

Ingrid Sundin

Från: Anneli Giorgi <anneli.giorgi@regeringskansliet.se>
Skickat: den 26 maj 2021 11:10
Till: info@advokatsamfundet.se; arbetsmiljoverket@av.se; info@bilsweden.se; webb@bra.se; domstolsverket@dom.se; rolf@4oss.se; info@foretagarna.se; david.mothander@bolt.eu; peter.lofstrand@uber.com; forvaltningsrattenifalun@dom.se; imy@imy.se; info@iogt.se; kammarrattenistockholm@dom.se; kommerskollegium@kommers.se; konkurrensverket@kkv.se; kontakt@kronofogden.se; registrator@kustbevakningen.se; info@lo.se; mrf@mrf.se; info@mhf.se; registrator; info@ntf.se; info@nnr.se; jenni.ranhagen@transportrad.se; registrator.kansli@polisen.se; Regelrådet; remiss@msverige.se; info@rns.se; rmup@rmv.se; kansli@saco.se; seko@seko.se; huvudkontoret@skatteverket.se; remiss@skogsindustrierna.se; info@smaforetagarna.se; vti@vti.se; info@svenskkollektivtrafik.se; forbundet@kommunal.se; info@taxiforbundet.se; remisser; Sveriges Kommuner och Regioner; info@akeri.se; info;tillvaxtverket; helsingborgs.tingsratt@dom.se; trafikanalys@trafa.se; trafikverket@trafikverket.se; info@transportforetagen.se; kontakt@transportstyrelsen.se; tullverket@tullverket.se; registrator@aklagare.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; info@folkhalsomyndigheten.se; socialstyrelsen@socialstyrelsen.se; transport@transport.se; huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se; info@folkhalsomyndigheten.se; styrelsen@turistbussforetagen.se
Kopia: betankande@elanders.com; Ulf Andersson; I Remissvar; I Redaktion
Ämne: Remiss - Betänkandet Kontroller på väg (SOU 2021:31) I2021/01321
Bifogade filer: Remissmissiv.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Blå kategori

Remiss – Betänkandet Kontroller på väg (SOU 2021:31)

Betänkandet finns att ladda ner på Regeringens hemsida

[Kontroller på väg - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/om-regeringen/press-och-utgivning/2021/05/kontroller-pa-veg)

Remissinstanser

Advokatsamfundet

Arbetsmiljöverket

Bil Sweden

Blomsterbranschens Riksorganisation

Bolt

Brottsförebyggande rådet

Domstolsverket

Ekobrottsmyndigheten

Folkhälsomyndigheten

Företagarna

Förvaltningsrätten i Falun

Integritetsskyddsmyndigheten

IOGT-NTO

Kammarrätten i Stockholm

Kommerskollegium

Konkurrensverket
Kronofogdemyndigheten
Kustbevakningen
LO
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Motorbranschens Riksförbund
Motorförarnas Helnykterhetsförbund
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande
Näringslivets Regelnämnd
Näringslivets Transportråd
Polismyndigheten
Regelrådet
Riksförbundet M Sverige
Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle
Rättsmedicinalverket
Saco
SEKO
Skatteverket
Skogsindustrierna
Småföretagarnas Riksförbund
Socialstyrelsen
Statens väg- och transportforskningsinstitut

Svensk Kollektivtrafik
Svenska Kommunalarbetareförbundet
Svenska Taxiförbundet
Svenska Transportarbetareförbundet
Svenska Turistbussföretagen
Svenskt Näringsliv
Sveriges Kommuner och Regioner
Sveriges Åkeriföretag
TCO
Tillväxtverket
Tingsrätten i Helsingborg
Trafikanalys
Trafikverket
Transportföretagen
Transportstyrelsen
Tullverket
Uber
Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Infrastrukturdepartementet **senast den 26 september 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till i.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till anneli.giorgi@regeringskansliet.se. Ange diarienummer I2021/01321 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven

enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.
Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Maria Gelin
Departementsråd

Hälsningar

Anneli Giorgi

Enhetsadministratör
Enheten för utveckling och styrning av transportområdet,
Sekretariatet för EU och internationella frågor
Infrastrukturdepartementet
Regeringskansliet
S-103 33 Stockholm
08-405 89 73
anneli.giorgi@regeringskansliet.se



Infrastrukturdepartementet
Transportmarknadsenheten
Kansliråd
Ulf Andersson
08-405 36 57

Betänkandet Kontroller på väg (SOU 2021:31)

Remissinstanser

Advokatsamfundet

Arbetsmiljöverket

Bil Sweden

Blomsterbranschens Riksorganisation

Bolt

Brottsförebyggande rådet

Domstolsverket

Ekobrottsmyndigheten

Folkhälsomyndigheten

Företagarna

Förvaltningsrätten i Falun

Integritetsskyddsmyndigheten

IOGT-NTO

Kammarrätten i Stockholm

Kommerskollegium

Konkurrensverket

Kronofogdemyndigheten

Kustbevakningen

LO

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Motorbranschens Riksförbund

Motorförarnas Helykterhetsförbund

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande

Näringslivets Regelnämnd

Näringslivets Transportråd

Polismyndigheten

Regelrådet

Riksförbundet M Sverige

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle

Rättsmedicinalverket

Saco

SEKO

Skatteverket

Skogsindustrierna

Småföretagarnas Riksförbund

Socialstyrelsen

Statens väg- och transportforskningsinstitut

Svensk Kollektivtrafik

Svenska Kommunalarbetareförbundet

Svenska Taxiförbundet

Svenska Transportarbetareförbundet

Svenska Turistbussföretagen

Svenskt Näringsliv

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Åkeriföretag

TCO

Tillväxtverket

Tingsrätten i Helsingborg

Trafikanalys

Trafikverket

Transportföretagen

Transportstyrelsen

Tullverket

Uber

Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Infrastrukturdepartementet **senast den 26 september 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till i.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till anneli.giorgi@regeringskansliet.se. Ange diarienummer I2021/01321 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven

enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

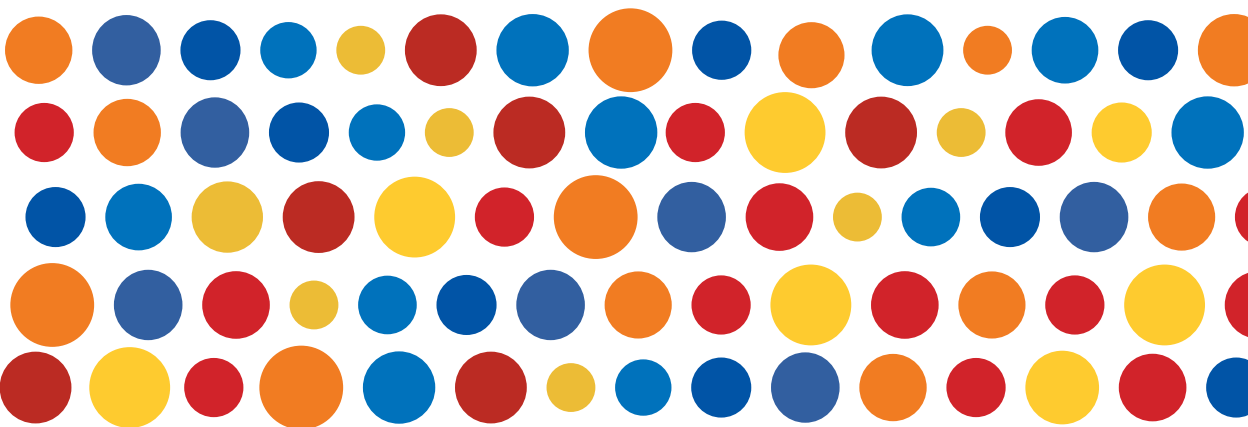
Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Maria Gelin
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Kontroller på väg



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
EFFEKTIVARE KONTROLLER AV
YRKESTRAFIK PÅ VÄG



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:31

Kontroller på väg

*Betänkande av Utredningen om effektivare
kontroller av yrkestrafik på väg*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:31

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0086-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0087-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över hur kontrollverksamheten av yrkes trafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder för att fler ska följa reglerna på området (dir. 2019:51).

Till särskild utredare förordnades från och med den 11 december 2019 lagmannen Catarina Barketorp. Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 17 mars 2020 kanslirådet Ulf Andersson, kanslirådet Louise Berlin och kanslirådet Sandra Melin. Som experter förordnades samma dag poliskommissarien Erling Andersson, kammaråklagaren Johan Bülow och sektionschefen Emma Skarpemo. Den 3 november 2020 förordnades ämnesrådet Malin Skäringer som sakkunnig.

Den 7 januari 2020 anställdes Nina Andersson som huvudsekreterare och som sekreterare anställdes Susanna Angantyr och Anna Blomdahl. Den 1 september 2020 anställdes Maria Linnér som sekreterare och den 24 november 2020 anställdes Anders Arvidsson som sekreterare. Anna Blomdahl entledigades den 29 juli 2020.

Utredningen som antagit namnet Effektivare kontroller av yrkes trafik på väg överlämnar härmed vårt betänkande *Kontroller på väg* (SOU 2021:31).

Stockholm i april 2021

Catarina Barketorp

/Nina Andersson
Susanna Angantyr
Anders Arvidsson
Maria Linnér

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken.....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	30
1.3 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)	31
1.4 Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)	33
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.....	34
1.6 Förslag till förordning (2021:000) om föreskrifter rörande salivprov och ögonundersökning i trafiken.....	35
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).....	36
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur	41
1.9 Förslag till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237)	42
1.10 Förslag till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238)	47

1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	50
2	Uppdrag, utgångspunkter och definitioner	51
2.1	Vårt uppdrag och arbetssätt	51
2.1.1	Vårt direktiv	51
2.1.2	Vårt arbetssätt	52
2.2	Utgångspunkter för utredningsarbetet	52
2.2.1	Mål och övergripande utveckling av yrkestrafiken	53
2.2.2	Mål för utredningen och utvecklingen inom respektive område.....	56
2.3	Definitioner	61
3	Dagens kontrollverksamhet	65
3.1	Aktuella myndigheter och deras uppdrag	65
3.1.1	Transportstyrelsen	66
3.1.2	Polismyndigheten	70
3.1.3	Åklagarmyndigheten.....	76
3.1.4	Trafikverket	78
3.1.5	Skatteverket	79
3.1.6	Kronofogdemyndigheten	80
3.1.7	Arbetsmiljöverket	81
3.1.8	Tullverket	82
3.1.9	Kustbevakningen.....	82
3.1.10	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	83
3.1.11	Ekobrottsmyndigheten.....	84
3.1.12	Trafikanalys	85
3.1.13	Konkurrensverket	85
3.1.14	Länsstyrelserna.....	85
3.1.15	Domstolsverket och domstolarna.....	86
3.1.16	Övriga myndigheter.....	86
3.2	Genomförda kontroller och andra åtgärder.....	86
3.2.1	Transportstyrelsen	87

3.2.2	Polismyndigheten.....	94
3.2.3	Åklagarmyndigheten	97
3.2.4	Trafikverket	98
3.2.5	Skatteverket	99
3.2.6	Kronofogdemyndigheten.....	100
3.2.7	Arbetsmiljöverket.....	101
3.2.8	Tullverket.....	101
3.2.9	Kustbevakningen	102
3.2.10	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	102
3.2.11	Länsstyrelserna	103
3.3	Myndighetsgemensamt arbete med kontroller	103
3.3.1	Arbetet mot fusk och brottslighet i arbetslivet ...	104
3.3.2	Satsning mot organiserad brottslighet	104
3.4	Aktuella yrkeskategorier	105
3.4.1	Poliser.....	105
3.4.2	Bilinspektörer	105
3.4.3	Åklagare	107
3.4.4	Transportstyrelsens tjänstemän.....	107
3.4.5	Tulltjänstemän	108
3.4.6	Tjänstemän vid Kustbevakningen.....	108
3.5	Övergripande iakttagelser kring dagens kontrollverksamhet.....	109
3.5.1	Stort antal myndigheter deltar i kontrollverksamheten	109
3.5.2	Komplext och omfattande regelverk.....	110
3.5.3	Behov av effektivt informationsutbyte	110
3.5.4	Innebörden av tillsynsrollen	111
3.5.5	Bedömning av kontrollernas effekter.....	111
3.5.6	Prioriteringar inom myndigheterna	112
3.5.7	Regeringens styrning av myndigheterna.....	112
4	Kontrollverksamheten i några andra länder	115
4.1	Urval av länder	115
4.2	Danmark.....	116
4.2.1	Færdselsstyrelsen.....	116

