

Framställan om ändring i körkortslagen (1998:488)

Körkortsturism

Innehåll

FÖRKLARINGAR AV BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR	4
SAMMANFATTNING	5
1 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
1.1 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488).....	6
2 INLEDNING OCH BAKGRUND	9
2.1 Problembeskrivning	9
2.1.1 Ömsesidigt erkännande av körkort.....	9
2.1.2 Möjligheter till begränsning.....	9
2.1.3 Körkortsturism	9
2.1.4 Ökade problem med körkortsturism	10
2.1.5 Varför körkortsturism är ett problem vid utbyten av tredjelandskörkort.....	10
2.1.6 För vem eller vilka är det ett problem?	11
2.1.7 Omfattningen av problemet	11
2.1.8 Uppskattad utveckling	12
2.1.9 Något om kravet på permanent bosättning	12
2.1.10 Sammanfattning	13
2.2 Vad som ska uppnås	13
2.3 Lösningalternativ	13
2.3.1 Internationell utblick.....	14
2.3.2 Det fjärde körkortsdirektivet.....	15
2.3.3 Alternativ 1. Krav på godkänt svenskt körprov	16
2.3.4 Alternativ 2. Krav på godkända förarprov.....	18
2.3.5 Alternativ 3. Begränsa giltigheten.....	21
2.3.6 Det lösningalternativ som Transportstyrelsen förordar.....	23
3 FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR.....	24
3.1 Begränsade möjligheter till utbyte och ersättning.....	24
3.2 Personliga och medicinska krav	25
3.3 Ikraftträdande.....	26
3.4 Befintlig reglering i körkortsförordningen	26
4 KONSEKVENSER AV FÖRESLAGEN REGLERING	28
4.1 Vilka är berörda?	28
4.2 Vilka konsekvenser uppstår om inga åtgärder vidtas?	28
4.3 Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap	28
5 KONSEKVENSANALYS	29
5.1 Konsekvenser för staten, kommuner och regioner.....	29

5.2	Konsekvenser för företag.....	29
5.3	Konsekvenser för enskilda.....	30
5.4	Integritetsanalys.....	31
5.5	Förslagets proportionalitet	32
5.6	Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser? .	32
5.7	Uppföljning och utvärdering	32
6	FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	33
6.1	Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488).....	33

Förklaringar av begrepp och förkortningar

EES-körkort	Körkort utfärdat i en medlemsstat inom EES
Fjärde körkortsdirektivet	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om körkort och om ändring av Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2022/2561, Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/1724 och upphävandet av Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/126/EC och kommissionens förordning (EU) No 383/2012
Förarprov	Kunskapsprov och/eller körprov
KKL	Körkortslag (1998:488)
Permanent bosättning	Begreppet har samma betydelse som i nu gällande 1 kap. 3 § körkortslagen (1998:488)
Tredje körkortsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort
Tredjeland	Land utanför EU eller EES-området
RESPER	Ett nätverk där de anslutna staterna kan utbyta sådan information som ska delas enligt körkortsdirektivet, dvs. uppgifter om körkort som de anslutna staterna har utfärdat, bytt ut, ersatt, förnyat eller återkallat

Sammanfattning

Transportstyrelsen föreslår ändringar i körkortslagen (1998:488) som begränsar möjligheterna till utbyten och ersättning av EES-körkort med ursprung i ett land utanför EES. Förslaget lämnas utifrån de problem med så kallad ”körkortsturism” som har uppmärksammats bland annat i media under våren 2024 och i den granskning som har gjorts inom Transportstyrelsen av drygt 5000 ärenden som gäller ansökningar om utbyten av utländska körkort.

Förslagen innebär att den som innehar ett EES-körkort med ursprung i tredjeland och som vill få det utbytt eller ersatt med ett likvärdigt svenskt körkort med motsvarande behörighet, behöver uppfylla de svenska personliga och medicinska kraven i körkortslagen. Utöver det ska körkortet endast kunna bytas ut eller ersättas under vissa specifika omständigheter.

Överväganden har gjorts utifrån vad som idag bedöms proportionerligt för att motverka problemet med körkortsturismen. Konsekvenserna förväntas bli att det finns färre förare i den svenska trafiken som kör med svenskt körkort utan att ha de teoretiska kunskaper och praktiska förmågor som den svenska förarprocessen är tänkt att säkerställa.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488)

dels att 6 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 7 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

7 § Ett utländskt körkort som är utfärdat i en stat inom EES, Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz och som gäller i Sverige ska efter ansökan bytas ut mot ett likvärdigt svenskt körkort, om innehavaren är permanent bosatt i Sverige. Om körkortet förstörts eller kommit bort, ska beslut i fråga om att ersätta körkortet grundas på tillgängliga uppgifter.

Om ansökan avser utbyte vid utgången av den giltighetstid som är angiven på körkortet av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES, får utbyte även göras om körkortshavaren sedan minst sex månader studerar här.

Om ansökan avser utbyte vid utgången av den giltighetstid som är angiven på körkortet av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES och som omfattar någon av behörigheterna C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE, får utbyteskörkortet ge sådan behörighet endast om

7 § Ett utländskt körkort som är utfärdat i en stat inom EES, Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz och som gäller i Sverige ska efter ansökan bytas ut mot ett likvärdigt svenskt körkort, om innehavaren är permanent bosatt i Sverige *och om övriga förutsättningar enligt tredje och fjärde stycket är uppfyllda*. Om körkortet förstörts eller kommit bort, ska beslut i fråga om att ersätta körkortet grundas på tillgängliga uppgifter.

Om ansökan avser utbyte vid utgången av den giltighetstid som är angiven på körkortet av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES, får utbyte även göras om körkortshavaren sedan minst sex månader studerar här.

Om ansökan avser utbyte vid utgången av den giltighetstid som är angiven på körkortet av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES och som omfattar någon av behörigheterna C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE, får

körkortshavaren i samband med ansökan har visat att de medicinska kraven för att ha sådan behörighet är uppfyllda.

Ett körkort som är utfärdat i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz får bytas ut eller ersättas endast om körkortshavaren uppfyller de personliga och medicinska krav som anges i 3 kap. 2 §.

utbyteskörkortet ge sådan behörighet endast om körkortshavaren i samband med ansökan har visat att de medicinska kraven för att ha sådan behörighet är uppfyllda.

Ett körkort som är utfärdat i Färöarna, Förenade kungariket, Japan, Schweiz *eller i en stat inom EES efter utbyte av ett körkort från ett land utanför EES* får bytas ut eller ersättas endast om körkortshavaren uppfyller de personliga och medicinska krav som anges i 3 kap. 2 §. *För körkort utfärdade i en stat inom EES efter utbyte från ett land utanför EES ska även något av kraven i 7 b § vara uppfyllda.*

7 b § Ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES efter utbyte från ett land utanför EES får bytas ut eller ersättas endast om

- 1. körkortet är utfärdat efter godkänt förarprov i en stat inom EES,*
- 2. körkortet har utfärdats efter utbyte av ett körkort som är utfärdat i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz, eller*
- 3. körkortshavaren har haft körkort med motsvarande körkortsbehörighet i en eller flera EES-stater i minst 5 år innan den permanenta bosättningen i Sverige.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Inledning och bakgrund

2.1 Problembeskrivning

2.1.1 Ömsesidigt erkännande av körkort

Inom EU-rätten finns en princip om ömsesidigt erkännande av körkort. Den kommer till uttryck i artikel 2 i det tredje körkortsdirektivet samt i 6 kap. 1 § KKL.

Principen innebär att ett körkort som är utfärdat i ett medlemsland är giltigt inom hela EES-området¹. Bestämmelserna innebär också att det ska vara möjligt att byta ut ett EES-körkort mot ett nytt i ett annat medlemsland om man flyttar sin bosättning dit.

Respektive medlemsland kan också välja att byta ut körkort från andra länder utanför EES. De tredjeländer som Sverige accepterar utbyten ifrån är Schweiz, Japan, Färöarna och Förenade kungariket. Den som har ett körkort utfärdat i något av dessa länder kan därför ansöka om utbyte till ett svenskt EES-körkort och få det beviljat under förutsättning att körkortshavaren uppfyller de personliga och medicinska kraven som finns i Sverige.

Samtidigt som Sverige accepterar utbyten från ett begränsat antal tredjeländer finns det andra medlemsländer som accepterar utbyten från betydligt fler länder utanför EES. Vilka tredjeländer som respektive land accepterar utbyte från följer ofta av bilaterala avtal mellan länderna.

