6	Övriga iakttagelser beträffande lagföring.....	16
9.5	Beslutsunderlagens kvalitet	16
9.6	Handläggningstider	17
9.7	Övriga iakttagelser beträffande åklagarnas hantering.....	18
9.8	Övriga iakttagelser	18
9.9	Slutsatser	19
10	Sammanfattande slutsatser	19
11	Beslut med anledning av tillsynen	20

1 Sammanfattning

Synpunkter har framförts från flera håll på åklagares hantering av brott begångna inom den yrkesmässiga trafiken. Vissa regelverk har därför valts ut för en översiktlig granskning. En närmare granskning har gjorts av brott mot förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Granskningen visar att lagföringen på ärendenivå förvisso inte når upp till de uppsatta målen men den är inte fullt så låg som statistiska uppgifter indikerat.

Granskningen visar på brister i rättstillämpningen. Dessa brister bedöms kunna motverkas med ökade informationsinsatser men främst genom den redan genomförda omorganisationen som innebär att ärendenas hantering till stor del koncentrerats till två kamrar i landet.

2 Bakgrund

Utvecklingscentrum Malmö (UC Malmö) har inom Åklagarmyndigheten ansvar för bl.a. metod- och rättsutveckling samt tillsyn inom stora delar av specialstraffrätten. Inom UC:s Malmö ansvarsområde faller trafikbrotten och därmed också de brott som begås inom den yrkesmässiga trafiken. Brotts begångna inom ramen för den yrkesmässiga trafiken har under flera år varit föremål för politiskt intresse. Även olika branschorganisationer har haft synpunkter. I kontakter med polismyndigheter har synpunkter framförts på hur ärenden av denna typ hanteras inom Åklagarmyndigheten. Det politiska intresset för området har resulterat i en rapport från riksdagen, 2011/12:RFR8, "Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning". Mot denna bakgrund beslutades att en tematisk tillsyn skulle genomföras vid UC Malmö.

3 Projektorganisation

Tillsynsprojektet avseende brott begångna inom den yrkesmässiga trafiken har bedrivits vid UC Malmö från mitten av februari 2012 till och med januari 2013. Ansvarig för projektet har varit överåklagare Göran Hellstrand och projektledare har varit kammaråklagare Johan Bülow. Vidare har åklagaradministratörerna Helene Sörensson och Inger Steffert biträtt projektet. Planeringsavdelningen vid Riksåklagarens kansli har tagit fram statistik och listor över aktuella ärenden.

Enligt projektplanen skulle kammarbesök genomföras för att diskutera handläggningen av aktuella ärendetyper. En ny organisation inom Åklagarmyndigheten har införts under tiden som projektet löpt. Kammarbesök på de kamrar som tidigare handlade de här aktuella ärendena har inte bedömts vara relevanta. Den nya organisationen har bedömts inte ha verkat fullt ut tillräckligt länge för att det nu ska vara meningsfullt med kammarbesök där. Av denna anledning har inga kammarbesök genomförts.

4 Urval - vilka brott ska anses vara begångna inom den yrkesmässiga trafiken?

Samtliga de trafikrelaterade brott som en yrkeschaufför under sin yrkesutövning gör sig skyldig till får anses vara begångna inom den yrkesmässiga trafiken. Detta oavsett om det rör rattfylleri, hastighetsöverträdelse eller överträdelse av bestämmelserna kring cabotage. En grundförutsättning för denna tillsyn har varit att begränsa tillsynen till de brott som endast kan begås i den yrkesmässiga trafiken och därigenom utesluta brott som kan begås av förare i allmänhet, som t.ex. hastighetsöverträdelse. Ett särskilt intresse finns också när det gäller de regler som ger en konkurrensmässig fördel om de överträds. Detta gäller exempelvis reglerna om överlast samt kör- och vilotider. En chaufför som inte följer regelverket rörande kör- och vilotider kan utföra fler och snabbare transporter än den som följer bestämmelserna.

De bestämmelser i trafikförordningen (1998:1276) som rör överlast skulle således kunna vara av intresse för en tillsyn. Det kan konstateras att någon möjlighet att utan manuell granskning säkert urskilja de ärenden som rör brott begångna inom den yrkesmässiga trafiken från övriga inte finns när det gäller förseelser mot trafikförordningen. Dessa förseelser har därför uteslutits från tillsynen.

Vissa regelverk är så utpräglat knutna till den yrkesmässiga trafiken att samtliga förseelser mot dessa regler måste vara begångna av en chaufför i yrkesmässig trafik. Mot denna bakgrund har följande lagstiftningar valts ut för en inledande statistisk utvärdering:

Yrkestrafiklag (1998:490) [*numera upphävd*] (Kap. 6)

Lag (2006:263) om transport av farligt gods (Kap. 7)

Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (Kap. 8)

Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. (Kap. 9)

Yrkestrafikförordningen (1998:779) fanns också med i det ursprungliga urvalet men har uteslutits då några uppgifter för åren före 2011 inte erhållits. En svaghet finns när det gäller urvalet av ärenden rörande yrkestrafiklagen. Så kallad svarttaxi rubriceras som olaga yrkesmässig trafik och kommer därmed att ingå i urvalet. Detta är snarast raka motsatsen till de ärenden som är avsedda att granskas här. Ärendena har trots detta inte uteslutits utan statistik har inhämtats men inte analyserats närmare.

Ett särskilt fokus har funnits på reglerna om kör- och vilotider samt cabotage. Kör- och vilotider regleras huvudsakligen i förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Cabotage regleras i förordningen (1998:786) om internationella transporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Av denna anledning har ärenden i vilka det beslutats om brottsmisstankar avseende dessa regelverk granskats närmare.