4.2.2	Polismyndigheten	118
4.2.3	Myndigheter med ansvar för infrastruktur.....	119
4.2.4	Andra myndigheter med kontrollansvar	120
4.3	Norge	120
4.3.1	Statens vegvesen	120
4.3.2	Polismyndigheten	123
4.3.3	Myndigheter med ansvar för infrastruktur.....	124
4.3.4	Andra myndigheter med kontrollansvar	125
4.4	Storbritannien	125
4.4.1	Driver and Vehicle Standard Agency (DVSA) ...	126
4.4.2	Traffic Commissioners	128
4.4.3	Polismyndigheterna	129
4.4.4	Myndigheter med ansvar för infrastruktur.....	130
4.4.5	Andra myndigheter med kontrollansvar	130
4.5	Tyskland.....	130
4.5.1	Bundesamt für Güterverkehr (BAG)	131
4.5.2	Polismyndigheterna	134
4.5.3	Myndigheter med ansvar för infrastruktur.....	135
4.5.4	Andra myndigheter med kontrollansvar	135
4.6	Något om jämförelsen mellan de utvalda ländernas kontrollsystem och Sveriges	135
5	Framtidens kontrollstruktur.....	137
5.1	Varför behövs en ny kontrollstruktur?	137
5.1.1	Omfattning och effektivitet i dagens kontrollverksamhet.....	137
5.1.2	Styrning och uppföljning inom Polismyndigheten och Transportstyrelsen.....	140
5.1.3	Samverkan mellan myndigheterna	143
5.1.4	Rollen som kontrollmyndighet och utveckling av kontrollverksamheten	144
5.2	Vad måste beaktas vid utformningen av en ny kontrollstruktur?.....	145
5.2.1	Utgångspunkter för tillsyn och kontroll	146
5.2.2	Finansiering av kontrollverksamheten.....	148

5.2.3	Förutsättningarna för effektivt informationsflöde mellan myndigheterna.....	149
5.3	Beskrivning av tänkbara organisationsalternativ.....	150
5.3.1	Utgångspunkter för utvärdering av alternativen.....	153
5.3.2	Synpunkter vid hearing	155
5.4	Förslag till framtida struktur för kontroller av yrkestrafik på väg.....	157
5.4.1	Dagens struktur ska behållas men utvecklas.....	157
5.4.2	För- och nackdelar med organisationsalternativen	165
5.5	Eventuellt inrättande av en ny myndighet enligt direktiv	168
6	Ytterligare förslag för effektivare kontroller	173
6.1	Tydligare ansvar för kontrollplatser	173
6.2	Uppgift om avgöranden till Transportstyrelsen	176
6.3	Registrering av kontroller av farligt gods	178
6.4	Översyn av den nationella vilotidsförordningen	181
7	Sanktionsväxling	185
7.1	Allmänt om rättsstridigt beteende och sanktioner.....	185
7.1.1	Brott och andra regelöverträdelser	185
7.1.2	Principer för kriminalisering.....	186
7.1.3	Olika typer av sanktioner.....	189
7.1.4	Val av repressiv metod.....	190
7.1.5	Sanktionsavgifter	194
7.2	Sanktionsavgifter inom trafiklagstiftningen.....	198
7.2.1	Historik.....	198
7.2.2	Nuvarande sanktionsavgifter inom yrkestrafiken	200
7.2.3	Åtgärder för verkställighet.....	204
7.3	Ytterligare sanktionsväxling inom yrkestrafiken?	206

7.3.1	Straffrättsanvändningsutredningens överväganden.....	206
7.3.2	Våra utgångspunkter för sanktionsväxling.....	206
7.3.3	Vilka överträdelser ska omfattas av sanktionsväxling?	208
7.4	Förslag som vi inte utrett vidare.....	209
7.4.1	Övergripande resonemang.....	209
7.4.2	Särskilt om beställansvar.....	212
7.4.3	Särskilt om transport av farligt gods.....	215
7.4.4	Särskilt om ägaransvar.....	218
7.5	Förslag till ytterligare sanktionsväxling	222
7.5.1	Medförande och uppvisande av dokument.....	222
7.5.2	Anmälan av trafikansvariga och andra personer	226
7.6	Genomförandet av sanktionsväxling.....	228
7.6.1	Utgångspunkter	228
7.6.2	Bemyndiganden.....	229
7.6.3	Sanktionsavgiften	230
7.6.4	Förfarandet i samband med påförande av sanktionsavgiften.....	233
7.6.5	Möjligheter att vidta åtgärder för att säkra verkställighet av sanktionsavgift.....	235
7.7	Företagsbot som alternativ till sanktionsväxling.....	237
8	Trafiksäkerhetskontrollanter och sällning för narkotika.....	241
8.1	Trafiksäkerhetsmål och statistik.....	242
8.1.1	Nollvisionen och trafiksäkerhetsmål om nykterhet i trafiken.....	242
8.1.2	Alkohol- och drogrelaterade olyckor i vägtrafiken	243
8.1.3	Anmälda och lagförda rattfylleribrott	245
8.2	Rättsliga utgångspunkter	245
8.2.1	Trafiknykterhetsbestämmelserna.....	245
8.2.2	Alkoholutandningsprov.....	247
8.2.3	Ögonundersökning.....	248

8.2.4	Något om förutsättningarna för att inskränka grundläggande fri- och rättigheter m.m.	249
8.3	Reglering av sällning för narkotika i några andra länder.....	251
8.3.1	Danmark	251
8.3.2	Finland	252
8.3.3	Norge	254
8.4	Kontroll av alkohol- och droganvändning i trafiken i dag	255
8.4.1	Inledning	255
8.4.2	Polisens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott	256
8.4.3	Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott	259
8.4.4	Bilinspektörers befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott	261
8.5	Tekniska kontrollmöjligheter avseende narkotikapåverkan i trafiken	262
8.5.1	Snabbtester och standardisering	262
8.5.2	Saliv.....	263
8.5.3	Svett och hår	264
8.5.4	Urin och blod	264
8.5.5	Utandningsluft	265
8.5.6	Ögon	265
8.6	Tidigare åtgärder och försöksverksamheter för att motverka rattfylleri och drograttfylleri.....	266
8.6.1	Polisens arbete med alkoholutandningsprov	266
8.6.2	ANDT-strategin och SMADIT.....	267
8.6.3	Alkolås och villkorade körkort.....	268
8.6.4	Alkobommar.....	269
8.6.5	Försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar	272
8.7	Tidigare och pågående arbete avseende sällning för narkotika.....	278
8.7.1	Tidigare utredning och förslag om sällning för narkotika	278

8.7.2	Studie om sållningsinstrument som detekterar narkotika i saliv	279
8.7.3	Pågående projekt om sållning för narkotika med hjälp av ögonrörelser.....	281
8.8	Ställningstagande om trafiksäkerhetskontrollanter.....	282
8.8.1	Betydelsen av nykterhetskontroller i trafiken.....	282
8.8.2	Våra överväganden	283
8.9	Förslag om sållning för narkotika i trafiken	287
8.9.1	Behovet och nyttan av sållning för narkotika i trafiken.....	288
8.9.2	Rättssäkerhetsrelaterade aspekter avseende sållning för narkotika	289
8.9.3	Utvärdering av tillgängliga tekniker och metoder.....	291
8.9.4	Användning av sållningsprov för narkotika i trafiken.....	296
8.9.5	Lagtekniska ställningstaganden.....	297
8.10	Eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter enligt direktiv.....	298
8.10.1	Befogenheter	299
8.10.2	Ledningsansvar och huvudmannaskap.....	303
8.10.3	Kvalifikationskrav	305
9	Konsekvensanalys	307
9.1	Vem berörs av våra förslag?	308
9.1.1	Det allmänna.....	308
9.1.2	Företag.....	309
9.1.3	Enskilda	309
9.2	Övergripande konsekvenser	309
9.2.1	Påverkan på de transportpolitiska målen.....	310
9.2.2	Ekonomiska konsekvenser	310
9.2.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	312
9.3	Framtidens kontrollstruktur.....	313
9.3.1	Det allmänna.....	313
9.3.2	Företag.....	315

9.4	Tydligare ansvar för kontrollplatser	316
9.4.1	Det allmänna	316
9.4.2	Företag	317
9.5	Sanktionsväxling	317
9.5.1	Det allmänna – Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen.....	317
9.5.2	Det allmänna – Övriga myndigheter	320
9.5.3	Företag	321
9.6	Sällningsprov för narkotika	322
9.6.1	Det allmänna	322
9.6.2	Enskilda.....	325
9.7	Eventuellt inrättande av en ny myndighet.....	326
9.7.1	Det allmänna	326
9.7.2	Företagen	330
9.8	Eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter.....	330
9.8.1	Det allmänna	330
9.8.2	Enskilda.....	332
10	Författningskommentar	333
10.1	Förslaget till lag (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken.....	333
10.2	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	338
10.3	Förslaget till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210).....	338
10.4	Förslaget till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211) ..	340
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.....	340
10.6	Förslaget till förordning (2021:000) om föreskrifter rörande salivprov och ögonundersökning i trafiken.....	341
10.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)	341

10.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur	344
10.9	Förslaget till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237).....	344
10.10	Förslaget till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238)	346
10.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	347
	Särskilda yttranden	349
	Referenser	355
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:51.....	365
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:65.....	377
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:3.....	379
Bilaga 4	Regelverk	381
Bilaga 5	Kontroller i dagens system	411
Bilaga 6	Deltagare vid hearing	427
Bilaga 7	Kommittédirektiv.....	429
Bilaga 8	Författningsförslag och författningskommentar om eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter.....	435

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att lämna förslag som leder till effektivare kontroller och till ett sanktionssystem som får fler inom yrkestrafiken på väg att följa reglerna på området. Det övergripande syftet är att främja brottsbekämpningen och trafiksäkerheten samt åstadkomma en god social situation för förare och en sund konkurrens inom yrkestrafiken på väg. I enlighet med direktivet lämnar vi förslag inom följande fyra områden.

- En samlad organisation och åtgärder för en effektiv kontroll av yrkestrafiken.
- Sanktionsväxling inom yrkestrafikområdet.
- Sällningsprov för narkotika i trafiken, det vill säga ett rutinemässigt prov utan krav på misstanke om brott.
- Trafiksäkerhetskontrollanter som utför nykterhetskontroller.

De första två områdena är avgränsade till yrkestrafiken medan de två andra omfattar all trafik på väg.

Framtidens kontroller av yrkestrafik

I enlighet med vårt direktiv har vi utvärderat en organisatorisk lösning där resurser flyttas från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till en ny myndighet. Vårt förslag är dock att den nuvarande strukturen behålls men att den utvecklas genom en tydligare styrning och att resurserna för verksamheten inom yrkestrafikområdet i Polismyndigheten och Transportstyrelsen beslutas av regeringen.

En sådan styrning skulle tillförsäkra att resurserna inom området inte tas i anspråk för andra uppgifter i de båda myndigheterna.

För att upprätthålla och utveckla en effektiv samlad kontrollverksamhet behöver resurserna i form av personal inom de båda myndigheterna utökas. Vår bedömning är att det rör sig om ett hundratal tjänster inom Polismyndigheten och cirka 35 tjänster inom Transportstyrelsen. Även påverkan på övriga myndigheter i kontrollkedjan bör beaktas vid resurstilldelningen.

Eftersom samverkan mellan de båda kontrollmyndigheterna är grundläggande för den samlade effektiviteten ska även krav på gemensam inriktning, utveckling och uppföljning av kontroller av yrkestrafiken beslutas av regeringen. Detta kan genomföras antingen genom förändringar i respektive myndighets instruktion, i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsuppdrag.

I Polismyndigheten ska det enligt vårt förslag inrättas en samlad nationell organisation för verksamheten inom yrkestrafikområdet. Organisationen ska omfatta ledning, samordning och operativ verksamhet samt uppföljning och utveckling av verksamheten. Den nya organisationen föreslås författningsregleras genom bestämmelser i polislagen (1984:387) och i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Myndighetens roll som kontrollmyndighet ska förtydligas vad gäller dialoger med aktörerna inom yrkestrafiken och det brottsförebyggande arbetet med till exempel informationsinsatser om gällande regelverk. Vi bedömer att en samlad organisation inom Polismyndigheten kommer att påverka den framtida kompetensförsörjningen inom området positivt. Möjligheten att ytterligare underlätta kompetensförsörjningen genom att utöka antalet bilinspektörer och civila utredare bör prövas och utvärderas inom myndigheten.