2.1.2 Möjligheter till begränsning

I tredje körkortsdirektivet lämnas en möjlighet för medlemsstaterna att inte behöva erkänna EES-körkort som har sitt ursprung i tredjeland om körkortshavaren flyttar sin permanenta bosättningsort till en annan medlemsstat, se artikel 11.6, andra stycket. Sverige har dock avstått från att implementera denna möjlighet i svensk lagstiftning.²

2.1.3 Körkortsturism

Det har under en längre tid observerats att personer som bor i Sverige väljer att åka till ett annat EES-land för att få ett körkort utfärdat där eller för att få ett tredjelandskörkort utbytt till ett EES-körkort där. Därefter reser personerna tillbaka till Sverige och ansöker om utbyte till ett svenskt körkort. Detta är vad som i det följande avses med "körkortsturism".

¹ EES-området omfattar Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

² Se Prop. 2011/12:25, s. 118.

Den främsta orsaken till körkortsturism för utbyte av tredjelandskörkort är att andra länder inom EU i vissa fall accepterar utbyte av körkort från fler tredjeländer än vad Sverige gör. På så sätt kan personer från tredjeländer som Sverige inte accepterar utbyten från få tillgång till ett svenskt körkort genom att resa och ”bosätta sig” i annat EU-land med generösare regler för utbyten och sedan ansökan om utbyte av EES-körkortet här i Sverige. Detta alltså utan att behöva genomgå och klara den svenska förarutbildningen och förarproven. På så sätt frångås principen om att ett körkort ska utfärdas i det land man bor i.

2.1.4 Ökade problem med körkortsturism

Misstänkt körkortsturism har ökat i omfattning på senare år.³ Detta har bland annat lett till att fenomenet uppmärksammats av media och av riksdagsledamöter vid ett flertal tillfällen sedan år 2022. Det förekommer numera även hemsidor som uppger sig sälja giltiga körkort.

Under senare år har även indikationer inkommit om att det till och med sker organiserade resor till andra EES-länder i syfte att byta ut tredjelandskörkort till ett EES-körkort. Enligt uppgifter rör det sig om utbyte av giltiga tredjelandskörkort och hantering av förfalskade tredjelandskörkort. Ibland till en kostnad av endast 1 000 euro.

2.1.5 Varför körkortsturism är ett problem vid utbyten av tredjelandskörkort

Ett körkort kan ses som ett slags kompetensbevis. För att ett körkort ska utfärdas behöver det kunna säkerställas och verifieras att den som erhåller körkortet har färdigheter och kunskaper som är tillräckliga för att köra sådana fordon som körkortet ska gälla för. Normalt görs detta genom förarutbildning, teoretiska kunskapsprov och praktiska körprov i det land den blivande föraren är bosatt i. Krav och förutsättningar för att få ett körkort utfärdat varierar i viss mån mellan olika medlemsländer, men samtliga måste uppfylla körkortsdirektivets minimikrav vid utfärdande av körkort efter förarprov.

Körkortsdirektivets bilaga II innehåller minimikrav för förarprov, vilket bland annat inkluderar bestämmelser om provens utformning, dess längd samt vilka färdigheter och beteenden som krävs för att framföra motordrivna fordon. Medlemsstaterna inom EU är därför skyldiga att implementera nationella bestämmelser som uppfyller dessa minimikrav. Medlemsstaterna kan dock välja att införa strängare krav. Syftet med gemensamma regler är bland annat att säkerställa en god kvalitet på de

³ Se Rapporten Granskning utbyte utländska körkort - Körkortsturism (TSG 2024-2861)

förare som får körkort, vilket i förlängningen bidrar till att upprätthålla en god trafiksäkerhet.

Problem som kan uppstå när medlemsstaterna byter ut tredjelandskörkort mot ett EES-körkort är att det inte alltid går att säkerställa att förarnas kompetens uppfyller de minimikrav som ställs i direktivet. Det har också förekommit att det inte har kontrollerats om tredjelandskörkortet som byts in är giltigt i det tredjeland som det påstås vara utfärdat i. I några fall har det förekommit förfalskade tredjelandskörkort.⁴ Ett i grunden falskt tredjelandskörkort kan på så sätt bytas in mot ett äkta EES-körkort och som Transportstyrelsen, som svensk körkortsmyndighet, saknar möjligheter att upptäcka och neka utbyte av. Detta utgör ett trafiksäkerhetsproblem.

2.1.6 För vem eller vilka är det ett problem?

Problemet berör hela samhället och alla som vistas i trafiken. Detta inte minst då det möjliggör för personer som varken genomgått förarutbildning eller gjort förarprov får körkort och rätt att köra fordon i Sverige och övriga EU. Risk finns att dessa förare inte har tillräckliga kunskaper och inte uppfyller de svenska eller europeiska kraven för förare. Det kan innebära problem för t.ex. arbetsgivare som förlitar sig på att ett svenskt körkort är en kvalitetssäkring för att förare uppfyller en viss kunskapsmässig och praktisk lägsta nivå för körningar i arbetet. På samma sätt kan körkortsturismen påverka den sunda konkurrensen och försvåra för den brottsförebyggande verksamheten i Sverige.

2.1.7 Omfattningen av problemet

Transportstyrelsen fattar varje år beslut i mellan 14 000 – 15 000 ärenden om utbyte av utländskt körkort. Uppskattningsvis nio av tio dessa ärenden avser ansökan om utbyte av ett EES-körkort.

Enligt en genomförd granskning i rapporten Granskning av utbyten utländska körkort – Körkortsturism (TSG 2024-2861) har det visat sig att körkort utfärdade av länderna Rumänien, Polen och Tyskland är vanligast förekommande i ärenden om utbyte av utländskt körkort. Sett till utvecklingen har antalet ärenden haft en stabil utveckling under de senaste fem åren, med undantag för körkort utfärdade i Rumänien. När det gäller körkort utfärdade i Rumänien har antalet ökat avsevärt de senaste åren.

Ett EES-körkort som utfärdats efter utbyte eller ersättande av ett tredjelandskörkort markeras alltid genom att villkorskoderna 70 eller 71 står på körkortet. En fördjupad granskning av de EES-körkort som förekommit i dessa ärenden visar att 24 % av alla EES-körkort hade sitt ursprung i ett tredjeland, varav hela 7,7 % var utfärdade i Rumänien. Granskningen visar

⁴ Se Högsta domstolens dom den 3 april 2024 i mål nr B 1103-23.

att rumänska körkort med ursprung i tredjeland är mer än tre gånger så vanliga än körkort från andra EES-länder. Inte minst visar utvecklingen att rumänska körkort med ursprung i tredjeland ökat kraftigt de senaste fem åren. Körkort från andra länder har inte haft samma utveckling.

Av de 24 % EES-körkort med ursprung i tredjeland, visar granskningen att nästan en fjärdedel av alla körkort hade sitt ursprung i Syrien. Inget annat tredjeland förekommer i den omfattningen och nästan samtliga granskade EES-körkort med ursprung i Syrien hade utfärdats i Rumänien.

Det framgår även att det i en fjärdedel av alla granskade ärenden utfärdats ett körkort i ett annat EES-land under tiden personer varit folkbokförda i Sverige. Denna omständighet indikerar att det kan röra sig om körkortsturism. Av dessa var också mer än en tredjedel utfärdade i Rumänien och en femtedel i Polen. Dessutom var det betydligt vanligare att personer som ansökt om utbyte av ett rumänskt körkort med ursprung i tredjeland, gjorde ansökan om utbyte i Sverige inom ett halvår från det att det rumänska körkortet utfärdats. Även polska körkort förekommer i större omfattning än körkort från andra EES-länder, men i betydligt mindre omfattning än rumänska körkort.

Transportstyrelsen kan även konstatera att det i 14,9 % av alla granskade ärenden förekom att personer som varit bosatta i Sverige och som haft körkortstillstånd, men inte lyckats ta svenskt körkort, vid ett senare tillfälle ansöker om utbyte av ett EES-körkort; ett utländskt körkort som ofta utfärdats trots att alla indikationer tyder på att personerna varit bosatta i Sverige och försökt ta svenskt körkort. Det förekommer även i viss omfattning att samma personer misslyckats med ett eller flera förarprov i Sverige, och därigenom visat att man inte har rätt kompetens och kvalifikationer för svenskt körkort. Trots detta behöver Transportstyrelsen i dessa fall vid ansökan om utbyte av EES-körkortet utfärda ett svenskt körkort.