5 Kort om ärendenas handläggning m.m.

5.1 De olika beslutsunderlagen

I de här aktuella ärendetyperna är polis till övervägande del förundersökningsledare och genomför självständigt utredningen. Då ärendena är färdigutredda redovisas de till åklagare. De ärenden som avser brott som endast har penningböter i straffskalan redovisas ofta som primärrapporter enligt rättegångsbalken 23 kap. 22 §. Detta är en enklare form av utredning som inte har samma formkrav som ett förundersökningsprotokoll. Ett formellt förhör behövs inte då en primärrapport upprättas, endast att polismannen lämnar en redogörelse för utsagans väsentliga innehåll. Ytterligare en skillnad är att det beträffande primärrapporter inte krävs en formell delgivning av utredningen då den är klar. Vissa grundläggande krav måste dock även i primärrapporter vara uppfyllda. Primärrapporter regleras av rättegångsbalken 23 kap. 22 §, 24 och 25 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) samt RPSFS 2012:29.

5.2 Ärendenas handläggning på åklagarkammaren

Vid inlottningen av ärenden överförs dessa elektroniskt från polisen till åklagarkammaren och då också in i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. När även handlingarna kommit till kammaren godkänns ärendet. Ett ärende kan bestå av en eller flera brottsmisstankar. En brottsmisstänke består av ett brott kopplat till en person som misstänks för brottet. När här relevanta brottsmisstankar överförs från polisen har de rubriceringen "övrigt böter" eller "övrigt fängelse". Korrekt rubricering åsätts brottsmisstankarna vid godkännandet.

Ärendet lottas sedan på en rotel och handläggningen påbörjas antingen direkt av åklagare eller i en beredningsorganisation. När ärendet är färdigberett eller om åklagaren lottats på ärendet direkt har åklagaren att ta ställning till den fortsatta handläggningen. Ett antal alternativ finns. En utredning kan finnas inte hålla måttet och ett nedläggningsbeslut kan fattas. Här finns alternativen åtal väcks inte, förundersökningen nedlägges, förundersökning inleds inte. Utredningen kan finnas inte vara tillräcklig i föreliggande skick men bedöms kunna kompletteras. Ett beslut om detta kan då fattas. Ärendet återlottas i dessa fall för det mesta till polisen. Åklagaren kan också behålla förundersökningsledningen och ge polisen direktiv om vilka åtgärder som behövs.

I de fall då utredningen kan ligga till grund för en lagföring kan åklagaren utfärda ett strafföreläggande, väcka åtal eller besluta om åtalsunderlåtelse. Ett strafföreläggande innebär att åklagaren utfärdar böter för förseelserna och den misstänkte har möjlighet att godkänna föreläggandet. Ett godkännande innebär att strafföreläggandet får samma rättsliga status som en laga kraft vunnit dom. Godkänner inte den misstänkte strafföreläggandet väcks som regel åtal, beroende på vad den misstänkte anför vid ett bestridande. Åklagaren kan också välja att väcka åtal direkt. Tingsrätten kan sedan sätta ut en muntlig förhandling eller avgöra målet på handlingarna.

Finns åklagaren det klarlagt att den misstänkte begått brottet kan åklagaren meddela en åtalsunderlåtelse. Om en misstänkt har blivit, är eller kommer att bli strafförelagd, åtalad m.m. och påföljden för de tillkommande brotten inte

kan förväntas ha någon större inverkan kan åklagaren meddela beslut om åtalsunderlåtelse. Vid åtalsunderlåtelse på denna grund skiljer man på de två fallen om en person samtidigt begått flera brott, samtidighetsfallen, eller om den misstänkte tidigare lagförts. Även då den förväntade påföljden endast är böter kan en åtalsunderlåtelse meddelas. En gemensam förutsättning för beslut om åtalsunderlåtelse är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. En åtalsunderlåtelse är en lagföring, ett konstaterande av att den misstänkte begått gärningen. Åtalsunderlåtelsen antecknas i belastningsregistret.

Under samma förutsättningar som en åtalsunderlåtelse kan meddelas kan också ett beslut fattas om att förundersökningen läggs ned helt eller delvis för att begränsa denna, så kallad förundersökningsbegränsning. Detta bl.a. för att få ett antal brottsmisstankar som är rimligt och proportionerligt i ärenden med många misstankar. Ett beslut om förundersökningsbegränsning innebär inte att en person lagförs och kommer följaktligen inte att noteras i belastningsregistret.

Beslutet "brottsmisstanken avslutas" kan också fattas. Detta beslut används då samma brott blivit dubbelfört och vid liknande situationer.

Lagföring definieras som väckande av åtal, utfärdande av strafföreläggande och beslut om åtalsunderlåtelse.

5.3 Riktlinjer för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse

Genom RåR 2008:2 ger Riksåklagaren riktlinjer om hur bestämmelserna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelser ska tillämpas. Genom riktlinjerna har åklagare även getts möjlighet att, av bl.a. processekonomiska skäl, lägga ned förundersökningar trots att de är slutdelgivna. Vidare uttalas att i de fall som en primärrapport redovisas men denna inte kan ligga till grund för en åtalsunderlåtelse p.g.a. ett förnekande eller brister i utredningen så kan åklagaren fatta beslut att inte inleda förundersökning.

Angående möjligheterna att använda förundersökningsbegränsning i de s.k. åtalsunderlåtelsefallen uttalas följande (sid. 13):

"I samtidighetsfallen bör åklagaren eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt."

Vidare anförs (sid. 14):

"Vid seriebrottslighet, särskilt vid omfattande sådan, avseende brott av likartat slag finns ett betydande utrymme för förundersökningsbegränsning. Under villkor att övriga förutsättningar för förundersökningsbegränsning föreligger, bör åklagaren inrikta arbetet på att få en med avseende på hela brottsligheten godtagbar påföljd. Detta kan ske t.ex. genom att utreda ett representativt urval av brotten som belyser brottslighetens art och systematiska karaktär. Det är mera angeläget att man genom att begränsa utredningen kan få utredningsresurserna att räcka till för flera brottshärvor än att få fram en fullständig utredning av varje ärende."