En viktig förutsättning för att kunna genomföra effektiva vägkontroller av yrkestrafiken är väl utrustade och ändamålsenligt placerade kontrollplatser. Trafikverket ansvarar för kontrollplatserna och Transportstyrelsen föreskriver om vilka krav som ställs på dessa. Vi föreslår att ansvaret för kontrollplatserna förtydligas genom att det författningsregleras att de ingår i det statliga vägnätet. Det innebär att investeringar i och underhåll av kontrollplatserna kommer att ingå i Trafikverkets samlade planering.

Utöver de ovan nämnda myndigheterna är ett stort antal myndigheter involverade i kontrollerna av yrkestrafiken på väg. Informa-

tionsflödet mellan dessa myndigheter är avgörande för att tillsyn och kontroller ska kunna bedrivas på ett effektivare sätt än i dag och för att myndigheternas samarbete ska underlättas, samtidigt som den personliga integriteten skyddas i tillräcklig omfattning. De problem som vi identifierat tycks främst handla om praktiskt samarbete och tekniska frågor som myndigheterna redan i dag arbetar med och har möjlighet att lösa. Kopplat till detta föreslår vi att berörda myndigheter ges i uppdrag att lämna förslag på hur Transportstyrelsen ska informeras om i vilket företag en förare arbetar, om föraren har begått brott i samband med utövandet av yrkesmässig trafik.

Vi gör vidare bedömningen att en fullständig översyn av förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet är en förutsättning för en effektivare kontrollverksamhet, i synnerhet vad gäller den personliga tidboken. Vi bedömer vidare att tillsynsverksamheten avseende transporter av farligt gods kan effektiviseras om tillsynsmyndigheterna har möjlighet att hantera uppgifter om genomförda kontroller på ett mer samlat sätt.

Sanktionsväxling

Vi har genomfört en omfattande kartläggning av möjligheten och lämpligheten att sanktionsväxla överträdelse av bestämmelser inom yrkestrafikområdet, det vill säga att ersätta straffbestämmelser med sanktionsavgifter. Flera av de bestämmelser som vi har granskat skulle var för sig kunna vara lämpliga för sanktionsväxling. Regelverket på trafikområdet är dock mycket omfattande och komplext. Det är därför svårt att överblicka vilka följdverkningar en enstaka sanktionsväxling skulle få i ett större perspektiv. Om det råder oklarheter kring hur reglerna om sanktionsavgift skulle förhålla sig till det befintliga regelverket är vår bedömning att man bör avstå från sanktionsväxling.

Merparten av de bestämmelser vi kartlagt uppfyller inte de kriterier som vi anser ska vara uppfyllda för att det ska vara lämpligt med en sanktionsväxling. Enligt våra kriterier ska det bland annat vara fråga om överträdelse där sanktionsväxlingen kan få en reell effekt på regel efterlevnaden. Det innebär att sanktionen behöver träffa rätt aktör. Denne aktör kan exempelvis vara en arbetsgivare eller ett transportföretag. Det ska vidare vara relativt enkelt att utreda om en överträdelse har ägt rum, detta eftersom vi föreslår att påförande av

sanktionsavgift ska grunda sig på strikt ansvar och inte uppsåt eller oaktsamhet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelser om medförande och uppvisande av dokument enligt förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och yrkestrafikförordningen (2012:237) ska ändras så att sanktionen för överträdelse byts ut från penningböter till sanktionsavgift. Vidare föreslår vi att yrkestrafikförordningen och taxi- trafikförordningen (2012:238) ändras så att överträdelser av bestämmelser om anmälan av trafikansvariga och andra personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning sanktionsväxlas på samma sätt. I enlighet med vad som gäller i dag föreslås Transportstyrelsen vara den myndighet som prövar frågor om sanktionsavgift. Det ska vara möjligt att besluta om förskott för sanktionsavgift och förbud mot fortsatt färd när det handlar om företag som inte har hemvist i Sverige.

Sällning för narkotika

Till skillnad från vad som gäller för alkohol saknas i dag möjligheter att genomföra sällningsprov för narkotika i trafiken. Ett sällningsprov innebär ett rutinmässigt prov utan krav på misstanke om brott. Mot bakgrund av ökningen av narkotika i trafiken och narkotika-relaterade trafikolyckor är det angeläget att skapa förutsättningar för att stävja drograttfylleri.

Vid en avvägning mellan å ena sidan de positiva effekterna av en reglering om sällning för narkotika i trafiken och å andra sidan det integritetsintrång och den olägenhet som en sådan lagstiftning skulle innebära för den enskilde är det vår slutsats att de positiva effekterna väger tyngre. Vi föreslår därför att salivprov samt analys av ögon och ögonrörelser ska kunna användas för sällning för narkotika i trafiken, utan att misstanke om brott föreligger.

I fråga om integritetsaspekterna är vi av uppfattningen att varken ögonundersökning eller salivprov innebär så stora intrång i den personliga integriteten att dessa i sig är olämpliga tekniker för ändamålet. De båda teknikerna är dessutom tillräckligt tillförlitliga för att kunna användas i sällningssammanhang och uppfyller även i övrigt de krav som bör ställas avseende användarvänlighet och lämplighet.

Åtgärderna avseende sållning ska kunna utföras av polismän samt av tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket. Förslagen ska införas genom en ny lag som ersätter den nuvarande lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken.

Trafiksäkerhetskontrollanter

Polismyndigheten och Trafikverket har föreslagit regeringen att ett system med så kallade trafiksäkerhetskontrollanter införs. Dessa skulle ha befogenheter att genomföra sållningsprov för alkohol. Vi har utvärderat frågan och bedömer att ett sådant system inte bör införas. Vår slutsats grundar sig på följande.

- Med hänsyn till rättssäkerheten bör kontrollanterna inte ges befogenheter att bruka våld, genomföra kroppsbesiktning eller vidta andra utredningsåtgärder.
- Avsaknaden av polisiära befogenheter skulle medföra att kontrollanterna i stor utsträckning var beroende av polisiär assistans. Detta skulle minska effektiviteten i verksamheten och riskera att påverka den samlade polisiära verksamheten negativt.
- En kontrollant skulle ha begränsade möjligheter att agera om ett fordon inte stannar för kontroll, vilket skulle påverka systemets preventiva effekt och dess legitimitet negativt.
- Kontrollanterna skulle ha mycket begränsade möjligheter att ingripa mot övrig brottslighet som upptäcks vid nykterhetskontrollerna. Även detta skulle skada förtroendet för systemet och motverka dess preventiva effekt.
- Det skulle vara svårt att garantera kontrollanternas säkerhet och arbetsmiljö.

Summary

Remit

Our remit has been to submit proposals that lead to more effective checks and to a sanctions system that results in more commercial drivers on the road following the rules in this area. The overarching aim is to promote crime prevention and road safety and achieve a good social situation for drivers and healthy competition in commercial road transport. In line with our terms of reference, we submit proposals in the following four areas:

- Joined-up organisation and measures for effective checks on commercial traffic.
- Replacing penal sanctions in the commercial traffic sector.
- Random drug testing of commercial drivers, in other words a routine test with no requirement that a crime is suspected.
- Road safety inspectors carrying out alcohol testing.

The first two areas are restricted to commercial drivers while the other two cover all traffic on the roads.

Future checks on commercial drivers

In line with our terms of reference, we have evaluated an organisational solution in which resources would be transferred from the Swedish Police Authority and the Swedish Transport Agency to a new agency. Our proposal is that the current structure be retained but for it to be expanded with clearer governance and for the resources for operations in the area of commercial traffic at the Swedish Police Authority and the Swedish Transport Agency to be

determined by the Government. Such governance would ensure that the resources in this area are ring-fenced and cannot be used for other aspects of the mandates of either agency.

To maintain and develop an effective, joined-up system of checks, the staff resources of both agencies will need to be expanded. Our estimation is that this concerns about a hundred posts at the Swedish Police Authority and about 35 posts at the Swedish Transport Agency. The impact on other agencies in the control chain should also be taken into account when allocating resources.

Because collaboration between the two agencies is fundamental to their combined effectiveness, requirements for a common focus, development and follow-up of checks on commercial traffic are to be decided by the Government. This can be achieved through changes to the instructions issued to each agency, in appropriation directions or through specific Government mandates.

We propose that a national umbrella organisation for operations in the field of commercial traffic be established at the Swedish Police Authority. This organisation is to encompass management, coordination and operational activity as well as the follow-up and development of operations. It is proposed that the new organisation be regulated by statute through provisions in the Police Act (1984:387) and Ordinance (2014:1102) containing instructions for the Swedish Police Authority. The Authority's role as a control authority is to be clarified regarding dialogue with commercial traffic actors and crime prevention work, for example, through information initiatives on applicable regulations in different areas. We judge that an umbrella organisation within the Swedish Police Authority will have a positive impact on future skills supply in this area. The opportunity to further facilitate skills supply by increasing the number of vehicle inspectors and civil investigators should be examined and evaluated by the Police Authority.

One important criterion in being able to conduct effective road checks on commercial traffic is well-equipped and appropriately located checkpoints. The Swedish Transport Administration is responsible for the checkpoints and the Swedish Transport Agency lays down the conditions imposed on these. We propose that responsibility for the checkpoints be made clear by it being laid down by statute that they form part of the national road network. This means that investment and maintenance of the checkpoints will be included

in the overall operations and planning of the Swedish Transport Administration.

A large number of agencies are involved in checks of commercial road traffic in addition to the above agencies. The flow of information between these agencies is vital to enable inspection and checks to be conducted in a more effective manner than is currently the case and to facilitate collaboration between the agencies, while sufficiently protecting personal privacy. The problem we have identified seems mainly to concern practical collaboration and technical questions that the agencies are already working on at the moment and are likely to resolve. Linked to this, we propose that the agencies concerned be tasked with submitting proposals for how the Swedish Transport Agency is to be informed of the company for which a driver works if the driver has committed a crime while operating commercial traffic.

We also make the assessment that a complete review of the Ordinance (1994:1297) on rest times for certain road transport in Sweden is a prerequisite for an effective supervision, in particular regarding the personal driving journal. We further conclude that the supervision of transport of dangerous goods could be improved if the supervisory authorities had the ability to handle the checks in a more joined-up way.

Replacing penal provisions with sanction charges

We have conducted an extensive survey of the opportunity and the feasibility of replacing penal provisions for infringements of the provisions of commercial traffic legislation with sanction charges.

Several of the provisions that we have examined could individually be appropriate for this change in penalty. However, the regulations in the road traffic sector are very extensive and complex. It is therefore difficult to gain an overview of the knock-on effects that changing one individual penalty might have in the wider context. If there is a lack of clarity as to how the rules on sanction charges are to relate to the existing regulations, it is our view that no such change should take place.

The majority of the provisions we have surveyed do not fulfil the criteria that we consider must be met for a change in penalty to be

appropriate. According to our criteria, one of the requirements for replacing a penalty with a sanction charge is that it must concern an infringement where the change in penalty will have a genuine impact on compliance. This means that the sanction must be imposed on the right actor. This actor might, for example, be an employer or a transport company. Furthermore, it must be relatively easy to investigate whether an infringement has taken place; this being because we propose that the imposition of a sanction charge is to be founded on strict responsibility rather than on intention or negligence.

In the light of this, we propose that provisions on carrying and showing documents under Ordinance (1998:786) on international road transport in the European Economic Area (EEA) and the Commercial Traffic Ordinance (2012:237) be amended such that the penalty for infringements be changed from monetary fines to sanction charges. Furthermore, we propose that the Commercial Transport Ordinance and the Taxi Traffic Ordinance (2012:238) be amended such that a change in penalty be applied to infringements of provisions on reporting those responsible for traffic and other people covered by the requirement of aptitude testing. As today, it is proposed that the Swedish Transport Agency be the agency that examines questions of sanction charges. It must be possible to decide on advance payments of sanction charges and bans on continuing the journey for companies that are not based in Sweden.

Random drugs testing

Unlike the rules that apply to alcohol, there are currently no opportunities to conduct random traffic checks for drugs. Random testing refers to routine tests with no requirement to suspect that a crime is being committed. In the light of the increase in the use of drugs on the roads and in drug-related road accidents, there is an urgent need to render it possible to halt drug use at the wheel.