2.1.8 Uppskattad utveckling

Det finns i dagsläget inget som tyder på att problemet kommer minska eller försvinna om ingenting görs. Trots detta behöver Transportstyrelsen, som ovan nämnts och enligt nuvarande regler, genom möjligheterna till utbyte, utfärda svenska körkort i dessa situationer.

2.1.9 Något om kravet på permanent bosättning

Ett krav för utbyten av utländska körkort är att körkortshavaren är permanent bosatt i landet. Kravet på permanent bosättning kontrolleras vid utbytet i det land där utbytet görs.

För Sveriges vidkommande är det inte uteslutet att det förekommer att tredjelandskörkort har bytts ut i andra medlemsstater trots att det förekommit hinder för utfärdande eftersom sökanden inte har uppfyllt kravet på permanent bosättning där. Transportstyrelsen har funnit att samma person samtidigt kan ha varit permanent bosatt i Sverige. Detta ska inte vara möjligt enligt bestämmelserna.

Eftersom det alltid är utfärdandelandet som gör prövningen om kravet på permanent bosättning i landet är uppfyllt innan ett körkort utfärdas har Sverige ytterst små möjligheter ifrågasätta andra länders beslut om att utfärda körkort och kan inte kräva att andra länder ska ändra sina beslut.

2.1.10 Sammanfattning

Körkortsturism innebär ett kringgående av kraven på utbildning samt teoretiska och praktiska förarprov och Transportstyrelsen har sett att det sker ett utnyttjande av att EU-medlemsländer i viss mån har olika regler för bosättningskrav, utfärdande av körkort och utbyte av tredjelandskörkort.

Det blir på detta sätt lättare för körkortshavare med körkort utfärdade i tredjeland att få tillgång till ett giltigt EES-körkort och till slut ett svenskt körkort. Detta utgör i förlängningen ett trafiksäkerhetsproblem.

2.2 Vad som ska uppnås

Syftet med regleringsförslaget är att, utifrån trafiksäkerhetsaspekter, uppnå en begränsning av möjligheterna till utbyte av EES-körkort som har sitt ursprung i de tredjeländer som Sverige inte utbyter körkort från idag.

Transportstyrelsen vill uppnå ökade möjligheter att säkerställa att den som erhåller ett svenskt körkort uppfyller inte bara de minimikrav som ställs i körkortsdirektivet, utan även de personliga och medicinska krav som ställs i svensk lagstiftning.

2.3 Lösningalternativ

I det följande presenteras tre lösningalternativ för att uppnå målen som beskrivs ovan.

Först görs en internationell utblick samt beskrivs i korthet det pågående arbetet inom EU i fråga om ett kommande fjärde körkortsdirektiv.

Utgångspunkten är att den regelförändring som föreslås sker i avvaktan på det fjärde körkortsdirektivet. Det är inte möjligt att redan i dagsläget uppnå full kompatibilitet, men alternativen har ändå utformats med de pågående förhandlingarna i åtanke.

2.3.1 Internationell utblick

För att identifiera vilka lösningsalternativ som finns för att uppnå en förändring har det gjorts en internationell utblick. Transportstyrelsen har i detta sammanhang framförallt tittat på Norge som är ett av de länder som har högst trafiksäkerhet i världen.

Norge har kraftigt begränsat möjligheterna till utbyten av EES-körkort med ursprung i tredjeland. Hur ansökningarna behandlas beror på vilka regler som gäller vid inbyte för det land som ursprungligen utfärdat körkortet.

Till exempel blir ett spanskt EES-körkort som är utfärdat efter inbyte av ett amerikanskt körkort behandlat utifrån de regler som Norge har för inbyte av amerikanska körkort. I det fallet krävs bland annat godkända teori och körprov i Norge för att det ska bytas in. Den som har flera körkortsbehörigheter utöver B, behöver göra flera förarprov.

Körkort från Storbritannien och Schweiz byts i Norge in som ett vanligt EES-körkort. Körkort från Japan byts också in utan krav på prov, men inte för andra körkortsklasser än behörighet B. Körkort från Grönland som är utfärdade efter 1 januari 1995 kan bytas ut, men enbart behörighet B och efter ett godkänt körprov i Norge.

Om EES-körkortet har annat ursprungsland än de tredjeländer som nämns ovan medges inte utbyte, om inte den sökande har utvidgat förarrätten med fler körkortsbehörigheter i ett annat EES-land. Till exempel kan ett polskt körkort som är utfärdat efter inbyte av ett ryskt körkort med behörighet B, och som sedan utökas med behörighet C i Polen, bytas in till ett norskt körkort. Även behörigheten B räknas därvid som polsk behörighet. Detsamma gäller om personen i samband med utbytet av tredjelandskörkortet klarade teoriprovet och körprov.

Norge byter också in EES körkort med ursprung i tredjeland om personen har haft giltig förarbehörighet i ett eller flera EES-land i minst 10 år sammanhängande innan personen blev permanent bosatt i Norge eller flyttade tillbaka till Norge. Körkortet blir i dessa fall behandlade som vanliga EES-körkort. Till exempel om sökanden har ett körkort utfärdat i Spanien efter inbyte från Marocko är utgångspunkten att det inte får bytas ut mot ett norskt körkort. Om sökanden har haft giltigt spanskt körkort i minst 10 sammanhängande år innan bosättning i Norge kan körkortet bytas ut mot ett norskt.

Vid kontakter med tjänstemän på Statens vegvesen, som är den myndighet i Norge som hanterar utbyten av utländska körkort till norska motsvarigheter, har uppmärksammats att kravet på minst 10 år sammanhängande kan vara något hårt. Norge överväger att se över bestämmelsen. Den kontroll som görs är när den sökande erhöll EES-körkortet. Några ytterligare kontroller

av att körkortet har varit fortlöpande giltigt och att körkortsinnehavet varit sammanhängande görs inte.

Norge har även en övergångsregel som innebär att den som bosatt sig i Norge före 19 januari 2013 blir behandlad efter reglerna för vanliga EES-körkort.

Fråga har även ställts till flera länder om de i någon situation vägrar utbyten av körkort med villkorskod 70 eller 71.⁵ Av de 16 länder som tillfrågats är det 13 länder som aldrig vägrar utbyten och tre som vägrar utbyten i vissa situationer, Norge inräknat. Svaren är dock i viss mån oklara och svåra att tolka.

Slutsatsen är att det inte tycks vara vanligt med begränsningar vid utbyten av EES-körkort med villkorskoder som utvisar att körkortet har ett annat ursprungsland.

2.3.2 Det fjärde körkortsdirektivet

Frågor om utfärdande, utbyte, förnyelse och återkallande av körkort inom EU regleras idag i det tredje körkortsdirektivet. Avsikten med körkortsdirektivet är att genom gemensamma regler bidra till den fria rörligheten inom unionen, men också att stärka trafiksäkerheten.

Sedan flera år tillbaka har ett arbete med en revidering av direktivet pågått, i Sverige även kallat ”det fjärde körkortsdirektivet”. Arbetet har bland annat skett i syfte att förbättra den fria rörligheten, göra anpassningar till ny teknik och nya rön samt, inte minst, för att öka trafiksäkerheten inom EU.

Det är i dagsläget oklart när det fjärde körkortsdirektivet kommer att kunna antas, men när beslutet väl har tagits kommer det att krävas ett omfattande arbete för att införliva det i svensk lagstiftning.

Det kan nämnas att ett av de befintliga förslagen är att EU-kommissionen ges rätt att genom genomförandebeslut kunna besluta om att vissa tredjeländer ska anses ha en trafiksäkerhetsnivå som är jämförbar med unionens. Körkort som byts ut från dessa tredjeländer ska märkas med villkorskod 72 i stället för 70 eller 71. Körkort med villkorskod 72 kommer sannolikt efter en sådan ändring inte att kunna undantas från principen om ömsesidigt erkännande vid ansökningar om utbyte. Om våra förslag till ändringar i den svenska körkortslagstiftningen införs kommer de därför att behöva justeras i samband med implementeringen av det nya direktivet.