Samtidigt framhålls att det kan vara av vikt att förundersökningar inte begränsas då körkort och olika tillstånd kan ifrågasättas med stöd av lagföringen (sid. 19):

”I situationer då ansvarstalan är en förutsättning för att näringsförbud eller rådgivningsförbud ska kunna meddelas, föreligger normalt ett väsentligt intresse som hindrar en åtalsunderlåtelse. Detsamma kan ofta bli aktuellt när brottet har betydelse för återkallelse av körkort, yrkeslegitimation eller liknande.”

5.4 Riskvärderingssystem

Ett riskvärderingssystem ska enligt unionsrätten införas.¹ Detta system innebär att företag som vid kontroller har visats inte följa regelverket ska åsättas en hög riskvärdering. Dessa företag ska kontrolleras oftare än sköttsamma företag. Riskvärderingen ska göras utifrån antalet lagakraftvunna överträdelser, dessas allvarlighetsgrad med beaktande av en tidsfaktor. Samtliga dessa faktorer ska tas i relation till antalet kontrolltillfällen.

5.5 Organisationsförändring inom Åklagarmyndigheten

En genomgripande förändring har skett rent organisatoriskt inom Åklagarmyndigheten. De flesta trafikärenden där påföljden är begränsad till böter, dagsböter eller penningböter, handläggs numera initialt vid två kamrar i landet, Karlskrona och Östersund. De ärenden som omfattas av organisationsförändringen är de med brott som kodas som 9001, ”Övrigt böter”, då de lottas in från polisen. Detta utesluter vissa vanliga trafikbrott, främst olovlig körning. Handläggningen av ärenden delas inte heller utan finns i ärendet något brott som inte är kodat som 9001 handläggs hela ärendet på lokal kammare. Denna förändring har genomförts successivt och är fullt genomförd fr.o.m. den 1 november 2012.

Förändringen innebär att ärenden lottas in från polismyndigheten till endera av dessa två kamrar där de bereds av beredningsassistenter. Därefter fattar åklagare beslut. Om åtal väcks och en muntlig förhandling sätts ut av tingsrätten kommer ärendet att övergå till den lokala åklagarkammaren. Åklagare från denna kammare utför sedan talan vid domstol.

6 Yrkestrafiklag (1998:490)

6.1 Regelverket

Yrkestrafiklagen (1998:490), nedan YTL, ersattes den 1 juni 2012 med yrkestrafiklagen (2012:210) och taxitrafiklagen (2012:211). De materiella förändringarna är begränsade i de delar som här är aktuella. Förändringarna är mer av strukturellt slag då reglerna kring taxitrafik brutits loss från reglerna kring den övriga yrkesmässiga trafiken i en egen lag. I och med att tillsynen

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

inriktats på åren 2008-2011 har endast den gamla yrkestrafiklagen (1998:490) varit tillämplig.

Genom YTL reglerades möjligheten att bedriva yrkesmässig trafik oavsett om denna avsåg person- eller godstrafik eller taxitrafik. Det ställdes då krav på olika former av tillstånd. De närmare förutsättningarna för dessa angavs i lagen. Det krävdes också i vissa fall särskilda behörigheter för att utföra vissa transporter och även förarens rätt att utföra transporter här i Sverige reglerades, om de kom från ett land utanför EES. Straffskalan för olaga yrkesmässig trafik gick från dagsböter till fängelse i högst ett år, liksom för beställansvaret i denna del. Straffskalan för att köra taxi utan taxiförarlegitimation eller anlita någon att köra taxi som inte hade sådan legitimation, var böter eller fängelse i högst sex månader. För andra brott mot YTL var stadgat böter, d.v.s. dagsböter. Penningböter fanns inte straffskalan för brott mot YTL.

En del av brottsmisstankarna enligt YTL avser olika former av s.k. svarttaxi. Dels faller ren svarttaxi under brottsrubriceringen olaga yrkesmässig trafik enligt 6 kap 1 § dels finns brottet otillåten taxitrafik i 6 kap 1a §. Även otillåten cabotagetrafik kan finnas i urvalet, se vidare nedan under 8.

6.2 Fördelning över landet

Vad beträffar brott mot YTL kan konstateras att City åklagarkammare i Stockholm och Göteborgs åklagarkammare hanterar flest antal brottsmisstankar i landet under de granskade åren. Under 2010 beslutade åklagare vid City åklagarkammare i 30 brottsmisstankar och åklagare vid Göteborgs åklagarkammare i 34 brottsmisstankar av en total för landet på 195 brottsmisstankar avseende YTL.

6.3 Lagföring

Lagföringsprocenten beträffande YTL har beräknats endast utifrån brottsmisstankar (bm). Lagföring definieras som beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

År	Lagförda bm	Totalt antal bm	Lagföringsprocent
2008	145	185	78,4 %
2009	94	143	65,7 %
2010	143	181	79,0 %
2011	169	215	78,6 %

6.4 Slutsatser

Lagföringen ligger här stabil över de år som statistik inhämtats för med undantag för 2009.

Det kan med fog antas att en stor del av brottsmisstankarna som rör YTL avser s.k. svarttaxi och olaga taxitrafik. Det går inte att statistiskt urskilja svarttaxi från andra fall av olaga yrkesmässig trafik men det går i viss mån att urskilja olaga taxitrafik då det rör ett annat lagrum. Att s.k. svarttaxi finns med i urvalet kan sannolikt till viss del förklara den ojämna geografiska

fördelningen av dessa ärenden. I storstadsregionerna får svarttaxi ett stort genomslag.