When weighing up on the one hand the positive effects of a regulation on random drug testing on the roads and on the other hand infringements of personal privacy and the inconvenience that such legislation would cause to individuals, it is our conclusion that the positive effects weigh considerably more heavily.

We therefore propose that it be possible to use saliva tests and analysis of eyes and eye movements to test for drug use on the roads without a suspicion of criminal behaviour.

Regarding the privacy aspects, we take the view that neither eye examinations nor saliva tests involve such great infringements of personal privacy that these would be unsuitable methods for the purpose per se. Both the methods are also sufficiently reliable to be able to be used in a random testing context and also fulfil the other criteria that should be imposed regarding user-friendliness and suitability.

The random testing could be carried out by police officers and by officials of the Swedish Coast Guard and Swedish Customs. The proposals are to be introduced in a new act to replace the current Act (1999:216) on eye examinations when certain traffic crimes are suspected.

Road safety inspectors

The Swedish Police Authority and the Swedish Transport Administration have proposed to the Government that a system of road safety inspectors be introduced. The inspectors would have the authority to carry out random testing for alcohol in the form of breath tests. We have evaluated this question and judge that such a system should not be introduced. Our conclusion is based on the following considerations.

- With regard to the rule of law, the inspectors should not be given the power to use force, nor the right to carry out bodily inspections or take other investigative measures.
- Due to the lack of police authority, the inspectors would be heavily dependent on police assistance. This would reduce the effectiveness of the system, but also risk having a negative impact on the effectiveness of the police operations.
- The ability of an inspector to effectively tackle a vehicle that fails to stop at a checkpoint would be limited, which would have a negative impact on the preventive effect of the system and its legitimacy.

- The inspectors would have a very limited ability to take action against other crime identified in conjunction with the tests for drug and alcohol use. This would also damage trust in the system and undermine its preventive effect.
- It would be difficult to guarantee the safety and the work environment of the inspectors.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om vissa undersökningar i syfte att ta reda på om en person är påverkad av något annat medel än alkohol. Dessa undersökningar är

1. tagande av salivprov och
2. undersökning av en persons ögon och ögonrörelser.

2 § För tagande av salivprov och undersökning av ögon och ögonrörelser enligt denna lag ska 28 kap. 13 § rättegångsbalken inte gälla.

Förutsättningar för provtagning och undersökning

3 § Provtagning och undersökning enligt denna lag får utföras på

1. förare av ett motordrivet fordon,
2. förare av ett maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg, samt
3. den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som avses i 6 kap. 20 § luftfartslagen (2010:500).

Genomförande av provtagning och undersökning

4 § Som hjälpmedel vid tagande av ett salivprov får för ändamålet särskilt avsett provtagningsinstrument användas.

En ögonundersökning enligt denna lag får endast omfatta yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel vid undersökningen får användas

1. pupillometer,
2. penna eller annat liknande föremål,
3. mindre ljuskälla, samt
4. andra tekniska hjälpmedel som behövs för ändamålet.

Om inte särskilda skäl föranleder något annat, ska provtagning eller undersökning ske på eller i nära anslutning till den plats där personen kontrolleras eller ett ingripande mot honom eller henne sker. Provtagning eller undersökning får endast göras med hjälpmedel som kan användas utan dröjsmål.

5 § Provtagning eller undersökning ska genomföras på ett sätt som inte utsätter den som undersöks för allmän uppmärksamhet. Om särskilda skäl inte föranleder något annat, ska åtgärden genomföras i ett täckt fordon eller inomhus i ett avskilt rum. Om den undersökte begär det ska det föras protokoll vid provtagningen eller undersökningen och utfärdas ett bevis om utförd åtgärd.

6 § Åtgärder enligt denna lag genomförs av en polisman. En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen får ta salivprov och genomföra ögonundersökning på förare av ett motordrivet fordon.

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som ska ta ett salivprov eller genomföra en ögonundersökning har samma befogenhet som en polisman har enligt 22 § polislagen (1984:387) att stoppa ett fordon.

Blodprov

7 § Blodprov får tas på den som är skyldig att genomgå en åtgärd enligt denna lag även om det inte finns förutsättningar för det enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken, om han eller hon

1. vägrar att medverka till provtagning eller undersökning, eller

2. inte kan genomgå sådan provtagning eller undersökning på grund av att han eller hon varit inblandad i en trafikolycka.

-
1. Denna lag träder i kraft den ...
 2. Genom lagen upphävs lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken.

1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 2 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §¹

Inom Polismyndigheten ska det finnas

1. en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen),

2. en avdelning som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare (Avdelningen för särskilda utredningar), *och*

3. en avdelning som har ett nationellt ansvar för myndighetens forensiska verksamhet, utför undersökningar och bedriver forskning inom detta område (Nationellt forensiskt centrum).

2. en avdelning som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare (Avdelningen för särskilda utredningar),

3. en avdelning som har ett nationellt ansvar för myndighetens forensiska verksamhet, utför undersökningar och bedriver forskning inom detta område (Nationellt forensiskt centrum),
och

4. en funktion som på nationell nivå leder, samordnar och utför den trafikverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 2014:588.

1.3 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)

Härigenom föreskrivs i fråga om yrkestrafiklagen (2012:210)

dels att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kunskapskrav för fordonsbesättningar vid vägtransporter, och
2. avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt förordning (EG) nr 1071/2009, denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om cabotage-transport i förordning (EG) nr 1072/2009.

3 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om

1. anmälningskrav i förordning (EG) nr 1071/2009 och i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,

2. cabotage-transport och krav på tillstånd i förordning (EG) nr 1072/2009,

3. krav på kontrolldokument och tillstånd i förordning (EG) nr 1073/2009,

² Senaste lydelse 2014:1395.

4. krav på kontrolldokument och tillstånd i den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 2002/917/EG av den 3 oktober 2002 om ingåendet av Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss, och

5. krav på tillstånd som avses i 3 kap. 3 eller 5 § denna lag.

Denna lag träder i kraft den ...

1.4 Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 3 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. prisinformation, utmärkning av fordon och den lokalkännedom som taxiförare bör ha,
2. taxameterutrustning samt användning och kontroll av sådan utrustning,
3. skriftliga prov i yrkeskunnande och yrkeskompetens samt körprov för taxiförarlegitimation, och
4. avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om anmälningskrav i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Denna lag träder i kraft den ...

³ Senaste lydelse 2014:1396.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd

Häriigenom föreskrivs att 7 § lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁴

Omhändertagande eller klampning får vidtas när ett beslut att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden har meddelats enligt

1. 8 b § lagen (1972:435) om överlastavgift,

2. 25 b § förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,

3. 10 kap. 6 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., *eller*

3. 10 kap. 6 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.,

4. 7 d § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

4. 7 d § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), *eller*

5. 6 kap. 1 e § yrkestrafikförordningen (2012:237).

En åtgärd som anges i första stycket ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för den och får inte bestå under längre tid än 36 timmar.

Denna lag träder i kraft den ...

⁴ Senaste lydelse 2018:631.

1.6 Förslag till förordning (2021:000) om föreskrifter rörande salivprov och ögonundersökning i trafiken

Härigenom föreskrivs följande.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om verkställighet av lagen (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken. Föreskrifter som rör Tullverket eller Kustbevakningen får meddelas efter att respektive myndighet har hörts.

-
1. Denna förordning träder i kraft den ...
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1999:221) om föreskrifter rörande ögonundersökning.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

Härigenom föreskrivs att 1, 3–5 och 7 a–c §§ förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

Denna förordning reglerar vissa förhållanden i anslutning till

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006,

3. kommissionens förordning (EG) nr 3298/94 av den 21 december 1994 om det närmare förfarandet i systemet med transiträttigheter (miljöpoäng) för transport med tung lastbil genom Österrike, upprättat genom artikel 11 i protokoll nr 9 till anslutningsakten för Norge, Österrike, Finland och Sverige, och

4. rådets beslut nr 917/2002/EG av den 3 oktober 2002 om ingåendet av Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss.

4. rådets beslut nr 2002/917/EG av den 3 oktober 2002 om ingåendet av Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss.

⁵ Senaste lydelse 2011:1093.

3 §⁶

Med behörig kontrollant enligt artiklarna 4.3 andra meningen, 17 och 19 i förordning (EG) nr 1073/2009 i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013 och enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i förordning (EG) nr 1072/2009 i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013 avses *polisman och bilinspektör*. I fråga om inhämtande av uppgift i gemenskapstillstånd eller förartillstånd vid Kustbevakningens tillsyn över att lagen (2006:263) om transport av farligt gods och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs beträffande gods i hamnars landområden som är avsett för vidare transport, avses med behörig kontrollant enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i förordning (EG) nr 1072/2009 kustbevakningstjänsteman. Med behörig kontrolltjänsteman enligt den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 917/2002/EG avses *polisman och bilinspektör*.

Med behörig kontrollant enligt artiklarna 4.3 andra meningen, 17 och 19 i förordning (EG) nr 1073/2009 i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013 och enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i förordning (EG) nr 1072/2009 i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013 avses *polisman, bilinspektör och tulltjänsteman*. I fråga om inhämtande av uppgift i gemenskapstillstånd eller förartillstånd vid Kustbevakningens tillsyn över att lagen (2006:263) om transport av farligt gods och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs beträffande gods i hamnars landområden som är avsett för vidare transport, avses med behörig kontrollant enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i förordning (EG) nr 1072/2009 kustbevakningstjänsteman. Med behörig kontrolltjänsteman enligt den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 2002/917/EG avses *polisman, bilinspektör och tulltjänsteman*.

⁶ Senaste lydelse 2015:75.

4 §⁷

Till böter döms den som uppsåtligen

1. driver trafik utan sådant
 - a) tillstånd som avses i artikel 4 eller 6 i förordning (EG) nr 1073/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,
 - b) kontrolldokument som avses i artikel 12 i samma förordning, om han eller hon inte är undantagen från kravet på kontrolldokument enligt 2 a §,
 - c) certifikat som avses i artikel 5.5 i samma förordning,
2. driver trafik utan något av de tillstånd som avses i artikel 3 i förordning (EG) nr 1072/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,
3. utför cabotagetrafik i strid med förordning (EG) nr 1073/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013, eller
4. utför transporter utan sådant tillstånd som avses i artikel 15 i den överenskommelse som bifogas rådets beslut nr 917/2002/EG eller sådant kontrolldokument som avses i artikel 10 i samma överenskommelse.

5 §⁸

Till penningböter döms den som uppsåtligen eller av oakt-samhet

1. bryter mot artikel 4.3 andra meningen eller artikel 19 i förordning (EG) nr 1073/2009,
2. bryter mot artikel 4.6 andra meningen eller artikel 5.6 tredje meningen i förordning (EG) nr 1072/2009,

Sanktionsavgift ska påföras det transportföretag som bryter mot

1. artikel 4.3 andra meningen eller artikel 19 i förordning (EG) nr 1073/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,
2. artikel 4.6 andra meningen eller artikel 5.6 tredje meningen i förordning (EG) nr 1072/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,

⁷ Senaste lydelse 2014:1439.

⁸ Senaste lydelse 2011:1093.

3. *bryter mot* artikel 17.1 i förordning (EG) nr 1073/2009, eller

4. *bryter mot* artikel 18 eller artikel 20 i den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 917/2002/EG.

3. artikel 17.1 i förordning (EG) nr 1073/2009, *i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013*, eller

4. artikel 18 eller artikel 20 i den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 2002/917/EG.

7 a §⁹

Frågor om påförande av sanktionsavgift enligt 5 a § prövas av Transportstyrelsen.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska transportföretaget ges tillfälle att yttra sig.

Sanktionsavgift får sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl.

Frågor om påförande av sanktionsavgift enligt 5 och 5 a §§ prövas av Transportstyrelsen.

7 b §¹⁰

Sanktionsavgift enligt 5 § ska påföras med ett belopp om 10 000 kronor.

Sanktionsavgift enligt 5 a § ska påföras med ett belopp om 40 000 kronor.

Sanktionsavgift enligt 5 a § ska påföras med ett belopp om 40 000 kronor.

⁹ Senaste lydelse 2014:1439.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:1439.

7 c §¹¹

Om ett transportföretag ska påföras sanktionsavgift enligt 5 a §, ska en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman vid vägkontrollen besluta om förskott för sanktionsavgiften.