Eftersom det nya körkortsdirektivet ännu inte är antaget är det oklart hur lång tid medlemsstaterna kommer att få på sig att införa och offentliggöra

⁵ Frågan har besvarats av Estland, Gibraltar, Grekland, Island, Isle of Man, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien och Tyskland.

de bestämmelser som behövs för att följa direktivet och det är inte heller klart vilket datum som gäller för när medlemsstaterna ska tillämpa bestämmelserna.

2.3.3 Alternativ 1. Krav på godkänt svenskt körprov

Ett lösningsalternativ är att det införs en ny bestämmelse i körkortslagen som anger att ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES efter utbyte av ett körkort från ett land utanför EES, endast får bytas ut mot ett likvärdigt svenskt körkort under förutsättning att körkortshavaren uppfyller de svenska personliga och medicinska kraven samt har avlagt ett godkänt körprov i Sverige.

Krav ställs på att de personliga och medicinska kraven ska vara uppfyllda för att körkortet ska likställas med de körkort som i Sverige byts ut från andra tredjeländer, dvs. Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz.

Ett krav på avläggande av körprov i Sverige säkerställer att sökanden har de praktiska färdigheter som krävs för att framföra de fordon som körkortet ger behörighet till. Det innebär att det krävs flera körprov för att uppnå flera olika körkortsbehörigheter.

Vissa undantag från kraven bör införas, till exempel om körkortshavaren redan har genomfört ett godkänt körprov eller förarprov i en annan medlemsstat inom EES. Så kan vara fallet till exempel om sökanden har ett har ett EES-körkort som har utfärdats i Belgien efter utbyte av ett ryskt körkort med behörighet B, och personen efter det har genom förarprov i den andra EES-medlemsstaten för att utöka körkortet med behörighet C.

I dessa fall kan även behörigheten B anses vara belgisk, och körkortsbehörigheten kan då likställas med övriga EESkörkort. Vid handläggningen av en ansökan om utbyte kan förutsättas att körkortsinnehavaren genomfört godkänt förarprov enligt körkortsdirektivet i den andra medlemsstaten om körkortet inte innehåller villkorskod 70 eller 71. Om körkortet innehåller någon av villkorskoderna 70 eller 71 behöver körkortsinnehavaren kunna styrka att godkänt förarprov har genomförts i den andra medlemsstaten.

Undantag bör också kunna ges om körkortet som ska bytas in har sitt ursprung i något av de tredjeländer som Transportstyrelsen redan byter ut körkort från utan motsvarande krav, samt om sökanden har haft giltigt EES-körkort i ett EES-land i minst fem år före permanent bosättning i Sverige.

Genom detta lösningsförslag blir ansökan om utbyte behandlad utifrån vilket land som ursprungligen utfärdat körkortet. Om till exempel sökanden har ett danskt EES-körkort som är utfärdat med villkorskod 70 efter utbyte av ett amerikanskt körkort behandlas EES-körkortet på samma sätt som ett

amerikanskt körkort, d.v.s. Transportstyrelsen byter ut det endast under förutsättning att körkortshavaren har avlagt ett godkänt körprov i Sverige samt uppfyller de personliga och trafikmedicinska kraven. Om det danska körkortet istället tidigare hade varit utbytt från Schweiz, eller om något av de andra undantagen är uppfyllda kan Transportstyrelsen även fortsättningsvis byta ut det utan ytterligare krav på körprov.

Ett förarprov i Sverige innefattar såväl kunskapsprov som körprov samt förutsätter genomgången riskutbildning. I detta lösningsalternativ föreslås enbart krav på svenskt körprov, alltså inte krav på fullständigt förarprov.

Rimligheten i att endast ställa krav på godkänt körprov i Sverige kan motiveras utifrån möjligheten att göra det enklare för de som redan har ett EES-körkort att byta ut det, jämfört med att ta ett svenskt körkort. På samma sätt kan undantaget vid fem års giltigt innehav av EES-körkort motiveras av att körkortshavaren redan har kört i många år med sitt EES-körkort.

För avläggande av svenskt körprov krävs innehav av körkortstillstånd och genomgången riskutbildning. Eftersom körkortshavaren i utbytesärendet redan har ett giltigt EES-körkort bör i detta lösningsalternativ införas undantag från kravet på såväl körkortstillstånd som genomgången riskutbildning.

Lösningsalternativet skulle träffa alla utbyten av EES-körkort som har utfärdats med kod 70 eller 71 på en eller flera körkortsbehörigheter, förutom de som enligt ovan uttryckligen undantas i lagen.

Det förekommer dock att vissa EES-länder använder villkorskod 70 och 71 för samtliga körkort som har annat ursprungsland än det egna. Dessa villkorskoder kan därför förekomma på körkort som inte har ursprung i ett tredjeland. Vid handläggningen av en ansökan om utbyte av ett tredjelandskörkort med villkorskod 70 eller 71 behöver det därför kontrolleras vilket ursprungslandet är. Detta kan göras genom uppgiften om ursprungsland som finns angivet direkt på körkortet eller genom en fråga i t.ex. i RESPER.

Fördelar:

Lösningsalternativ 1 minskar risken för att Transportstyrelsen utfärdar körkort till personer som inte uppfyller de svenska personliga och trafikmedicinska kraven och det säkerställs att körkortshavaren har den praktiska kompetens som krävs för den aktuella behörigheten.

Nackdelar:

Alternativet kommer innebära konsekvenser för Trafikverket, genom kravet på genomförda körprov, och därigenom en ökad administration för såväl

Trafikverket som Transportstyrelsen. Lösningalternativet säkerställer inte heller att körkortshavaren har motsvarande teoretiska kunskaper som krävs enligt körkortsdirektivet.

Den kanske största nackdelen är dock att det inte alls hindrar att personer som bor i Sverige att fortsätta köra här, utan utbyte, en längre tid med stöd av körkort som de har fått efter utbyte i annat EES-land av ett tredjelandskörkort. De som väljer att inte ansöka om att få byta ut sina körkort kommer därför även fortsättningsvis att kunna göra så kallade ”körkortsresor” till annan medlemsstat där förarproven kan vara enklare för att därefter återvända till Sverige och köra med EES-körkortet under hela giltighetstiden.

Giltighetstiden för körkort inom EU varierar i normalfallet mellan fem och femton år, men den kan även vara längre under en viss övergångsperiod.⁶ Lösningen hindrar inte heller att körkortshavare återvänder till den andra medlemsstaten på nytt för att förnya körkortet inför att giltighetstiden går ut. På så sätt får körkortshavaren en fortsatt möjlighet att köra i Sverige under en ny giltighetsperiod. Detta förutsätter dock att körkortshavaren kan komma runt kravet på permanent bosättning. Upplägg av denna typ verkar dock vara fullt möjliga så som körkortsturismen ser ut idag.

För att förhindra denna typ av körkortsturism där körkortshavaren inte ansöker om utbyte krävs därför ytterligare åtgärder. Till exempel behövs bättre kontroller av kravet på permanent bosättning för utfärdande av körkort. Även alternativ 3 kommer att beskriva ett sätt att begränsa problemet.

2.3.4 Alternativ 2. Krav på godkända förarprov

Det andra lösningalternativet är att det införs liknande bestämmelser som i Norge, se avsnitt 2.3.1.

Rätten till utbyte skulle enligt detta lösningalternativ endast gälla för EES-körkort som utfärdats efter utbyte av körkort från tredjeland om:

- EES-körkortet har utfärdats efter godkänt teoretiskt och praktisk prov i ett EES-land,
- om körkortshavaren har haft giltigt körkort med motsvarande körkortsbehörighet i en eller flera EES-stater i minst 5 år innan den vid ansökningstillfället aktuella permanenta bosättningen i Sverige, eller

⁶ Se 2006/126/EG, artikel 7.2 och 3.3.

- om utbytet gäller EES-körkort med ursprung i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz.

Samtliga alternativ ska gälla under förutsättning att körkortshavaren även uppfyller de personliga och trafikmedicinska krav som finns i Sverige.

Liksom vid alternativ 1 får Transportstyrelsen vid handläggningen av utbytesärenden förutsätta att körkortsinnehavaren genomfört godkänt teoretiskt och praktiskt prov motsvarande minimikraven enligt tredje körkortsdirektivet i den andra medlemsstaten för det fall att körkortet inte innehåller villkorskod 70 eller 71.