Någon närmare analys har inte gjorts av denna typ av ärenden.

7 Lag (2006:263) om transport av farligt gods

7.1 Regelverket

Genom lagen (2006:263) om transport av farligt gods straffsanktioneras reglerna om hur farligt gods ska transporteras och hanteras i samband med transporter. Det nu gällande materiella regelverket finns i MSBFS 2011:1. Detta i sin tur bygger på internationella överenskommelser. Reglerna är omfattande och detaljerade. Straffskalan omfattar penningböter för ringa fall till fängelse i högst ett år.

7.2 Fördelning över landet

Ärendeinflödet på de olika kamrarna är mycket ojämnt. Göteborgs åklagarkammare hanterade under de granskade åren cirka en fjärdedel av landets totala brottsmisstankar.

Antalet kontroller som ska genomföras av polisen varje år beslutas av Rikspolisstyrelsen. För åren 2009 till 2011 skulle 7 000 kontroller genomföras årligen i riket. Genom beslutet fördelas också antalet kontroller på de olika polismyndigheterna. Under dessa år skulle polismyndigheten i Västra Götaland genomföra 1 330 kontroller vilket motsvarar 19 % av kontrollerna i landet.²

7.3 Lagföring

Lagföringsprocenten beträffande farligt gods har beräknats endast utifrån brottsmisstankar (bm). Lagföring definieras som beslut om åtal, straff-föreläggande eller åtalsunderlåtelse.

År	Lagförda bm	Totalt antal bm	Lagföringsprocent
2008	167	234	71,4 %
2009	204	295	69,2 %
2010	463	657	70,5 %
2011	278	374	74,3 %

Då det här rör sig om förseelser som ofta hanteras genom ordningsbot av polis direkt på plats om förare erkänner kan det antas att en icke föraktlig del av inflödet till kamrarna består av primärrapporter.

² Polisens planeringsförutsättningar för 2009-2011: Trafiksäkerhet, CO-903-1412/08.

7.4 Slutsatser

Den regionala snedfördelningen kan till viss del förklaras av Rikspolisstyrelsens beslut om hur många kontroller som ska genomföras. Detta beslut kan dock inte förklara hela bilden.

Lagföringen ligger relativt stabilt under de år för vilka statistik hämtats in. Inte heller antalet brottsmisstankar per ärenden visar under de relevanta åren någon större variation.

Genom olika signaler som nått UC Malmö står det klart att området uppfattas som svårtillgängligt av många åklagare och att beslut som kan ifrågasättas ibland fattas. Denna ärendetyp handläggs numera delvis på kamrarna i Karlskrona och Östersund delvis på de allmänna kamrarna beroende på vilken straffskala som är tillämplig. Den största andelen torde dock hanteras på kamrarna i Karlskrona och Östersund. Behovet av stöd för de operativa åklagarna har även lyfts fram av Rikspolisstyrelsen i remissvar i ÅM-A 2011/0972.

Sammantaget kan det konstateras att ett behov av stöd föreligger. Detta behov kan lämpligen fyllas genom en rättspromemoria från UC Malmö.

8 Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

8.1 Regelverket

Genom denna förordning implementeras ett antal EU-förordningar i svensk rätt. I dessa regleras bl.a. cabotage samt kraven på att ha vissa typer av tillstånd då transporter inom EU genomförs. Cabotage innebär tillfällig inrikes trafik med fordon registrerat i ett annat land. Enligt UC:s Malmö uppfattning ska som huvudregel brott mot dessa bestämmelser ses som olaga yrkesmässig trafik. För en närmare beskrivning av vad cabotage innebär och UC:s Malmö uppfattning om den rättsliga regleringen hänvisas till RättsPM 2010:8.

Kraven på att medföra tillstånd straffsanktioneras i den svenska förordningen endast med penningböter medan det för otillåtet cabotage stadgas dagsböter. Även ett arbetsgivar- och beställaransvar finns för vilka är stadgat dagsböter. Frågan om cabotage har väckt stor uppmärksamhet och rättsväsendets hantering av dessa ärenden har ifrågasatts.

8.2 Granskningens genomförande

Samtliga de ärenden som innehåller beslut rörande brottsmisstankar avseende förordning (1998:786) har granskats översiktligt. Totalt har 24 brottsmisstankar sökts ut ur Cåbra under åren 2008-2011. Dessa misstankar är fördelade på 16 ärenden. Av dessa ärenden kan polisakten i ett ärende inte lokaliseras men slutsatsen kan dras från tillgängliga handlingar att det sannolikt rör otillåten cabotagetrafik.

8.3 Lagföring

Av de granskade ärendena kan konstateras att tre rör otillåten cabotagetrafik. Ett av dessa har lagts ner på grund av preskription, ett har lagts ner på grund

av brister i den subjektiva täckningen medan det i ett ärende har väckts åtal för olaga yrkesmässig trafik. I det sistnämnda ärendet har fällande dom meddelats av tingsrätten.

Övriga 21 brottsmisstankar fördelar sig på 12 ärenden. Dessa rör olika tillstånd som inte medförts vid transporter. Av dessa har i tre ärenden fattats beslut om att lägga ned förundersökningen eller att inte väcka åtal medan lagföring har kommit till stånd i nio ärenden.

8.4 Iakttagelser och slutsatser

Med hänsyn till det ringa underlaget har inte någon närmare analys gjorts av ärendena då det bedömts att några säkra slutsatser inte kan dras. Noterbart är dock att endast tre, eller troligen fyra, ärenden rörande otillåten cabotagetrafik har lottats in till åklagare under åren 2008-2011. Det kan finnas fler misstankar som rubricerats som olaga yrkesmässig trafik. Dessa kan inte särskiljas från övriga misstankar avseende olaga yrkesmässig trafik utan en närmare granskning.