Om ett transportföretag ska påföras sanktionsavgift enligt 5 eller 5 a §, *och transportföretaget inte har hemvist i Sverige*, ska en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman vid vägkontrollen besluta om förskott för sanktionsavgiften.

Ett förskott som har beslutats av en polisman eller bilinspektör ska betalas till Polismyndigheten. Ett förskott som har beslutats av en tulltjänsteman ska betalas till Tullverket.

-
1. Denna förordning träder i kraft den ...
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet.

¹¹ Senaste lydelse 2018:622.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹²

Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och får omfatta

1. investeringar och förbättringar i det statliga stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,

2. drift och underhåll samt tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion för hela det statliga vägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,

3. drift, underhåll, rekonstruktion och investeringar i det statliga järnvägsnätet, stationer och terminaler,

4. åtgärder för förbättrad miljö längs de befintliga statliga väg- och järnvägsnäten,

5. räntor och amorteringar för lånefinansierade investeringar,

6. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

7. investeringar i och förbättringar av busshållplatser längs det statliga vägnätet om hållplatserna ingår i ett nationellt prioriterat nät för kollektivtrafik som ska vara användbart för personer med funktionsnedsättning.

7. investeringar i och förbättringar av busshållplatser längs det statliga vägnätet om hållplatserna ingår i ett nationellt prioriterat nät för kollektivtrafik som ska vara användbart för personer med funktionsnedsättning,

8. investeringar i och underhåll av ett nationellt nät av kontrollplatser för yrkestrafik på väg.

Denna förordning träder i kraft den ...

¹² Senaste lydelse 2010:160.

1.9 Förslag till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237)

Härigenom föreskrivs i fråga om yrkestrafikförordningen (2012:237) dels att 6 kap. 1 och 2 §§ och rubriken till 6 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas elva nya paragrafer, 6 kap. 1 a–k §§ och närmast före 6 kap. 1 §, 6 kap. 1 a §, 6 kap. 1 b §, 6 kap. 1 d §, 6 kap. 1 h §, 6 kap. 1 i § och 6 kap. 2 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Straffbestämmelser och överklagande

Ansvarsbestämmelser m.m.

6 kap.

Straffbestämmelser

1 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1071/2009, 2 kap. 5 §, 3 kap. 2 § eller 4 kap. 2 eller 6 § döms till penningböter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 kap. 2 eller 6 § döms till penningböter.

Sanktionsavgift m.m.

Sanktionsavgift

1 a §

Sanktionsavgift ska påföras det företag som bryter mot

1. artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1071/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,

2. 2 kap. 5 §, eller

*3. 3 kap. 2 §.**Prövningsmyndighet och
avgiftens storlek**1 b §*

Frågor om påförande av sanktionsavgift enligt 1 a § prövas av Transportstyrelsen.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska företaget ges tillfälle att yttra sig.

Sanktionsavgift får sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl.

1 c §

Sanktionsavgift enligt 1 a § ska påföras med ett belopp om 10 000 kronor.

*Förskott**1 d §*

Om ett företag som ska påföras sanktionsavgift enligt 1 a § 3 inte har hemvist i Sverige, ska en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman vid vägkontrollen besluta om förskott för sanktionsavgiften.

Ett förskott som har beslutats av en polisman eller bilinspektör ska betalas till Polismyndigheten. Ett förskott som har beslutats av en tulltjänsteman ska betalas till Tullverket.

1 e §

Om det förskott som anges i 1 d § inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, ska polismannen, bilinspektören eller tulltjänstemannen besluta att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden. En polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman får avstå från att fatta ett sådant beslut, om det finns synnerliga skäl.

Ett beslut enligt första stycket gäller tills förskottet betalats eller, om sanktionsavgift slutligt påförts utan att förskottet har betalats, denna avgift har betalats.

1 f §

Ett beslut om förskott för sanktionsavgift eller att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska skyndsamt underställas Transportstyrelsens prövning. Transportstyrelsen ska omedelbart pröva om beslutet ska bestå.

Om ett beslut om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden gäller enligt 1 e §, ska ärendet om sanktionsavgift handläggas utan dröjsmål.

Transportstyrelsen får vid sin handläggning

1. helt eller delvis sätta ned ett förskott som har bestämts för avgiften,

2. upphäva det beslut som gäller enligt 1 e §, om det finns synnerliga skäl.

Punkterna 1 och 2 gäller även när Transportstyrelsen slutligt prövar påförandet av sanktionsavgift.

1 g §

Om det inte påförs någon sanktionsavgift, eller om avgiften sätts ned eller efterges, ska det överskjutande beloppet av betalat förskott enligt 1 d § återbetalas.

Betalning av sanktionsavgifter

1 h §

Sanktionsavgifter ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgifter ska betalas till Transportstyrelsen.

Verkställighet

1 i §

När ett beslut om sanktionsavgift har vunnit laga kraft får det verkställas enligt utsökningsbalken.

1 j §

Sanktionsavgift får påföras bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts.

1 k §

En sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

*Överklagande**2 §¹³*

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Ytterligare bestämmelser om överklagande finns i 6 kap. 4 § yrkestrafiklagen (2012:210).

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Ytterligare bestämmelser om överklagande finns i 6 kap. 4 § yrkestrafiklagen (2012:210).

Följande beslut får inte överklagas:

- 1. en polismans, bilinspektörs eller tulltjänstemans beslut enligt 1 d och 1 e §§, och*
- 2. Transportstyrelsens beslut enligt 1 f §.*

-
1. Denna förordning träder i kraft den ...
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelse som ägt rum före ikraftträdandet.

¹³ Senaste lydelse 2018:1071.

1.10 Förslag till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238)

Härigenom föreskrivs i fråga om taxitrafikförordningen (2012:238)

dels att 7 kap. 1 § och rubriken till 7 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 7 kap. 3 a–g §§ och närmast före 7 kap. 3 a §, 7 kap. 3 b §, 7 kap. 3 d § och 7 kap. 3 e § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Straffbestämmelser och
överklagande*

Ansvarsbestämmelser m.m.

7 kap.

1 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 kap. 10 §, 3 kap. 13 §, 4 kap. 2 eller 6 § eller 5 kap. 6 § döms till penningböter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 13 §, 4 kap. 2 eller 6 § eller 5 kap. 6 § döms till penningböter.

Sanktionsavgift m.m.

Sanktionsavgift

3 a §

Sanktionsavgift ska påföras den tillståndshavare som bryter mot 2 kap. 10 §.

*Prövningsmyndighet och
avgiftens storlek*

3 b §

Frågor om påförande av sanktionsavgift enligt 3 a § prövas av Transportstyrelsen.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska tillståndshavaren ges tillfälle att yttra sig.

Sanktionsavgift får sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl.

3 c §

Sanktionsavgift enligt 3 a § ska påföras med ett belopp om 10 000 kronor.

Betalning av sanktionsavgifter

3 d §

Sanktionsavgifter ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgifter ska betalas till Transportstyrelsen.

*Verkställighet**3 e §*

När ett beslut om sanktionsavgift har vunnit laga kraft får det verkställas enligt utsökningsbalken.

3 f §

Sanktionsavgift får påföras bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts.

3 g §

En sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

-
1. Denna förordning träder i kraft den ...
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 35 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹⁴

Av 2 b § polislagen (1984:387) framgår att det vid Polismyndigheten ska finnas

– en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen), *och*

– en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen).

– en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen),

– en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen), *och*

– en funktion som på nationell nivå leder, samordnar och utför den trafikverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet.

Vid Polismyndigheten ska det dessutom finnas

– en nationell funktion för de internationella uppgifter som anges i 16–19 §§,

– sådana personsäkerhetsenheter som anges i 6 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete,

– en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet, och

– en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

Denna förordning träder i kraft den ...

¹⁴ Senaste lydelse 2019:193.

2 Uppdrag, utgångspunkter och definitioner

2.1 Vårt uppdrag och arbetssätt

2.1.1 Vårt direktiv

Av vårt direktiv¹ framgår att utredningen ska lämna förslag som leder till effektivare kontroller och till ett sanktionssystem som får fler inom yrkestrafiken på väg att följa reglerna på området. Det övergripande syftet är att främja brottsbekämpningen och trafik-säkerheten samt att åstadkomma en god social situation för förare och en sund konkurrens inom yrkestrafiken på väg.

Enligt vår tolkning av direktivet omfattar uppdraget att lämna förslag inom följande fyra områden.

- En samlad organisation och åtgärder för en effektiv kontroll av yrkestrafiken.
- Sanktionsväxling inom yrkestrafikområdet.
- Sällningsprov för narkotika i trafiken, det vill säga ett rutinmässigt prov utan krav på misstanke om brott.
- Trafiksäkerhetskrollanter som utför nykterhetskontroller.

De första två områdena är avgränsade till yrkestrafiken medan de två andra omfattar all trafik på väg. De olika avgränsningarna innebär att vi i våra analyser kommer att utgå från såväl den samlade utvecklingen inom trafikområdet som utvecklingen specifikt inom yrkestrafikområdet.

¹ Dir. 2019:51, bilaga 1.

Genom tilläggsdirektiv² beslutade regeringen i juni 2020 att ta bort kravet på delredovisning och att samtliga delar av uppdraget skulle redovisas samlat. Genom ytterligare ett tilläggsdirektiv³ beslutade regeringen i januari 2021 att uppdraget skulle slutredovisas senast den 30 april 2021.

2.1.2 Vårt arbetssätt

Utredningen, som har biståtts av fyra sakkunniga och tre experter, har sammanträtt vid sju tillfällen. Av de sakkunniga är två anställda vid Infrastrukturdepartementet och två vid Justitiedepartementet. De tre experterna är anställda vid Transportstyrelsen, Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten.

Vid sidan av möten med sakkunniga och experter har vi deltagit i möten med berörda myndigheter och med ett stort antal intresseorganisationer och andra intressenter.

Vi har även samrått med Utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (Fi 2020:05).

I samband med den internationella kartläggning som gjorts har ett antal digitala möten genomförts med representanter för aktuella departement och myndigheter i Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland.

Utredningen har arrangerat en hearing med representanter för åtta myndigheter och åtta övriga intressenter. Vid hearingen lämnades synpunkter på och diskuterades frågan om den övergripande organisationen av kontrollerna av yrkestrafiken (avsnitt 5.3.2).

Vi har vidare deltagit i ett antal konferenser och seminarier där de för utredningen aktuella frågeställningarna har behandlats.

2.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet

I detta avsnitt redogörs för mål och utveckling inom de områden som utredningens förslag ska bidra till att stärka. Som ett litet exportberoende land i utkanten av Europa är Sverige beroende av en fungerade marknad med tillförlitliga transporter. Det råder stor konkurrens på transportmarknaden och en förutsättning för en väl

² Dir. 2020:65, bilaga 2.

³ Dir. 2021:3, bilaga 3.

fungerande sektor är att konkurrensen sker på lika villkor. För att uppnå detta krävs effektiva kontroller som säkerställer en hög regel-efterlevnad.

2.2.1 Mål och övergripande utveckling av yrkestrafiken

Riksdagen har fastställt mål för transportpolitiken där det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet kompletteras av ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.⁴

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Dessutom finns ett klimatmål för transportsektorn som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.⁵

Regeringen gör i budgetpropositionen för 2021⁶ bedömningen att den samlade transportförsörjningen ännu inte är samhällsekonomiskt effektiv. Detta eftersom köparna av transporter i dagsläget inte betalar för alla de kostnader, inklusive externa sådana, som transportererna orsakar. Tillgängligheten för godstrafik och standarden på infrastrukturen varierar över landet men under 2019 har bärigheten på en del av det strategiskt utpekade vägnätet uppgraderats till 74 ton vilket innebär en förbättrad tillgänglighet. De mätningar som gjorts av Trafikverket om hur nöjda yrkesförarna är med tillgängligheten vid den senaste resan på väg visar att 66 procent ger resan ett positivt

⁴ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118.

⁵ Prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

⁶ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 22.

betyg. De problem som upplevs som de största är tät trafik och vägarbeten.