Om körkortet innehåller någon av villkorskoderna 70 eller 71 behöver körkortsinnehavaren kunna styrka att godkänt förarprov har genomförts i den andra medlemsstaten via den behöriga myndigheten i det landet. Det går även att genom RESPER skicka en förfrågan till utfärdandelandet för att genom krypterad e-post få uppgift om utförda prov manuellt. Utbyten av körkort är ett ansökningsförfarande där bevisbördan anses ligga på den sökande. Om den sökande inte via den behöriga myndigheten i EES-landet visar att godkänt förarprov har genomförts kan Transportstyrelsen avslå ansökan om utbyte.

När det gäller undantaget om möjlighet till utbyte efter fem års innehav av EES-körkort med motsvarande körkortsbehörighet innan permanent bosättning i Sverige har en jämförelse gjorts med Norges bestämmelser. Norge har därvid i vissa fall ett strängare krav på minst 10 års sammanhängande giltigt körkortsinnehav före permanent bosättning i Norge.⁷

Vårt lösningsförslag innebär inte krav på innehav av giltigt EES-körkort under en sammanhängande tid. I stället innebär lösningsalternativet att innehavet ska ha varit under en period om *totalt minst fem år* före *permanent bosättning*. Att förslaget inte innehåller krav på sammanhängande tid kan motiveras dels utifrån att det skulle bli mycket svårt att kontrollera att innehavet varit just sammanhängande, dels utifrån att det skulle innebära en stor arbetsinsats i förhållande till syftet med regeln. Transportstyrelsen har i detta sammanhang beaktat att ett innehav inte nödvändigtvis innebär att körkortshavaren de facto har kört under de sammanhängande tio åren före den permanenta bosättningen i Norge. Transportstyrelsen har även beaktat att andra EES-medlemsstater kan ha andra regler för körkortsingripanden än de vi har i Sverige. Till exempel kan ett körkort vara ”suspended”, dvs. tillfälligt inte giltigt. Det är under en sådan tid inte återkallat på så sätt att ett nytt körkort behöver utfärdas när tiden för begränsningen gått ut. Körkortet blir i stället gällande igen efter

⁷ Se § 10-4 Forskrift om førerkort m.m. (førerforkortforskriften).

viss tid och efter att vissa förutsättningar är uppfyllda. Detta avbrott går inte att kontrollera.

Enligt uppgift som Transportstyrelsen har fått kontrollerar inte heller Norge det krav landet har på innehav under en sammanhängande tid.

Transportstyrelsen bedömer, även med detta i beaktande, att vi inte bör införa regler i Sverige som i praktiken inte är möjliga att kontrollera.

Det är vidare en viktig aspekt att innehavet av körkort med motsvarande behörighet under minst fem år avser tiden *innan* den sökande blev permanent bosatt i Sverige. Detta krav hindrar att en person som är bosatt i Sverige kommer runt bosättningskravet i annat EES-land genom att byta ut sitt tredjelandskörkort och sedan åka tillbaka till Sverige och köra i fem år för att sedan byta ut det mot ett svensk körkort med motsvarande behörighet.

När det gäller längden på innehavet bedömer Transportstyrelsen att innehav om fem år är både rimligt och proportionerligt, dels utifrån andra femårskrav som vi har i Sverige, t.ex. för att få bli handledare, dels utifrån signaler från Norge att kravet på minst tio års kontinuerligt innehav av körkort inom EES kan vara något högt. Utifrån handläggningsspektiv är även ett femårskrav lättare att kontrollera. Första utfärdandedatum framgår på baksidan på körkortet.

Utifrån detta alternativ behövs heller inga särskilda undantag för kravet på riskutbildning och körkortstillstånd och regleringen blir enklare än vad som föreslås i alternativ 1. Några kompletterande bestämmelser i körkortsförordningen (1998:980) bedöms inte vara nödvändiga inom ramen för detta lösningsalternativ.

Samma personliga och trafikmedicinska krav bör gälla vid utbyte av EES-körkort med ursprung i tredjeland som Sverige ställer vid utbyte av körkort med ursprung i Japan, Schweiz, Förenade kungariket eller Färöarna. Utan sådana krav menar Transportstyrelsen att det finns en risk för att en ny typ av medicinskt- eller personligt påkallad körkortsturism kommer att uppstå.

Huvudregeln blir i detta lösningsalternativ i praktiken att EES-körkort med ursprung i tredjeland inte kommer att bytas ut, men att flera undantag införs.

Genom detta alternativ blir det inte heller aktuellt med att införa krav på ett särskilt svenskt körprov i samband med utbytena, vilket är en administrativ och praktiskt fördel för såväl Transportstyrelsen som Trafikverket.

Lösningsalternativ 2 är strängare i jämförelse med lösningsalternativ 1 för de som innehar EES-körkort med ursprung i tredjeland och som inte omfattas av undantagen. De som inte kan byta in ett sådant körkort behöver då genomgå obligatorisk riskutbildning samt bli godkänd både på

kunskapsprov och på körprov för att erhålla ett svenskt körkort. Att erhålla ett svenskt körkort kommer för den enskilde att bli betydligt dyrare jämfört med alternativ 1 som endast ställer krav på godkänt svenskt körprov. Det blir alltså fråga om lika stora kostnader som för personer som inte kan byta ut sina körkort direkt från andra tredjeländer.

Lösningalternativ 2 skulle, liksom i alternativ 1, träffa alla utbyten av EES körkort som har utfärdats med kod 70 eller 71 på en eller flera körkortsbehörigheter, förutom de som enligt ovan uttryckligen undantas i lagen.

Den förekommande användningen av villkorskoderna 70 och 71 medför att det, liksom i alternativ 1, vid handläggningen av en ansökan om utbyte av ett tredjelandskörkort med dessa villkorskoder behöver kontrolleras vilket ursprungslandet är. Som ovan nämnts kan detta göras genom uppgiften om ursprungsland som finns angivet direkt på körkortet eller genom en fråga i t.ex. i RESPER.

Fördelar:

En fördel med alternativ 2, liksom i alternativ 1, är att det minskar risken för att vi utfärdar svenska körkort till personer som inte uppfyller de svenska personliga och trafikmedicinska kraven. Utöver den praktiska kompetensen som säkerställs i alternativ 1, säkerställs i detta alternativ 2 även teoretisk kompetens för att köra trafiksäkert.

Nackdelar:

En nackdel med detta alternativ är att det, liksom alternativ 1, inte hindrar att personer som bor i Sverige att fortsätta köra här i landet en längre tid med stöd av EES-körkort som de har fått efter utbyte av ett tredjelandskörkort så länge de är giltiga. Det hindrar inte heller att körkortsinnehavaren kan återvända till den andra medlemsstaten igen och förnya körkortet när giltighetstiden tar slut (se alternativ 1).

2.3.5 Alternativ 3. Begränsa giltigheten

Transportstyrelsen har valt att analysera även ett tredje alternativ som skulle kunna komplettera alternativ 1 eller 2.

Detta alternativ 3 skulle på ett effektivt sätt komma åt problematiken med ”körkortsresor” från Sverige till andra medlemsstater som alternativ 1 och 2 inte ”rår på”, dvs. de körkortsresor som enbart utförs i syfte att enklare skaffa sig ett EES-körkort som har full giltighet i Sverige under hela giltighetstiden.

Alternativet innebär att det införs ytterligare nya bestämmelser i körkortslagen som innebär att EES- körkort med ursprung i tredjeland

likställs med tredjelandskörkort ifråga om erkännande och giltighet för körning i Sverige. Sådana regler skulle dels förkorta tiden för möjlighet till utbyte till ett svenskt körkort, dels även helt begränsa körkortens giltighet för att få köra på svenskt territorium utan att det byts ut mot en svensk motsvarighet.

Genom ett sådant förslag skulle ansökan om utbyte bli behandlad utifrån vilket land som ursprungligen utfärdat körkortet. Skillnaden jämfört med alternativ 1 och 2 är att personer som har EES-körkort med ursprung i tredjeland och som bosätter sig i Sverige inte får fortsätta köra på EES-körkortet om de varit folkbokförda här i mer än ett år.

Detta innebär i praktiken att den som har ett EES-körkort med ursprung i tredjeland och som har varit folkbokförda här i mer än ett år antingen måste byta ut sitt körkort mot ett svenskt körkort under samma förutsättningar som presenteras i alternativ 1 eller 2, eller ta ett svenskt körkort, om de ska bo kvar och fortsätta att köra i Sverige.