9 Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

9.1 Regelverket

Genom förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., nedan förordning (2004:865), implementeras det unionsrättsliga regelverket kring kör- och vilotider i svensk rätt. Vissa materiella regler finns också i den svenska förordningen. Det huvudsakliga materiella regelverket finns i två EU-förordningar:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85
- Rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter

I huvudsak har reglerna till syfte att reglera hur länge en yrkesförare får framföra ett tungt fordon i vägtransport under olika tidsintervall, exempelvis hur lång oavbruten körtid som är tillåten och hur lång tid en förare får köra under en vecka. Reglerna innehåller också en rad bestämmelser kring hur färdskrivarna ska handhas. Regelverket är omfattande och komplext.

Påföljden för överträdelse av förordning (2004:865) är till största delen begränsad till penningböter. Undantagen är försvårande av kontroll samt manipulation av färdskrivaren och liknande. I dessa fall är stadgat dagsböter.

Förordningen (2004:865) har de senaste åren genomgått stora förändringar. Ansvaret för kontroll av företag har sedan den 1 januari 2011 överförs till Transportstyrelsen från polisen. I samband härmed har även arbetsgivarnas ansvar avkriminaliserats och är nu föremål för administrativa

sanktionsavgifter. För överträdelser begångna före denna ändring gäller tidigare regler med ett straffrättsligt ansvar.

9.1.1 Kort om färdskrivarens funktion och polisens kontroller

Kör- och vilotider registreras av färdskrivare. Vid användning av digitala färdskrivare registreras tider (och även en rad andra uppgifter) på fordonets färdskrivarenhet och på förarens förarkort. Dessa tider kan analyseras av polisen med ett program, OCTET, som också producerar en grafik över kör- och vilotider som kan skrivas ut. Även en överträdelserapport kan skrivas ut som innehåller en sammanfattning av de överträdelser som OCTET upptäckt. Samtliga överträdelser kan inte upptäckas av OCTET. Även andra typer av listor kan fås fram genom OCTET. Vid användning av analog färdskrivare registreras bl.a. tiderna istället på diagramblad.

En kontroll vid väg ska gå 28 dagar bakåt i tiden. Detta innebär att i vissa fall kan en stor mängd förseelser upptäckas. I digitala färdskrivare finns inte angivet mellan vilka platser som en transport genomförts utan endast start- och slutland ska anges. På ett diagramblad till en analog färdskrivare ska start- och slutort för användningen anges.

Antalet dagsverken som ska kontrolleras av polisen varje år beslutas av Rikspolisstyrelsen. I riket skulle 556 000 kontroller genomföras år 2010 och 579 000 år 2011. Genom beslutet fördelas också antalet kontroller på de olika polismyndigheterna. Under dessa år skulle polismyndigheten i Västra Götaland genomföra 88 960 respektive 92 640 kontroller vilket motsvarar 16 % av kontrollerna i landet.³

9.2 Granskningens genomförande

Brott mot kör- och vilotidsreglerna står för det största antalet brottsmistankar i urvalet. För ett närmare studium har planeringsavdelningen tagit fram samtliga ärenden i vilka brottsmistankar avseende kör- och vilotider handlagts under 2011. Urvalet för granskningen har sedan skett så att vart annat av dessa ärenden valts ut. I dessa ärenden har polis- och åklagarakt samt, i förekommande fall, även domar tagits in och granskats. Det ska observeras att denna närmare granskning således tagit sikte på ärenden och inte brottsmistankar. En förutsättning för att urvalet ska bli korrekt är att rätt lagrum åsätts varje misstanke vid inlottningen. Sker inte detta kommer fel att uppstå.

Sammanlagt har 272 akter begärts in. Av dessa har de ärenden som avser arbetsgivarens ansvar och de ärenden som avser företagsbesök gallrats bort från den vidare analysen med hänsyn till den förändrade lagstiftningen. Vidare har ett antal ärenden exkluderats då det kunnat konstateras att de huvudsakligen rör andra typer av förseelser. Det kan också konstateras att ett antal ärenden har felaktigt handlagts som överträdelse av förordningen (2004:865) när de rätteligen avser brott mot förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet. Två ärenden har återlottats till

³ Polisens planeringsförutsättningar för 2009-2011: Trafiksäkerhet, CO-903-1412/08

polisen. Efter att denna gallring återstår 152 ärenden. I ett ärende kan självfallet samtliga de beslut fattas som redogjorts för ovan under 5.2. Detta innebär att flera olika kombinationer av beslut rörande olika brottsmisstankar kan fattas i ett ärende men även beträffande samma brottsmisstankar i ett ärende.

9.3 Fördelning över landet

Brottsmisstankarna är inte jämnt fördelade över landet. Vissa åklagarkamrar fattar beslut i en betydligt större utsträckning än andra i denna typ av misstankar. Göteborgs åklagarkammare har t.ex. fattat beslut i 1 033 misstankar av totalt för riket 4 496 under 2010. Under 2011 fattades vid Göteborgs åklagarkammare beslut i 795 misstankar av totalt för riket 3 448.

9.4 Lagföring

Som nämnts inledningsvis har ett stort fokus hamnat på dessa regler. Även statistiska uppgifter ger anledning att titta närmare på dessa ärenden. Statistiken visar nämligen att lagföringsprocenten faller över åren.

År	Lagförda bm	Totalt antal bm	Lagföringsprocent
2008	938	1 535	61,1 %
2009	1 257	2 062	61,0 %
2010	2 435	4 179	58,3 %
2011	1 592	3 023	52,7 %

Lagföring definieras som beslut om strafföreläggande, åtal och åtalsunderlåtelse.