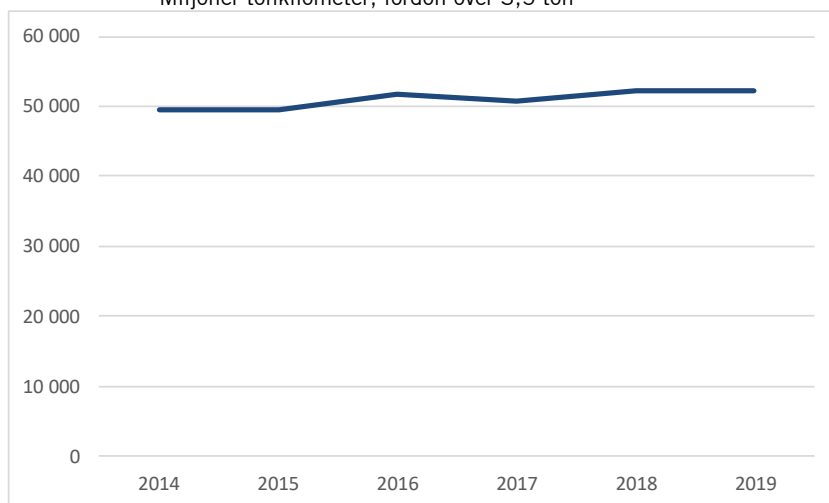
Regeringen konstaterar vidare i budgetpropositionen att etappmålet⁷ för trafiksäkerhet inom vägtrafiken verkar vara inom räckhåll såväl vad gäller antalet omkomna som allvarligt skadade. Vad gäller transporternas växthusgasutsläpp har dessa minskat över tid, men inte i den takt som krävs för att nå målet. Det etappmål som finns bedöms inte kunna nås med befintliga styrmedel.

Omfattningen av yrkestrafiken vad gäller gods-, taxi- och buss trafik går att kvantifiera med hjälp av hur många ton gods som fraktas och hur körsträckorna utvecklas.

Vad gäller godstransportarbetet har det under perioden 2014–2019 ökat med knappt sex procent från 49 534 miljoner tonkilometer till 52 366 miljoner tonkilometer. Detta innebär att godstransportarbetet på väg under 2019 utgjorde 51 procent av samtliga godstransporter i landet.⁸ I godstransportarbetet inkluderas samtliga svenska lastbilar såväl som merparten av de utländska.⁹

Figur 2.1 Godstransportarbete under perioden 2014–2019

Miljoner tonkilometer, fordon över 3,5 ton



Källa: Egen bearbetning av Trafikanalys Transportarbete i Sverige 2000–2019.

⁷ Etappmålet innebär att antalet omkomna halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

⁸ Transportarbete i Sverige 2000–2019, Trafikanalys.

⁹ Statistiken över utländska lastbilar baseras på uppgifter från Eurostat vilket innebär att lastbilar som är registrerade utanför EU inte ingår.

I slutet av 2018 fanns det knappt 17 000 företag med tillstånd att bedriva yrkesmässig godstrafik. Av dessa var 61 procent aktiebolag. Sett till antalet anställda var majoriteten av företagen småskaliga, 42 procent var enmansföretag och 39 procent hade färre än fyra anställda. Endast 0,4 procent hade fler än 100 anställda. Medianomsättningen uppgick 2017 till 5,7 miljoner kronor och soliditeten till 35 procent. Rörelsemarginalen var 4 procent vilket kan jämföras med motsvarande siffra för näringslivet i stort som var 7 procent.¹⁰

Trafikanalys har även presenterat statistik¹¹ fram till 2016 över utländska lastbilstransporter i Sverige. Det samlade transportarbetet för dessa mätt i tonkilometer uppgick 2016 till 9 295 miljoner. Det motsvarar 19 procent av det samlade transportarbetet mätt i tonkilometer under året. Av utländska lastbilars transporter med start- och slutpunkt på svensk mark under 2016 innehöll 48 procent last. Den genomsnittliga godsvikten vid cabotage transporter uppgick till 18 ton per körning, vilket kan jämföras med de svenska lastbilarna som i snitt körde 11 ton per transport med last i inrikestrafiken samma år. Lastbilar från Polen, Bulgarien och Lettland körde flest cabotagekilometrar med last i Sverige. Tillsammans körde dessa tre länder över hälften, 54 procent, av de utländska lastbilarnas kilometer vid cabotage inom Sverige. Sett till godsmängd i ton är det främst trä och trävaror samt samlastat gods som fraktas vid cabotage inom Sverige.

Även inom taxibranschen har trafiken ökat. Av tabellen nedan framgår att antalet fordon inom branschen har ökat med 15 procent och körsträckan med 11 procent under perioden.

Tabell 2.1 Trafikarbete taxi under perioden 2014–2019

Antal fordon och körsträcka i miljoner mil

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal fordon	16 606	17 210	17 922	18 339	18 395	19 151
Körsträcka	112	115	118	121	124	124

Källa: Transportstyrelsen och Trafikanalys.

¹⁰ Årsrapport för yrkestrafik, TSG 2019-7618.

¹¹ Utländska lastbilstransporter i Sverige 2015–2016, Trafikanalys Statistik 2018:22.

I slutet av 2018 fanns cirka 7 400 taxiföretag i Sverige varav 33 procent var aktiebolag och 64 procent drevs som enskild firma. Resterade bolag drevs som handels- eller kommanditbolag. Hälften av alla företagen var enmansföretag och 39 procent hade en till fyra anställda. Många företag hade bara ett fordon. Den genomsnittliga omsättningen uppgick 2017 till knappt 1,5 miljoner kronor, soliditeten till 35 procent och rörelsemarginalen till 2,7 procent.¹²

Trafikutveckling inom bussbranschen framgår av tabellen nedan. Här har såväl antalet fordon som körsträckan ökat med cirka fyra procent under den aktuella perioden.

Tabell 2.2 Trafikarbete buss under perioden 2014–2019

Antal fordon och körsträcka i miljoner mil

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal fordon	17 105	17 413	17 240	17 337	17 194	17 750
Körsträcka	96	97	98	99	100	100

Källa: Transportstyrelsen och Trafikanalys.

Under 2018 fanns 901 verksamma företag inom bussbranschen, varav 272 bedrev linjetrafik och 629 bedrev charter- och fjärrtrafik. Av samtliga var 57 procent aktiebolag. Även här var företagen småskaliga med 48 enmansbolag och 22 procent med en till fyra anställda. Endast 3 procent hade fler än 100 anställda. Vad gäller den samlade omsättningen inom branschen stod dock de fyra största företagen för 50 procent av denna. Medianomsättningen uppgick 2017 till 3,9 miljoner kronor, soliditeten var 38 procent och rörelsemarginalen var drygt 4 procent.¹³

2.2.2 Mål för utredningen och utvecklingen inom respektive område

I utredningens direktiv anges, som tidigare nämnts, att förslagen kring kontrollerna ska främja brottsbekämpningen och trafiksäkerheten samt åstadkomma en god social situation för förarna och en sund konkurrens inom yrkestrafiken. I det följande beskrivs utvecklingen inom dessa områden vilka alla hänger ihop och påverkar

¹² Årsrapport för yrkestrafik, TSG 2019-7618.

¹³ Årsrapport för yrkestrafik, TSG 2019-7618.

varandra. Att gällande regler för till exempel kör- och vilotider följs och att brott på väg bekämpas är viktigt för såväl trafiksäkerheten som för förarnas sociala situation samtidigt som det är en förutsättning för sund konkurrens.

Förbättrad regelefterlevnad och brottsbekämpning

Av de tillståndsmätningar¹⁴ inom yrkestrafiken som Transportstyrelsen genomför vart tredje år framgår att regelefterlevnaden vad gäller de parametrar som mäts generellt sett är hög bland gods-, taxi- och bussföretag.

Vad gäller godstrafiken har fordonens tekniska beskaffenhet och lastsäkringarna förbättrats vid den senaste mätningen. Efterlevnaden av hastighetsbegränsningar har dock försämrats. Mätningen av kör- och vilotider visar att svenska förare har blivit bättre på att följa regelverket medan regelefterlevnaden bland utländska förare är sämre än vid den föregående mätningen.

Inom busstrafiken ses förbättringar av regelefterlevnaden av kör- och vilotider och vad gäller fordonens tekniska beskaffenhet medan efterlevnaden av hastighetsbegränsningar har försämrats. Inom taxi förekommer brister kring den personliga tidboken men här bedöms konkurrensen från olaga taxitrafik vara det största problemet. Transportstyrelsens löpande kontroller inom taxibranschen visar att brott begångna av innehavare av taxiförarlegitimation och trafikansvariga är omfattande vad gäller trafikförseelser men att även bidragsbrott, skattebrott, sexualbrott och våldsbrott förekommer.

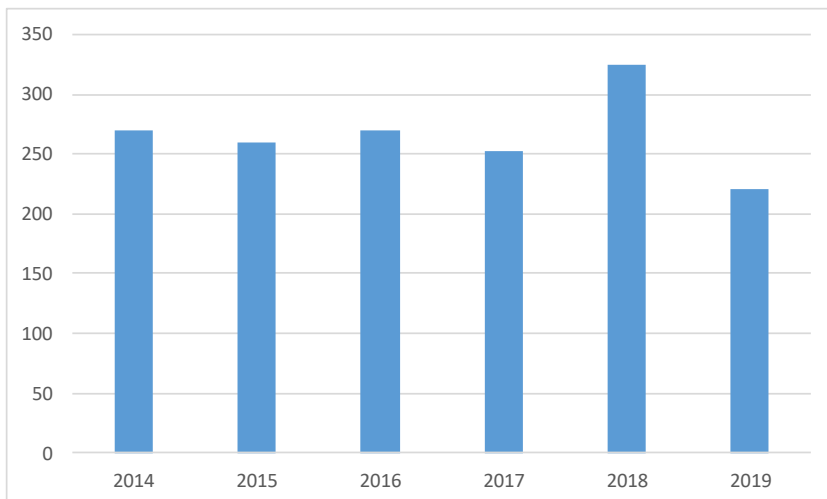
Utöver att förbättra efterlevnaden av yrkestrafiklagstiftningen är kontrollverksamheten på väg också en del av den allmänna brottsbekämpningen. I samband med trafikkontroller upptäcks även annan brottslighet som till exempel vapenbrott, stölder, nykterhetsbrott, narkotikabrott, miljöbrott, brott mot utlänningslagen samt att efterlysta personer påträffas.

¹⁴ Tillståndsmätning 2018 och 2019, TSG 2017-3925.

Främja trafiksäkerheten

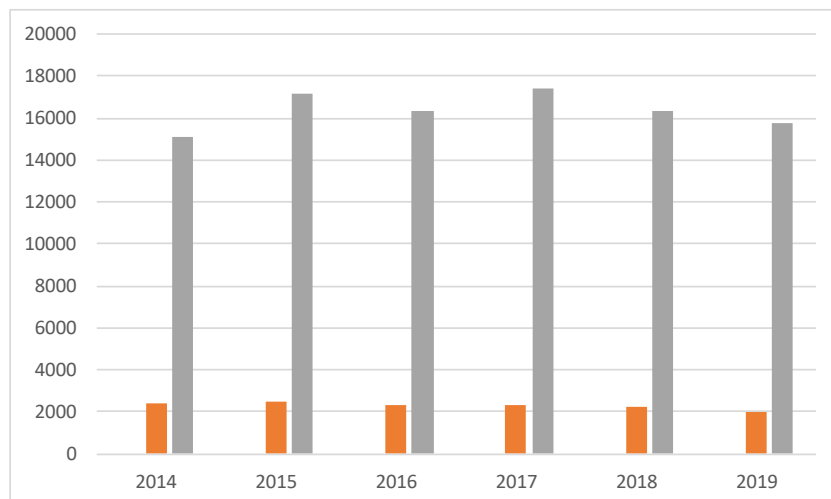
Generellt, för all trafik, har utvecklingen de senaste åren inneburit en minskning både av antalet omkomna och av antalet svårt skadade i vägtrafikolyckor. Av figuren nedan framgår utvecklingen av totalt antal omkomna inom vägtrafiken. Under 2019 omkom 221 personer.

Figur 2.2 Antal omkomna i vägtrafik under perioden 2014–2019



Källa: Trafikanalys.

Av tabellen nedan framgår antalet svårt respektive lindrigt skadade inom vägtrafiken. Under 2019 skadades 1 951 personer allvarligt, motsvarande siffra för lindrigt skadade uppgick till 15 768 personer.

Figur 2.3 Antal svårt (orange) och lindrigt (grå) skadade i vägtrafik under perioden 2014–2019

Källa: Trafikanalys.