Om körkortshavaren väljer att ta ett svenskt körkort behöver denne genomgå hela den svenska förarprocessen, dvs. ansöka om körkortstillstånd, genomgå utbildning, inklusive obligatorisk riskutbildning, och därefter göra förarprov inkluderande både teoretiskt kunskapsprov och praktiskt körprov.

Fördelar:

Genom att komplettera alternativ 1 eller 2 med detta tredje alternativ kommer Sverige på ett ännu effektivare sätt motverka den körkortsturism och de körkortsresor som nu arrangeras från Sverige i syfte att lättare erhålla ett körkort med lång giltighetstid och som obegränsat gäller i Sverige. Lösningalternativet går enligt vår bedömning även i linje med värnandet om att ha en hög trafiksäkerhetsnivå i Sverige.

Nackdelar:

Alternativ 3 skulle innebära vissa praktiska svårigheter ur kontrollsynpunkt för t.ex. Transportstyrelsen, Polisen, Tullverket, Kustbevakningen samt enskilda aktörer som biluthyrare och andra enskilda vars verksamhet inbegriper kontroll av giltigt körkort. Detta eftersom dessa körkort ser ut som vanliga EES-körkort som normalt är giltiga i Sverige och som har varit det sedan lång tid tillbaka. Det kan vara svårt att uppfatta villkorskoderna samt veta vad de innebär.

Vidare kan det vara svårt att effektivt nå ut med information om de nya reglerna till alla som berörs som exempelvis arbetsgivare, befintliga körkortsinnehavare med villkorskod 70 eller 71 på körkortet samt även allmänheten i övrigt.

Det kan även behöva införas övergångsregler för till exempel körkortshavare som redan innan alternativ 3 träder i kraft har varit folkbokförda i Sverige i mer än ett år.

Det finns enligt vår bedömning stöd för alternativet i EU-rätten genom befintlig artikel 11.6 i det tredje körkortsdirektivet.⁸ Men även om körkortsdirektivet möjliggör en begränsning av det ömsesidiga erkännandet är det tveksamt hur en sådan begränsning förhåller sig till den fria rörligheten inom EU och som just är ett av syftena bakom körkortsdirektivet.

En proportionalitetsbedömning behöver göras där Transportstyrelsen menar att trafiksäkerhetsaspekterna utgör tungt vägande skäl. Dessa ställs mot frågan om inskränkningen inte bara är ändamålsenlig utan även nödvändig för att uppnå syftet. Med ett sådant synsätt bör det stå klart att det inte finns andra sätt att åstadkomma likvärdig effekt. Den bedömning Transportstyrelsen gör är att effekterna av annan mindre ingripande reglering först bör följas upp, inte minst utifrån att reglerna även träffar de som har tagit det ursprungliga tredjelandskörkortet i ett land med likvärdig trafiksäkerhetsnivå som inom EU. Dessa körkortshavare kan även ha kört problemfritt i annat EU-land under flera år, även om det är färre än fem, innan de kommer hit till Sverige.

2.3.6 Det lösningsalternativ som Transportstyrelsen förordar
Transportstyrelsen anser att alternativ 2 är lämpligast att införa i dagsläget, och att den lösningen är mer effektiv än alternativ 1.

Alternativ 2 innebär ett enklare administrativt förfarande än alternativ 1 samtidigt som det betydligt minskar risken för att Transportstyrelsen utfärdar svenska körkort till personer som inte har tillräcklig praktisk och teoretisk kompetens för en trafiksäker körning.

Lösningsalternativ 3 bedöms ur proportionalitetssynpunkt inte kunna föreslås så länge effekten av alternativ 2 inte har utvärderats. Om en sådan reglering som föreslås i alternativ 2 visar sig inte få tillräcklig effekt på körkortsturismen, föreslås att ett regelförslag utifrån alternativ 3 på nytt utreds.

⁸ Se även artikel 12.2 enligt nu liggande förslag till det fjärde körkortsdirektivet

3 Förslag och bedömningar

3.1 Begränsade möjligheter till utbyte och ersättning

Förslag

En ny paragraf i körkortslagen införs som begränsar möjligheterna till utbyte och ersättande av EES-körkort om körkortet har ursprung i ett land utanför EES.

Undantag införs om körkortet är utfärdat efter godkänt förarprov i en stat inom EES, om det utfärdats efter utbyte av körkort med ursprung i något av de länder som Sverige redan accepterar utbyten från, eller med motsvarande körkortsbehörighet som körkortshavaren har haft i ett eller flera länder under minst fem år innan den aktuella permanenta bosättningen i Sverige.

Skälen för förslaget

I tredje körkortsdirektivet finns en möjlighet att begränsa möjligheterna till utbyte och ersättande av EES-körkort om körkort har ursprung i tredjeland genom att principen om ömsesidigt erkännande inte behöver tillämpas om innehavaren flyttar sin permanenta bosättningsort till en annan medlemsstat än den som bytte ut det ursprungliga körkortet.

Sverige har tidigare avstått från möjligheten till sådan implementering eftersom det bedömts mest rationellt, kräver minst administration och inte kommer att leda till någon försämrad trafiksäkerhet.⁹ Efter den granskning av drygt 5000 ärenden som gjorts inom Transportstyrelsen görs bedömningen att körkortsturismen utgör en trafiksäkerhetsrisk och att den riskerar att åsidosätta den svenska förarutbildningsprocessen.¹⁰

Den möjlighet till begränsning av utbyten av EES-körkort med ursprung i tredjeland som körkortsdirektivet medger bör därför utnyttjas och undantag endast tillåtas utifrån omständigheter som säkerställer att körkortshavaren har kunskap och körförmåga som motsvarar vad som krävs för att köra på ett trafiksäkert sätt.

En undantagsgrund bör vara att EES-körkortet har utfärdats efter godkänt förarprov i den andra EES-medlemsstaten. På så sätt säkerställs en kunskapsnivå och körförmåga som motsvarar de minimikrav som uppställs i körkortsdirektivet.

En annan grund för undantag bör utgöras i de fall där körkortshavaren har haft giltigt körkort med motsvarande körkortsbehörighet i en eller flera EES-stater i minst fem år efter utbytet och innan vederbörande blev

⁹ Se prop. 2011/12:25, s 118.

¹⁰ Se Rapport granskning utbyte utländska körkort – körkortsturism, TSG 2024-2861.

permanent bosatt i Sverige. Detta medför att körkortshavaren under en längre period haft möjlighet att köra på sin behörighet och på så sätt har uppvisat sådan körförmåga genom erfarenhet som rimligen kan krävas. Krav på innehav innan permanent bosättning i Sverige medför att så kallade ”körkortsresor” till annan EES-medlemsstat i syfte att införskaffa körkort med viss behörighet och som sedan kan bytas ut till ett svenskt körkort med samma behörighet omöjliggörs.

När det gäller ett fem års krav på innehav har en jämförelse gjorts med Norges bestämmelser som i vissa fall innebär krav på sammanhängande innehav i tio år. För Sveriges vidkommande är ett krav på innehav om fem år är både rimligt och proportionerligt. Detta dels utifrån andra femårskrav som vi har i Sverige, dels utifrån signaler om att Norges krav kan vara något högt. Ett femårskrav är lätt att kontrollera och utfärdandedatum framgår av baksidan på körkortet. Det bedöms inte heller som rimligt att, utifrån en avvägning om arbetsinsats kontra syfte, kontrollera att innehavet varit just sammanhängande. Ett sådant krav skulle bli mycket svårt att kontrollera.

En sista grund för undantag bör gälla utbytet av EES-körkort med ursprung i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz som Sverige har bilaterala avtal med och där utbyten idag är möjliga. Det bedöms inte rimligt att dessa ska hanteras annorlunda om de redan bytts ut i annat EES-land.

3.2 Personliga och medicinska krav

Förslag

Vid utbyte av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES efter utbyte av ett körkort från ett land utanför EES ska körkortshavaren uppfylla samma personliga och medicinska krav som gäller vid utbyten av körkort som är utfärdade i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz.

Skälen för förslaget

Samma personliga och trafikmedicinska krav bör gälla vid utbyte av EES-körkort med ursprung i tredjeland som Sverige ställer vid utbyte av körkort med ursprung i Japan, Schweiz, Förenade kungariket eller Färöarna. Utan sådana krav menar Transportstyrelsen att det finns en risk för att en ny typ av medicinskt- eller personligt påkallad körkortsturism kommer att uppstå.