För att se om en så heltäckande lagföring som möjligt har kommit till stånd har en jämförelse gjorts mellan de inlottade brottsmisstankarna i ärendena och omfattningen av de brottsmisstankar som lagförts. Detta för att se i hur många ärenden straffmaximum på penningböter 10 000 kronor nåtts eller, om ärendet inte är så omfattande att detta maximum kan uppnås, då samtliga inlottade brottsmisstankar i ärendet har lagförts.

9.4.1 Ärenden i vilka straffmaximum uppnåtts

Vid granskningen kan konstateras att i 63 ärenden har ett strafföreläggande utfärdats så att straffmaximum för ärendet har uppnåtts. I 65 ärenden har åtal väckts så att straffmaximum för ärendet har uppnåtts. 22 av dessa ärenden har handlagts så att strafföreläggande först utfärdats varefter åtal väckts med straffmaximum. Sammantaget gör detta att i 69,7 % eller 106 av de granskade ärendena har straffmaximum för ärendet nåtts genom lagföring med strafföreläggande eller åtal.

Till denna mängd ska läggas beslut om åtalsunderlåtelse som fattats i nio ytterligare ärenden. I dessa ärenden har även andra beslut fattats varför någon säker slutsats om hur dessa beslut påverkar om straffmaximum för ärendena har uppnåtts inte kan dras. Det kan dock noteras att i enstaka ärenden har först strafföreläggande utfärdats varefter åtalsunderlåtelse meddelats trots att någon ny omständighet egentligen inte tillkommit.

I de ärenden där lagföring skett med straffmaximum för ärendet genom straffföreläggande eller åtal har i två ärenden även fattats beslut om åtalsunderlåtelse. Ett av dessa har motiverats med att påföljden endast är böter och ett har motiverats med den samtidiga lagföringen. Beslutet som motiverats med att påföljden endast är böter avser en utomnordisk medborgare och har föregåtts av ett utfärdat kontorsföreläggande och därefter ett utfärdat straffföreläggande. Någon ny omständighet synes inte ha tillförts ärendet efter det att straffföreläggandet utfärdats. Fullmakt har inte använts.

I de ärenden där lagföring skett med straffmaximum för ärendet genom straffföreläggande eller åtal har i sex ärenden även fattats beslut om att lägga ned förundersökningen beträffande vissa misstankar. Två av dessa beslut har motiverats med att påföljden endast är böter medan fyra har motiverats med den samtidiga lagföringen.

9.4.2 Ärenden i vilka straffmaximum inte uppnåtts

I 21 ärenden har straffföreläggande utfärdats utan att straffmaximum för ärendet uppnåtts. Vidare har åtal väckts i sju ärenden utan att straffmaximum för ärendet uppnåtts. I tre av dessa ärenden har åklagaren först utfärdat straffföreläggande för att därefter väcka åtal. Sammantaget har alltså en lagföring som inte uppgår till straffmaximum för ärendet skett i 16,4 % eller 25 av de granskade ärendena.

I de ärenden där lagföring utan att straffmaximum för ärendet har uppnåtts genom straffföreläggande eller åtal har i 6 ärenden även beslutats om åtalsunderlåtelse. Ett av dessa beslut har motiverats med att påföljden är endast böter medan övriga har motiverats med den samtidiga lagföringen. I ett ärende har åtalsunderlåtelse meddelats efter det att straffföreläggandet utfärdats avseende samma brott utan att någon ny omständighet kunnat utläsas.

I de ärenden där lagföring utan att straffmaximum för ärendet har uppnåtts genom straffföreläggande eller åtal har i 14 ärenden beslut även fattats om att lägga ned förundersökningen beträffande vissa misstankar. Ett av dessa beslut har motiverats med att påföljden är begränsad till böter medan övriga har motiverats med den samtidiga lagföringen. I åtminstone nio av dessa ärenden hade troligen ytterligare brottsmisstankar kunnat lagföras. Noterbart är dock att i fyra ärenden var tiden från den första förseelsen till dess att beslutsunderlag inkom lång (från 270 upp till 497 dagar).

9.4.3 Lagföring i någon form

Sammantaget har således åtal väckts eller straffföreläggande utfärdats i 86,2 % eller 131 av de granskade ärendena. Till dessa ärenden ska, som ovan redogjorts för, läggas ytterligare några ärenden där beslut om åtalsunderlåtelse fattats.

9.4.4 Ingen lagföring

I 13 ärenden har beslut "fu nedlägges" fattats och i åtta ärenden har beslutet "åtal väcks inte" fattats. I ett ärende har båda besluten fattats. Dessa beslut har fattats utan att något annat beslut fattats som innebär en lagföring beträffande förseelser mot kör- och vilotidsreglerna. Lagföring för andra typer av förseelser har i något fall skett. Sammantaget har 13,2 % eller 20 av de

granskade ärendena lagts ner utan att någon form av lagföring för brott mot kör- och vilotidsreglerna kommit till stånd. I ett ärende har ett negativt åtalsbeslut fattats på grund av förväntad preskription då ärendet legat för beslut hos åklagare i 494 dagar. Av de 20 ärendena bedöms besluten vara korrekta i 10 av ärendena då utredningarna inte är tillräckliga för en lagföring eller av andra orsaker. Ett antal av de övriga åklagarbesluten är tveksamma och ytterligare lagföringar borde ha kunnat komma till stånd. I något ärende borde beslutet "fu inleds ej" använts istället för "fu nedlägges".

9.4.5 Sammanfattning av lagföring

De ovan redovisade uppgifterna kan sammanställas enligt följande.

Lagföring med åtal eller strafföreläggande, uppnått straffmaximum	69,7 %
Lagföring med åtal eller strafföreläggande, utan uppnått straffmaximum	16,4 %
Någon form av lagföring med åtal eller strafföreläggande	86,2 %
Ingen lagföring	13,2 %

Som ovan anförts tillkommer några beslut om åtalsunderlåtelse till lagföringsbesluten.