Av nedanstående tabeller framgår antalet lindrigt skadade, svårt skadade och omkomna inom tung yrkestrafik, buss och taxi. Under 2019 omkom sammantaget 87¹⁵ personer i olyckor som kan kopplas till dessa tre trafik kategorier.

Tabell 2.3 Antal personer i olyckor med lastbil över 3,5 ton inblandad

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omkomna	62	53	57	48	70	58
Svårt skadade	146	150	152	141	130	107
Lindrigt skadade	682	956	961	998	720	717

Källa: Strada¹⁶.

¹⁵ Det kan förekomma överlappningar i statistiken mellan de tre kategorierna.

¹⁶ Transportstyrelsens informationssystem om vägtrafikolyckor med personskador.

Tabell 2.4 Antal personer i olyckor där förare med taxiförarlegitimation varit inblandad

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omkomna	5	7	11	10	20	19
Svårt skadade	123	83	110	102	108	93
Lindrigt skadade	675	1 014	1 032	1 038	960	926

Källa: Strada.

Tabell 2.5 Antal personer i olyckor med buss inblandad

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omkomna	12	3	7	11	6	10
Svårt skadade	47	52	54	86	48	36
Lindrigt skadade	289	328	319	364	289	381

Källa: Strada.

God social situation för förare

I samband med den senaste tillståndsmätningen har Transportstyrelsen även genomfört undersökningar av lastbilsförarnas sociala villkor. Förarna i 87 procent av de 422 lastbilar som ingick i tillståndsmätningen deltog i den enkät som ligger till grund för undersökningen.

De erhållna svaren visar att förarna generellt sett trivs med sitt arbete och är nöjda med sina arbetsförhållanden oavsett om de arbetar för svenska eller utländska arbetsgivare. Det finns dock tydliga skillnader i hur förutsättningarna för förarnas arbete ser ut. Av de förare som arbetar för utländska arbetsgivare tillbringar 80 procent minst 3 nätter per vecka i lastbilen. En fjärdedel tillbringar 6–7 nätter per vecka i lastbilen. Detta kan jämföras med de förare som har svenska arbetsgivare. Av dessa tillbringade 20 procent minst 3 nätter per vecka i lastbilen. Av studien framgår också att 20 procent av förarna som kör för utländska arbetsgivare endast återvänder till sin varaktiga bostad någon gång per halvår.

I studien ingick frågor om lön. Dessa resultat bör enligt Transportstyrelsen tolkas med försiktighet eftersom det kan vara känsligt att svara på frågor om lön och ersättning. Andelen chaufförer som inte svarade på denna fråga uppgick till 20 procent och bortfallet var därmed betydligt större än för de övriga frågorna. Resultatet visar

att medianlönen för förare som arbetar för en arbetsgivare utanför Norden ligger 30–45 procent lägre än motsvarande lön för en förare som arbetar för ett svenskt företag.

Sund konkurrens inom yrkestrafik på väg

Att minska skillnaderna vad gäller villkoren för svenska respektive utländska förare som beskrivits ovan är en viktig del i arbetet för att främja en sund konkurrens inom yrkestrafiken på väg.

Utöver skillnader i villkor finns en rad områden där bristande regelefterlevnad leder till osund konkurrens och social dumpning. Bland dessa kan nämnas:

- Åsidosättande av regler för kör- och vilotider, till exempel genom förare som kör på andra förarkort än sitt eget. Förarna kan genom detta åsidosätta dygnsvilan.
- Förare som inte uppfyller kraven, till exempel vad gäller körkort och körkortsbehörighet.
- Förfalskade förarbevis.
- Arbetskraft som inte har rätt att vistas legalt i Sverige och som har sämre arbetsvillkor.
- Skattebrott.
- Manipulation av färdskrivare.

Frågan om sund konkurrens och sociala villkor hanteras i EU:s mobilitetspaket (bilaga 4, avsnitt 13) som innebär skärpta regler vid internationella transporter.

2.3 Definitioner

I detta avsnitt redovisas vad vi avser med vissa begrepp i detta betänkande.

Yrkestrafik

Yrkestrafik är vägtrafik där transporttjänster tillhandahålls mot ersättning.¹⁷ Då ingår gods-, buss- och taxitrafik. Taxitrafik är alltså en form av yrkestrafik, men eftersom taxitrafik hanteras i en egen lag, taxitrafiklagen (2012:211), medan övrig yrkestrafik hanteras i yrkestrafiklagen (2012:210) gör även vi en sådan uppdelning i vissa delar av betänkandet.

Yrkesmässig trafik

Yrkesmässig trafik är yrkestrafik som endast får bedrivas med stöd av tillstånd, antingen av svensk eller utländsk myndighet. Förordning (EG) nr 1071/2009¹⁸ (tillståndsförordningen) reglerar rätten att bedriva yrkesmässig trafik av gods och personer. Tillståndsförordningen innehåller följande definitioner.

Yrkesmässigt bedrivande av godstransporter på väg är verksamhet som bedrivs av ett företag som med motorfordon eller fordonskombinationer transporterar gods för annans räkning (artikel 2.1).

Yrkesmässigt bedrivande av persontransporter på väg är verksamhet som bedrivs av ett företag som, med motorfordon byggda och utrustade på sådant sätt att de är lämpliga att transportera fler än nio personer – inklusive föraren – och avsedda för detta ändamål, bedriver persontrafik för allmänheten eller särskilda användarkategorier mot ersättning som betalas av de transporterade personerna eller av organisatören (artikel 2.2).

När vi i utredningen avser taxitrafik som bedrivs yrkesmässigt använder vi begreppet taxitrafik.

¹⁷ Jämför dir. 2019:51, s. 1–2.

¹⁸ 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.

Taxitrafik

Taxitrafik är trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer.¹⁹ Tillstånd krävs för att bedriva taxitrafik.

Vägtransporter i förvärvsverksamhet

Vägtransporter i förvärvsverksamhet är vägtransporter av personer eller gods som utförs i förvärvsverksamhet med vissa typer av fordon där fordonet är registrerat i Sverige.²⁰ Begreppet omfattar inte endast transporter för vilka tillstånd att bedriva taxitrafik eller yrkestrafik krävs, såsom transporter med taxifordon och budbilar, utan även transporter som inte kräver tillstånd. Det kan exempelvis handla om transporter där en hantverkare tar med sig verktyg i firmabilen till platsen för arbetet.

Nyttfordon

Med nyttfordon avses motorfordon och dess släpvagn eller påhängsvagn som främst används för transport av varor eller passagerare i kommersiellt syfte.²¹ Det finns fordon som används som nyttfordon utan att tillstånd att bedriva yrkestrafik eller taxitrafik krävs.

Cabotagetransport

Ett transportföretag som utför yrkesmässig trafik och som har ett gemenskapstillstånd får under vissa förutsättningar utföra tillfällig inrikes trafik i en medlemsstat där det inte är etablerat, så kallad cabotagetransport. Det finns regler om cabotagetransport både i förordning (EG) nr 1072/2009²² (godsförordningen) och i förordning

¹⁹ 1 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211).

²⁰ 1 § förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

²¹ 1 kap. 2 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.

(EG) nr 1073/2009²³ (bussförordningen). Vi avser, om inget annat sägs, cabotagetransport enligt godsförordningen. Regleringen finns framför allt i artikel 8 i godsförordningen.²⁴

Flygande inspektion

Flygande inspektion är ett samlingsnamn på de olika slumpmässiga tekniska kontroller av fordon i trafik som utförs av poliser eller bilinspektörer.²⁵ Flygande inspektioner görs av både nyttofordon och övriga fordon.

Trafikpolisverksamhet

Med trafikpolisverksamhet avses arbete inom Polismyndigheten som bedrivs med yrkestrafik och trafiksäkerhet och som endast kan utföras av bilinspektörer och poliser med särskild utbildning. Sådan utbildning kan till exempel avse utbildning i kontroll av kör- och vilotider, kontroll av farligt gods, teknisk fordonskontroll, kontroll av fordonsvikter och säkring av last.

Polismyndighetens trafiksäkerhetsarbete

Med Polismyndighetens trafiksäkerhetsarbete avses Polismyndighetens samlade insatser inom trafikområdet. Begreppet innefattar både trafikpolisverksamheten och övrigt arbete inom Polismyndigheten med att förbättra trafiksäkerheten, exempelvis genom kontroller av hastighet och nykterhet.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

²⁴ Se även bilaga 4, avsnitt 3.

²⁵ Jämför 1 kap. 2 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion.

3 Dagens kontrollverksamhet

I detta kapitel beskrivs inledningsvis ansvaret och uppgifterna för de myndigheter som deltar i arbetet med att kontrollera vägtrafiken. I avsnitt 3.2 redogörs därefter för omfattningen av dagens kontroller och i avsnitt 3.3 för myndighetsgemensamt arbete med kontroller. I avsnitt 3.4 beskrivs några av de yrkeskategorier som är verksamma inom kontrollverksamheten. Kapitlet avslutas i avsnitt 3.5 med en sammanfattning av de iakttagelser som utredningen gjort när de nuvarande kontrollerna och kontrollsystemet kartlagts. I bilaga 5 finns en förteckning över de kontroller som i dag görs inom respektive myndighet. Av bilagan framgår också kontrollens syfte och med vilket författningsstöd den genomförs.

3.1 Aktuella myndigheter och deras uppdrag

Under 2009 och 2010 ändrades myndighetsstrukturen inom den svenska transportsektorn. Den nya myndigheten Transportstyrelsen fick ansvar för tillsynen inom sektorn och Trafikverket fick ansvar för planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Utöver Transportstyrelsen är det i dag ett antal myndigheter som har framträdande roller inom den samlade kontrollstrukturen för yrkestrafiken inom vägtrafikområdet. De viktigaste av dessa är Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Trafikverket. Därutöver är även Arbetsmiljöverket, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Ekobrottsmyndigheten, i olika omfattning, delaktiga i den samlade kontrollverksamheten. Myndigheterna Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut bidrar med statistik, utredningar och forskning inom transportområdet.

3.1.1 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen, som bildades 2009, utformar regler och kontrollerar hur de efterlevs, ger tillstånd vad gäller körkort och certifikat, registrerar ägarbyten samt sköter trängselskatt och fordonsskatt.

Myndigheten består av de tidigare verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen samt delar av verksamheten vid Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Boverket och Tullverket. Även ansvaret för körkortsfrågor och frågor inom yrkestrafikområdet som tidigare låg vid länsstyrelserna finns i dag hos Transportstyrelsen.

Syftet med att inrätta den nya myndigheten var att de statliga insatserna inom reglering, tillsyn och tillståndsgivning skulle samordnas och att det trafikslagsövergripande perspektivet skulle förstärkas. Genom en gemensam myndighet skulle likformigheten mellan trafikslagen vad gäller myndighetsutövning stärkas. Ett ytterligare motiv var att genom uppdelningen mellan Transportstyrelsen och Trafikverket tydligare separera tillsynsrollen från förvaltarrollen inom transportområdet.¹

Enligt instruktionen² är myndighetens huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning inom transportområdet. Transportstyrelsen ska även verka för att de transportpolitiska målen (avsnitt 2.2.1) uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Myndigheten ska bistå Trafikanalys med uppdraget att årligen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen.

Transportstyrelsens verksamhet finansieras av anslag och av avgifter som tas ut för att täcka kostnaderna för tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning. Verksamhetens samlade kostnader uppgick 2019 till knappt 2,7 miljarder kronor.

Av nedanstående tabell framgår kostnadsandelen för de olika verksamhetsgrenarna inom Transportstyrelsen.

¹ Prop. 2008/09:31, s. 47 f.

² 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Tabell 3.1 Andel av totala verksamhetskostnader, 2019

Transportstyrelsen, procent

Verksamhet	Procent
Regelgivning	14
Tillståndsprövning	21
Tillsyn	18
Registerhållning	47
Summa	100

Källa: Transportstyrelsens årsredovisning 2019.

Myndigheten har knappt 2 000 anställda. Kostnaden för verksamheten med tillsyn av yrkestrafik inom myndigheten uppgick under 2019 till cirka 80 miljoner kronor.

En del av tillsynsverksamheten avser uttag av avgifter för överträdelse av olika regelverk. Av nedanstående tabeller framgår delar av de avgifter som tagits ut inom yrkestrafikområdet under perioden 2015–2019.

Tabell 3.2 Av Transportstyrelsen uttagna sanktionsavgifter, kör- och vilotider, 2015–2019

Tkr

	2015	2016	2017	2018	2019
Avgifter, kör- och vilotider	20 024	28 644	44 320	23 050	25 109

Källa: Transportstyrelsen.