3.3 Ikraftträdande

Förslag

De föreslagna lagändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2025.

Skälen för förslaget

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att åtgärder mot körkortsturismen vidtas så fort som möjligt. Viss tid för att bereda och få ny lagstiftning på plats behövs dock. Ett ikraftträdande den 1 juli 2025 bedöms vara rimligt.

3.4 Befintlig reglering i körkortsförordningen

Bedömning

Det behövs inga ändringar i körkortsförordningen.

Skälen för bedömningen

Regelförslaget innebär att körkortshavare som ansöker om utbyte av EES-körkort kommer behöva uppfylla de personliga och trafikmedicinska krav som finns i Sverige. Detta bedöms inte medföra behov av tillägg eller förändringar i körkortsförordningen

I körkortsförordningen (1998:980) finns bestämmelser om hur en ansökan om utbyte av utländska körkort ska göras och vilka handlingar som fogas till ansökan. Det finns även en möjlighet att förelägga sökanden att inkomma med de handlingar som krävs.

När det gäller kravet på godkänt förarprov bedöms att sökanden, vid utbyten av EES-körkort villkorskoder 70 eller 71, kan få möjlighet att komplettera ansökan med intyg från körkortsmyndigheten i den EES-medlemsstaten där förarprovet avlagts. Något behov av att Transportstyrelsen ska kunna förelägga sökanden att inkomma med uppgiften finns inte då bedömningen görs att ansökan ändå kommer att kunna prövas i sak. Transportstyrelsen har i detta hänseende beaktat att bevisbördan ligger på sökanden att i ansökningsärenden kunna visa att förutsättningarna för beviljande ansökan är uppfyllda. Om körkortshavaren, vid påpekande om att godkänt förarprov behöver kunna styrkas, ändå inte inkommer med sådant bevis kommer en sakprövning av ansökan ändå kunna göra vilket kan resultera i att ansökan avslås istället för att avvisas.

Om sökanden ansöker om utbyte av körkort som inte innehåller villkorskoderna 70 eller 71, och Transportstyrelsen ändå gör bedömningen att godkänt förarprov kan ifrågasättas har myndigheten möjligheten att göra en manuell förfrågan genom informationsutbytessystemet RESPER. Om svar uteblir kan Transportstyrelsen på samma sätt be att sökanden själv kompletterar ansökan med intyg om godkänt förarprov från

körkortstyrelsen i den aktuella EES-staten. Inkommer inte något intyg som styrker att förarprov genomförts kan ansökan komma att avslås.

Transportstyrelsen kommer kunna kontrollera att sökanden uppfyller kravet på att ha haft giltigt innehav av körkort med motsvarande behörighet innan ansökan och innan sökanden permanent bosatt sig i Sverige. En sådan kontroll kan göras utifrån folkbokföringsuppgifter och uppgift om utfärdandedatum på körkortet. Samma sak gäller i fråga om kontroll av ursprungsland, vilket är en uppgift som ska framgå av körkortet.

Det behövs inte heller några särskilda undantag från kraven på riskutbildning och körkortstillstånd.

De personliga och medicinska kraven kommer kunna kontrolleras på samma sätt som görs idag, dvs. genom registerslagningar mot misstanke- och brottsregistren, samt genom inkommen hälsodeklaration, intyg om synprovning och läkarintyg. Den provningen kommer göras på samma sätt som idag och med stöd av befintliga regler.

4 Konsekvenser av föreslagen reglering

4.1 Vilka är berörda?

Förslaget berör körkortshavare som ansöker om utbyte av sina EES- körkort med ursprung i tredjeland.

Förslaget berör även Transportstyrelsen som handlägger ärenden om utbyten av utländska körkort.

Vidare kan företag och andra arbetsgivare som anställer personer där körkort krävs, till exempel yrkesförare, komma att beröras.

Även regionerna och sjukvården kommer att beröras i den mån fler körkortshavare kommer att behöva läkarintyg i samband med ansökan om utbyte.

4.2 Vilka konsekvenser uppstår om inga åtgärder vidtas?

Om inga åtgärder vidtas bedöms att problemet med körkortsturism kommer att kvarstå och i värsta fall öka.¹¹ Körkortsturismen motverkar uppställda trafiksäkerhetsmål i Sverige, som till exempel ”nollvisionen”. Vidare motverkas de syften och mål som den svenska förarutbildningen ska uppnå, samt kvarstår risken för att antalet trafikolyckor ska öka.

4.3 Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap

Den föreslagna regleringen är förenlig med EU-rätten. Bedömningen har gjorts utifrån de bestämmelser som finns i tredje körkortsdirektivets artikel 11.6 som medger undantag från principen om ömsesidigt erkännande av körkort. Direktivet är ett minimidirektiv utifrån dess bestämmelser om ömsesidigt erkännande av körkort. Medlemsstaterna har dock möjlighet att införa ytterligare bestämmelser som begränsar erkännandet om körkortshavaren flyttar sin permanenta bostät till en annan medlemsstat. Den internationella regleringen är frivillig och en proportionalitetsbedömning har gjorts utifrån syftet med den föreslagna regleringen.

De föreslagna reglerna utgör inte några tekniska föreskrifter och innehåller inga krav som berör tillträde till eller utförande av tjänsteverksamhet.

Den föreslagna personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen, se avsnitt 5.4.

Förslaget innebär inte någon identifierad effekt för internationell handel.

¹¹ Se Rapport granskning utbyte utländska körkort, TSG 2024-2861.

5 Konsekvensanalys

5.1 Konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Regelförslaget kommer innebära att Transportstyrelsens hantering av ansökningar om utbyten blir mer resurskrävande i vissa fall, då handläggningen blir mer omfattande i och med att fler förutsättningar och krav som måste prövas av Transportstyrelsens handläggare införs. En mer omfattande hantering kan komma innebära längre handläggningstider, vilket kan skapa undanträngningseffekter på andra typer av ärenden och ökade ärendebalanser. Samtidigt bör förslaget, om det uppnår den effekt som eftersträvas, innebära att antalet ansökningsärenden om utbyte av utländska körkort minskar betydligt med anledning av att EES-körkort med ursprung i tredjeland sällan kommer gå att byta ut mot ett motsvarande svenskt körkort.

En sammantagen bedömning är att förslaget initialt innebär en ökad kostnad motsvarande en handläggare, ca 600 000 kr per år. Det innebär dock inte en ökad kostnad för myndigheten eftersom det bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag genom undanträngning och prioritering.

Vidare kan det tillkomma en viss ökad belastning på regionerna och sjukvården i och med att fler läkarintyg kan komma att behöva utfärdas för de personer som uppfyller förutsättningarna för att kunna byta ett EES-körkort med ursprung i tredjeland. Kvantitetsmässigt har detta inte uppskattats men det bör röra sig om ett begränsat antal om förslaget får den effekt som är avsedd.

I övrigt bedöms inte förslaget få någon nämnvärd påverkan på andra myndigheter, kommuner eller regioner.

5.2 Konsekvenser för företag

Transportstyrelsen kan inte redovisa uppgift om hur många företag som antas kan komma att beröras av förslaget. Det skulle dock, i viss mån, kunna påverka till exempel taxibranschen och andra transportföretag genom att tillgången på yrkesförare minskar utifrån begränsade möjligheter till utbyte i samband med att giltighetstiden för ett EES-körkort går ut.

Bedömningen görs att det endast handlar om ett mindre antal företag som berörs och att förslaget inte kommer påverka tillgången till yrkesförare mer än marginellt. Transportstyrelsen gör även bedömningen att de eventuella negativa konsekvenser regelförslaget kan föra med sig utifrån aspekten ”möjligen minskad tillgång på yrkesförare” vägs upp av syftet med reglerna. Utifrån att denna bedömning görs bör inte heller konkurrensförhållandena påverkas för företagen.

Transportstyrelsen bedömer att konkurrensen inte kommer att påverkas mellan svenska företag, t.ex. mellan stora och små, och ser inte heller att det torde påverka konkurrensen mellan svenska och utländska företag då utbudet av tillgängliga förare inte bör ändras i nämnvärd utsträckning.

Slutligen kan Transportstyrelsen se att regelförslaget kan komma att påverka de privata aktörer inom sjukvården som utfärdar de läkarintyg som krävs in till grund för våra medicinska bedömningar.

I övrigt har inte några effekter av betydelse för företagen identifierats.