9.4.6 Övriga iakttagelser beträffande lagföring

Det kan noteras att i två ärenden har åklagaren först utfärdat strafföreläggande med straffmaximum för ärendet för att sedan väcka åtal för ett mindre antal förseelser eller lagt ner en åtalspunkt så att straffmaximum för ärendet inte längre uppnåtts. Anledningen till detta framgår inte av akterna.

Ett antal brottsmisstankar har avslutats genom beslutet "Brottsmisstanken avslutas" med motiveringen att brottsmisstanken är dubbelförd eller konsumeras av annan. Vid granskningen har kunnat iakttas ett fåtal ärenden där denna motivering inte är korrekt. Istället rör det sig om ytterligare brottsmisstankar som borde ha hanterats genom andra beslut.

9.5 Beslutsunderlagens kvalitet

Ett försök har gjorts att bedöma kvaliteten på beslutsunderlagen. Följande kriterier har ställts upp för vad som ska ingå i en utredning för att den ska anses vara fullgod vid denna summariska granskning:

- Grafik eller diagramblad som visar överträdelserna.
- Relevanta listor från OCTET (utvisande exempelvis brist i att ange start- och slutland).
- Förhör med den misstänkte och i vissa fall även förhör med andra relevanta personer som arbetsgivare.

Observera att dessa kriterier enbart ger uttryck för UC:s Malmö uppfattning om vad som bör ingå i en utredning.

Den mest frekventa bristen är att grafik eller kopia av diagramblad saknas som visar förseelserna. Vad gäller de digitala färdskrivarna är inte endast en utskrift

av överträdeslerapporten tillräcklig. Vid granskningen kan konstateras att i 43 ärenden har utredningarna inte bedömts uppfylla de här angivna kriterierna. Trots detta har i 29 av dessa ärenden strafföreläggande utfärdats eller åtal väckts. Det kan också noteras att i vissa fall har fällande domar meddelats. I ett av de ärenden som inte uppfyllt kriterierna har beslutats om åtalsunderlåtelse samtidigt som strafföreläggande utfärdats. I ett ärende har endast beslutats om åtalsunderlåtelse. Båda besluten har motiverats med att påföljden endast är böter.

Vid granskningen har en hög toleransnivå tillämpats beträffande förhörsuppgifterna, d.v.s. finns några förhörsuppgifter så har inte någon anmärkning riktats mot kvaliteten. Genomgående kan dock sägas att förhörsuppgifterna som finns i utredningarna, oavsett om det rör förundersökningar eller primärrapporter, inte är tillräckliga. Att försöka lokalisera förseelsen till någorlunda rätt plats är av vikt, åtminstone så att det kan konstateras att förseelsen ägt rum i Sverige. Minst två ärenden förekommer i urvalet där detta är tveksamt. Trots brister lagförs dessa överträdelser. I gärningsbeskrivningar används ofta platsangivelsen "i riket" eller liknande. Ett mindre antal gärningspåståenden har dock uppmärksamats där inte gärningsplats och -tid angivits utan istället upptäckttid och -plats.

9.6 Handläggningstider

Vid granskningen av handläggningstider har tiden då ett färdigt beslutsunderlag funnits tillgängligt på åklagarkammaren varit utgångspunkten. Detta innebär att om ett ärende lottats in men beslut fattats om komplettering har tidpunkten då det kompletterade beslutsunderlaget inkommit använts. Som slutpunkt har använts det första huvudsakliga beslut som finns i ärendet. Detta innebär att om strafföreläggande utfärdats som inte godkänts varefter åtal väckts har tidpunkten för utfärdandet av strafföreläggande använts.

Handläggningstiderna varierar enligt följande:

Antal dagar beslutsunderlag inkommit - huvudsakligt beslut	Antal utredningar
0-10	71
11-20	40
21-35	17
36-100	18
101-	6

Ett ärende har legat för beslut i närmare ett år (354 dagar) och ett ärende mer än ett år (494 dagar).

Av intresse är också tiden från första förseelse till beslut. Här har använts datum för den första av de rapporterade förseelserna som utgångspunkt. Som slutpunkt har datum för första huvudsakliga beslut enligt ovan använts.

Tiderna varierar enligt följande:

Antal dagar första förseelse- beslut	Antal utredningar
0-15	9
16-35	27
36-60	32
61-100	21
101-180	22
181-365	31
365-	10

9.7 Övriga iakttagelser beträffande åklagarnas hantering

Det har iakttagits ett antal ärenden som avsett överträdelse av förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet men som sedan handlagts som förseelse mot förordning (2004:865). I vissa ärenden har också en lagföring kommit till stånd för den felaktiga bestämmelsen.

Det kan också noteras att de bötesbelopp som ibland används av åklagare vid strafföreläggande eller som påföljdsförslag till domstol vid väckande av åtal är alltför låga i förhållande till de belopp som anges i Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot. Det kan också noteras att även domstolarna avviker från de belopp som anges i föreskrifterna.

Ett fåtal misstankar avseende manipulerade färdskrivare har iakttagits. I åtminstone två av dessa har påföljden bestämts till penningböter trots att det för brottet är stadgat dagsböter.

Några fall av "praktiska beslut" har noterats. I dessa ärenden har ett strafföreläggande utfärdats. När detta inte har godkänts har åtalsunderlåtelse meddelats utan att det tillkommit några nya omständigheter, åtminstone framgår detta inte av handlingarna i ärendena.

9.8 Övriga iakttagelser

Vid detta uttag som täcker hela landet kan inte undvikas att vissa iakttagelser görs även beträffande polisens utredningar. Följande har noterats.