5.3 Konsekvenser för enskilda

Körkortshavare som vill få sina EES-körkort med ursprung i tredjeland utbyta kommer att få begränsade möjligheter till utbyte. Uppskattningsvis uppgår andelen EES-körkort med ursprung i tredjeland till uppemot 24 % av alla ansökningar om utbyte av utländskt körkort som Transportstyrelsen handlägger under ett år. Det motsvarar drygt 3 500 ärenden under ett år.

Bedömningen är att körkortshavare som har utländska EES-körkort med ursprung i tredjeland i relativt få ärenden kommer få sin ansökan om utbyte mot ett svenskt körkort beviljad. I de fall körkortshavarna trots allt uppfyller de nya förutsättningarna kommer handläggningstiden sannolikt att behöva bli något längre jämfört med idag. Detta med anledning av de nya kraven på läkarintyg och intyg om godkänt förarprov som i vissa fall kommer att behöva inhämtas i samband med ansökan.

När det gäller de medicinska kraven är det olika typer av intyg som kommer att krävas.

Vid ansökan om utbyten av lägre behörigheter och traktorkort samt för de som inte har fyllt 45 år gäller att grundläggande synintyg och hälsodeklaration ska lämnas in. Ett grundläggande synintyg kostar uppskattningsvis 100 kr - 200 kr.

Om det grundläggande synintyget ger upphov till misstanke om att synkraven inte uppfylls kan det krävas ett utökat synintyg utfärdat av ögonläkare. Kostnaden för undersökning och läkarintyg kan skilja sig mellan olika vårdgivare, men en grov uppskattning är en kostnad på 500 kr - 1 000 kr för ett intyg utfärdat av ögonläkare.

Om hälsodeklarationen ger upphov till misstanke om att övriga medicinska krav inte uppfylls krävs kompletterande läkarintyg. När det gäller sådana fördjupade medicinska intyg skiljer kostnaderna sig åt väldigt mycket mellan regionerna och beroende på vilket medicinskt tillstånd som det handlar om.

Vid ansökan om utbyte vid högre behörigheter för de som har fyllt 45 år gäller att ett basläkarintyg ska lämnas in. Kostnaden för ett sådant kan variera mellan olika vårdgivare. Om basläkarintyget ger upphov till misstanke om att övriga medicinska krav inte uppfylls krävs kompletterande läkarintyg där kostnaderna skiljer sig åt mellan regionerna och beroende på vilket medicinskt tillstånd som det handlar om.

En annan konsekvens av förslaget kan bli att förare som har ett EES-körkort med ursprung i tredjeland men som inte innehaft det i minst fem år innan sin senaste bosättning i Sverige inte kan byta in sitt utländska körkort till ett motsvarande svenskt körkort om inte något av de andra specifika förutsättningarna är uppfyllda. På så vis kommer det inte ha någon betydelse om föraren kört på sitt utländska körkort i Sverige under fem eller fler år. Dessa förare kommer istället behöva ta ett nytt svenskt körkort, vilket är förenat med kostnader uppgående till i allmänhet 15 000 – 20 000 kronor. Ordningen blir alltså densamma som den som idag gäller för de som har ett tredjelandskörkort och vill byta in det i Sverige. Detta gäller sedan en lång tid tillbaka.

I övrigt bedöms att förslaget inte kommer innebära några konsekvenser av betydelse för den enskilde.

5.4 Integritetsanalys

De föreslagna ändringarna kan komma att innebära en viss utökad insamling av personuppgifter hos Transportstyrelsen. Uppgifterna omfattas av dataskyddsförordningen¹², men är motsvarande uppgifter som redan idag samlas in i samband med hanteringen av körkortsärenden. De personuppgifter som idag samlas in är bland annat uppgifter om hälsa, brottsmisstankar och lagöverträdelser. Detta bedöms utgöra känsliga personuppgifter.

De föreslagna ändringarna kan även komma att innebära inhämtande av en ny slags personuppgifter i form av genomförda förarprov i annan EES-medlemsstat. Detta bedöms inte utgöra känsliga personuppgifter och insamlingen utgör ett led i Transportstyrelsens myndighetsutövning. Rättslig grund för hanteringen finns i artikel 6.1.e dataskyddsförordningen.

Samtliga personuppgifter som nämns ovan kommer endast att behandlas inom ramen för vår ärendehandläggning i utbytesärenden, men kommer inte föras in i vägtrafikregistret. Ändamålet med behandlingen är därför att kunna fatta beslut i körkortsärendena.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Vår bedömning är att kravet på proportionalitet är uppfyllt och att integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt utifrån vad som avses att uppnås med förslaget. Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske vid handläggning av ärendetypen är förenlig med dataskyddsregleringen.

5.5 Förslagets proportionalitet

En bedömning har gjorts att förslaget inte medför mer långtgående kostnader och begränsningar för de som berörs än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med reglerna, dvs. en ökad trafiksäkerhet. Se överväganden i avsnitt 2.3.6 och avsnitt 5.4.

5.6 Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Utifrån omfattningen av problemet med körkortsturism och de risker det medför ur trafiksäkerhetssynpunkt är det angeläget att föreslagna regler kommer på plats så snart som möjligt, förslagsvis med ikraftträdande senast den 1 juli 2025.

5.7 Uppföljning och utvärdering

Konsekvenserna för Transportstyrelsens handläggning kan följas upp 12-18 månader efter att regelförändringarna trätt i kraft. En sådan uppföljning bör åtminstone innehålla jämförande uppgifter om:

- Antalet utbytesärenden per år
- Vilka utfärdandeländer som förekommer vid ansökan om utbyte
- Antalet utbyten av EES-körkort med ursprung i tredjeland
- Vilka ursprungsländer som förekommer
- Ansökningsdatum för utbyte i relation till utfärdande datum på EES-körkortet
- Jämförande uppgifter om folkbokföringsdatum och datum för utfärdande av det utländska körkortet

I samband med en sådan uppföljning och utvärdering bör även uppkomna konsekvenser för andra aktörer som upplevt effekter av att förändringarna trätt i kraft belysas i den mån det är möjligt.

6 Författningskommentar

6.1 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

6 kap.

7 §

Paragrafen anger när utländska körkort som är utfärdade i en stat inom EES, Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz kan bytas ut eller ersättas. Om ansökan avser utbyte vid utgången av den giltighetstid som är angiven på körkortet av ett körkort som är utfärdat i en stat inom EES och som omfattar någon av behörigheterna C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D eller DE anger den även i vilka fall utbyteskörkortet får ge dessa behörigheter. Den anger även att ett körkort som är utfärdat i Färöarna, Förenade kungariket eller Schweiz får bytas ut eller ersättas endast om körkortshavaren uppfyller de personliga och medicinska kraven.

Den ändring som nu föreslås i första stycket tydliggör att det är en förutsättning för utbyte, inte bara att innehavaren är permanent bosatt i Sverige, utan även att vissa andra förutsättningar enligt paragrafens tredje och fjärde stycke ska vara uppfyllda.

I fjärde stycket görs ett tillägg att även körkort som är utfärdade i en stat inom EES efter utbyte av ett körkort från ett land utanför EES endast får bytas ut eller ersättas om körkortshavaren uppfyller de personliga och medicinska krav som gäller i Sverige. Det görs även ett tillägg att för körkort utfärdade i en stat inom EES efter utbyte från en stat utanför EES ska även något av de krav som kommer ställas i den nya 7 b § vara uppfyllda.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 3.

7 b §

I paragrafen, som är ny, uppställs vissa ytterligare villkor som, om något av dessa är uppfyllda, kan leda till utbyte eller ersättning av EES-körkort med ursprung i ett tredjeland utanför EES. Utbyte kan i dessa fall ske om körkortet är utfärdat efter godkänt förarprov i en stat inom EES, om körkortet har utfärdats efter utbyte av ett körkort som är utfärdat i Färöarna, Förenade kungariket, Japan eller Schweiz, eller med motsvarande körkortsbehörighet som körkortshavaren har haft i ett eller flera EES-länder under minst fem år innan den permanenta bosättningen i Sverige. Med begreppet ”den permanenta bosättningen i Sverige” avses den vid ansökningstillfället aktuella permanenta bosättningen i Sverige. Genom den nya paragrafen förtydligas i vilka fall det kan anses säkerställt att

körkortshavaren besitter sådana teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter att utbyte till ett likvärdigt svenskt körkort kan ske.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 3.1.