Det föreligger stora lokala skillnader i genomförandet av utredningarna.

Förhörsuppgifterna är generellt sett inte tillräckliga. Ofta finns inte några försök att lokalisera plats för förseelserna, åtminstone inte som framgår av beslutsunderlagen.

En stor del av beslutsunderlagen, 115 av de närmare granskade, utgörs av primärrapporter. I flera primärrapporter har fler än tio förseelser rapporterats, som mest 48 förseelser.

Det kan konstateras att det tar i medel 108 dagar från den första förseelsen till dess att ett färdigt beslutsunderlag redovisas till åklagare i det här aktuella urvalet. Förvisso har företagsbesöken uteslutits ur underlaget men trots detta har noterats att det i ett sådant ärende som mest tagit 875 dagar från första

förseelse till färdigt beslutsunderlag. Preskriptionstiden för dessa ärenden är två år.

9.9 Slutsatser

Det kan konstateras att i 69,7 % av de granskade ärendena har straffmaximum för ärendet uppnåtts. Till detta kommer de ytterligare ärenden i vilka beslut om åtalsunderlåtelse meddelats samt de ärenden i vilka lagföring skett men som inte nått upp till straffmaximum. Lagföringsprocenten per brottsmisstanke är 52,7 % då hänsyn tagits till samtliga brottsmisstankar som handlagts i landet.

I flera av de ärenden där lagföring skett men som inte nått upp till straffmaximum för ärendet har kunnat konstateras att ytterligare misstankar skulle ha kunnat lagföras. Beslut om förundersökningsbegränsning har här fattats trots att man inte nått upp till straffmaximum i ärendet. En del av förklaringen till varför så inte sker kan vara den tidsutdräkt som finns i vissa av dessa ärenden.

Lagföring trots bristande beslutsunderlag har i ett antal ärenden noterats.

Brister i rättstillämpningen har iakttagits, exempelvis har felaktiga lagrum angivits, upptäcktstid och –plats har angivits istället för tid och plats för förseelsen. Även skillnader i rättstillämpningen, exempelvis av hur påföljd bestäms, har kunnat iakttas. Brister i rättstillämpningen i form av tveksamma beslut om åtalsunderlåtelse utan att någon ny omständighet, som åtminstone inte kunnat utläsas av akten, har också konstaterats i några ärenden.

De iakttagna bristerna kan sannolikt till stor del förklaras av bristande kunskaper om regelverket och bristande vana att handlägga denna typ av ärende.

10 Sammanfattande slutsatser

Det kan konstateras att oavsett vilket av de granskade regelverken som analyseras så kommer inte lagföringsprocenten upp till den nivå som sätts i Verksamhetsplanen 2013 - 92 % i de polisleda förundersökningarna.

Vad gäller genomströmningstider så är målet enligt Verksamhetsplanen 2013 att ärendena ska hanteras inom 20 dagar. I denna tillsyn har endast handläggningstiderna för kör- och vilotidsregelverket analyserats. Måttet som används i Verksamhetsplanen är möjligen inte helt överensstämmande med det mått som använts i granskningen men det kan ändå konstateras att 73 % av de granskade ärendena har handlagts inom 20 dagar. Ärenden med mycket lång handläggningstid har påvisats.

Tiden från det att en överträdelse begås till dess den lagförs är av betydelse för kvaliteten i det slutliga avgörandet. Värdet av muntlig bevisning sjunker efter hand som tiden går. Det är därför av största vikt att handläggningstiderna i hela rättskedjan hålls så korta som möjligt.

Flera av de brister som påvisats i tillsynen av kör- och vilotidsreglerna har sannolikt sin grund i bristande kunskaper och ovana vid att hantera ärendena.

Detta har även iakttagits beträffande brott mot reglerna om transport av farligt gods. Genom att den inledande handläggningen av ärendena numera koncentrerats till Karlskrona och Östersund finns betydligt bättre förutsättningar för att få den nödvändiga kompetensen och rutinen hos såväl åklagare som beredningsassistenter. Förvisso ska ärenden i händelse av muntlig förhandling gå tillbaka till den lokala kammaren men ramen för processen har då satts genom det åtal som väckts. Som ett ytterligare stöd för kamrarna i Östersund och Karlskrona samt ett stöd för de åklagare som kommer att utföra talan i domstol behövs ytterligare information. När det gäller kör- och vilotidsregelverket finns en RättsPM från 2007 som till stor del är föråldrad. Denna RättsPM bör uppdateras.

Betydligt bättre förutsättningar för att skapa en enhetlig rättstillämpning över landet finns också genom den koncentrerade handläggningen. Skillnader i rättstillämpningen har kunnat urskiljas. Under förutsättning att de två kamrarna har en dialog om tillämpningen av reglerna kommer en större enhetlighet att uppnås.

Genom att samtlig inblandad personal får större rutin av hanteringen av ärendena kan sannolikt genomströmningstiderna förkortas.

Genom en större kunskap och en större enhetlighet i rättstillämpningen kan sannolikt lagföringsprocenten för samtliga här granskade regelverk höjas till viss del. En ytterligare höjning av lagföringsprocenten skulle troligen kunna uppnås genom en tydlig återkoppling till polisen kring kvaliteten på utredningarna.

11 Beslut med anledning av tillsynen

Med anledning av de iakttagelser och slutsatser som gjorts vid tillsynen beslutar jag följande.

RättsPM 2007:12 ska uppdateras.

Inför verksamhetsplaneringen för 2014 bör övervägas om utrymme finns för att ta fram en rättspromemoria rörande transporter av farligt gods.

Tillsynsrapporten överlämnas till Rättsavdelningen vid Riksåklagarens kansli.

Göran Hellstrand
Överåklagare

Johan Bülow
Kammaråklagare