Tabell 3.3 Cabotage, antal beslut och sanktionsavgifter, 2015–2019

Antal och tkr

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal beslut, cabotage	40	60	36	131	214
Avgift, cabotage	1 600	2 400	1 440	5 240	8 560

Källa: Transportstyrelsen.

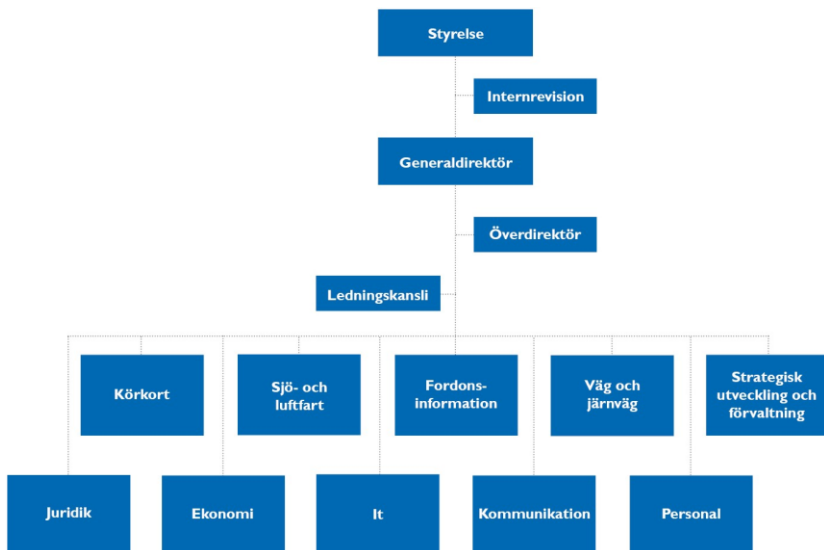
Inom vägtransportssystemet svarar Transportstyrelsen för:

- kraven på infrastruktur och fordon
- kompetenskrav och behörigheter
- krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag
- trafikregler och regler för nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service
- villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor
- villkor för resenärer och för dem som köper godstransporttjänster.

Inom vägområdet utövar Transportstyrelsen vidare tillsyn över tillståndshavare, genomför företagskontroller och påför sanktionsavgifter vid vissa överträdelser. Myndigheten har också tillsyn över vägarbetsbetsreglerna.

Transportstyrelsens övergripande organisation framgår av nedanstående figur.

Figur 3.1 Transportstyrelsens organisation



Källa: Transportstyrelsen.

Arbetet med yrkestrafiken bedrivs huvudsakligen inom väg- och järnvägsavdelningen. Vid avdelningen utformas regler, ges tillstånd samt förs statistik över olyckor och tillbud. Enheten för yrkestrafik är organiserad i följande sektioner:

- Yrkestrafikregler, regelgivning inom enhetens område, 12 utredare.
- Taxi, tillståndsprovning och tillsyn av taxiföretag, taxiförarlegitimation, redovisningscentraler för taxi och biluthyrningsföretag, 21 utredare.
- Gods och buss, tillståndsprovning och tillsyn av gods- och bussföretag samt provning av internationella tillstånd, 14 utredare.
- Kör- och vilotider, företagskontroller av kör- och vilotider och beslut om sanktionsavgifter, 22 utredare.
- Vagarbetstid, tillsyn av vagarbetstidslagen samt beslut om överlastavgift, cabotage och sanktionsavgift för överträdelser vid vägkontroll av kör- och vilotider och färdskrivare, 12 utredare.

Även andra avdelningar arbetar indirekt med yrkestrafiken. Exempelvis fordonsinformationsavdelningen med fordonsregister och administration av skatter och avgifter. Inom myndigheten finns även en kundtjänst som hanterar samtal och mail samt handlägger enklare ärenden som rör yrkestrafiken. Kundtjänsten som riktar sig mot yrkestrafik består av 8 handläggare.

För att effektivisera Transportstyrelsens och Polismyndighetens tillsyn och kontroll av yrkestrafiken finns en strategi som togs fram gemensamt av de båda myndigheterna under 2014.³ Huvudsyftet med denna är att öka yrkestrafikens regelefterlevnad men också att främja en sund konkurrens och bidra till en ökad trygghet för yrkesförare. Behovet av myndighetsgemensam metodutveckling för kontroller av yrkestrafiken lyfts här fram. I strategin slås även fast att tillsyns- och kontrollinsatser mot företag som tidigare brutit mot gällande regelverk ska prioriteras. De kontrollområden som bedöms ha extra stor påverkan för en god samlad regelefterlevnad är kontroller av hastighet, kör- och vilotidsbestämmelser, fordonsvikter och lastsäkring. Utfallet av kontrollverksamheten ska enligt strategin gemensamt följas upp halvårsvis.

³ Transportstyrelsen TSV 2014-1246, Rikspolisstyrelsen RPS A214.659/2013.

Transportstyrelsen har även föreskriftsansvar för de skriftliga examensproven för gods och buss⁴, taxi⁵ samt för prov i yrkeskompetens för taxiförarlegitimation⁶. Proven genomförs i Trafikverkets regi.

Vad gäller samverkan med andra myndigheter framgår av instruktionen att Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket. Transportstyrelsen får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet.

Transportstyrelsen ansvarar inom trafiksäkerhetsområdet för att samla in och tillhandahålla statistik om vägtrafikolyckor i Sverige som leder till personskador. Statistiken baseras på uppgifter som rapporteras in av två separata källor, Polismyndigheten och akutsjukhusen i Sverige. Uppgifterna sparas i styrelsens olycks- och skadedatabas benämnd Strada.

3.1.2 Polismyndigheten

Av instruktionen för Polismyndigheten⁷ framgår att myndighetens uppgifter och ansvar framgår av polislagen och av polisförordningen. I polislagen anges att till myndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Varken i polislagen eller i polisförordningen nämns särskilda verksamhetsområden utan det är de övergripande uppgifterna att bekämpa brottslighet och upprätthålla den allmänna ordningen som anges.

I regleringsbrevet för Polismyndigheten för 2020 finns ett antal mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Målen är riktade både mot uppgifter på nationell nivå, som arbetet mot brott med hedersmotiv, men är också av mer intern karaktär som mål om jämställdhetsintegrering inom myndigheten. Även uppdragen avser såväl interna styrningsfrågor inom myndigheten i form av ekonomiska prognoser som nationella uppdrag.

⁴ Artikel 8 förordning (EG) nr 1071/2009.

⁵ 2 kap. 8 § taxitrafiklagen (2012:211).

⁶ 3 kap. 7 § taxitrafiklagen (2012:211).

⁷ Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Ett av uppdragen i regleringsbrevet för 2020 avser redovisning av myndighetens trafiksäkerhetsarbete. Redovisningen ska inkludera det uppdrag som myndigheten fick 2017, att vidareutveckla sitt arbete med kontroller av cabotagetransporter och flygande inspektioner av nyttofordon samt säkerställa att insatserna på dessa områden förbättras. För att genomföra uppdraget har myndighetens anslag⁸ under perioden 2017–2020 ökats med 25 miljoner kronor per år i form av engångssatsningar vad gäller cabotage. Under 2017 tillfördes även 10,7 miljoner i form av en höjning av det samlade anslaget för att utveckla arbetet med flygande inspektioner. Det senare finansierades genom en sänkning av en rad anslag inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

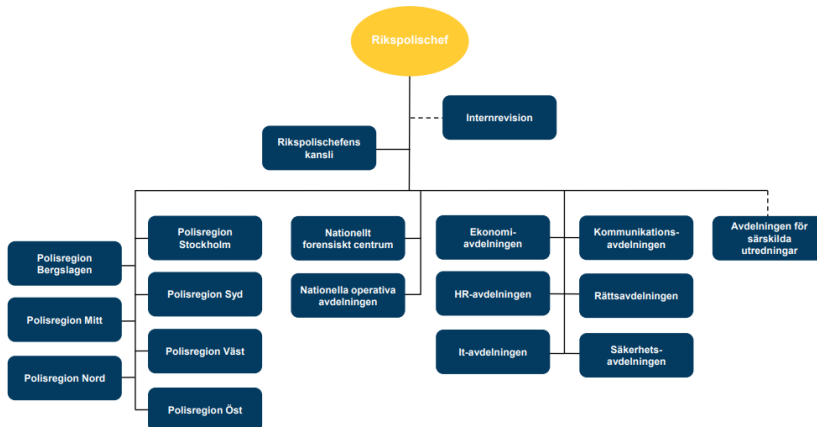
Även i regleringsbrevet för 2021 finns ett uppdrag som rör trafikverksamheten. Här anges att Polismyndigheten fortsatt ska utveckla och förbättra arbetet för ökad regelefterlevnad i trafiken och samtidigt förebygga och bekämpa brottslighet på väg. Arbetet ska ha sitt fokus på trafiksäkerhet i enlighet med nollvisionen. Genom sitt arbete bidrar myndigheten också till att skapa förutsättningar för en konkurrensneutral yrkestrafik med rättvisa villkor. Myndigheten ska under året redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och bedöma resultatet av dessa samt beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Antalet anställda i Polismyndigheten uppgick vid utgången av 2019 till drygt 31 700 personer. Av dessa var 10 900 civilanställda, det vill säga utan polismans befogenheter. Det innebär att de civilanställda utgjorde 34 procent av samtliga anställda inom myndigheten. Regeringen har uttalat att antalet anställda ska öka med 10 000 fram till 2024. Under 2019 ökade antalet anställda inom Polismyndigheten med knappt 1 400. Merparten av dessa, 1 069, var civilanställda.

Polismyndighetens övergripande organisation framgår av nedanstående figur.

⁸ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 4, s. 52 ff.

Figur 3.2 Polismyndighetens organisation

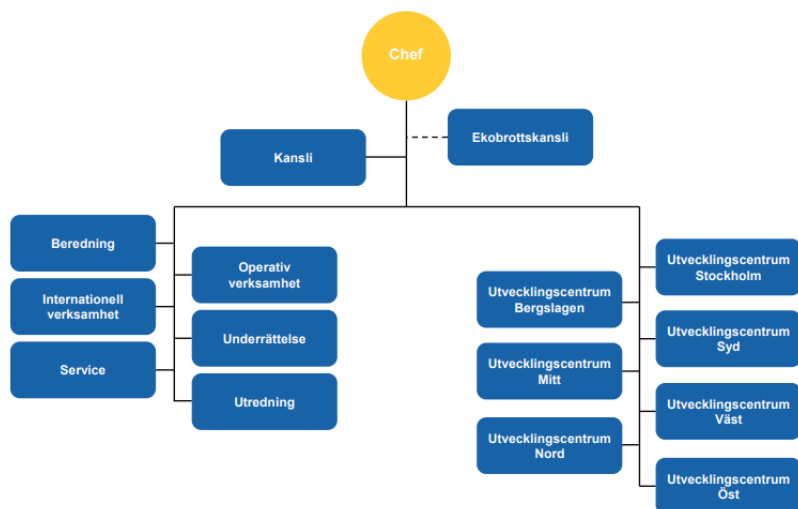


Källa: Polismyndigheten.

Inom Polismyndigheten finns två olika typer av ansvar när det gäller ledning och styrning av verksamheten, processansvar och verksamhetsansvar. Chefen för nationella operativa avdelningen har processansvar för den samlade trafikverksamheten. I processansvaret ingår bland annat att besluta om styrdokument, säkerställa ändamålsenlig enhetlighet och effektivitet, stödja polisregionernas verksamhet, uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete samt att följa upp arbetet. Även processansvaret för automatiska trafiksäkerhetskontroller, som bedrivs tillsammans med Trafikverket, finns hos chefen för nationella operativa avdelningen.

Avdelningens organisation framgår av nedanstående figur.

Figur 3.3 Nationella operativa avdelningens organisation



Källa: Polismyndigheten.

Vid Utvecklingscentrum Mitt arbetar fyra personer med trafikfrågorna på nationell nivå. Alla poliser i yttre tjänst, det vill säga knappt 10 000, arbetar med trafikfrågor i form av bland annat övervakning av hastighet och nykterhet. Verksamhetsansvaret för trafikverksamheten finns inom de sju polisregionerna och trafikpolisverksamheten är inom dessa organiserad på olika sätt. I vissa regioner är verksamheten en integrerad del av regionens olika polisområden och i andra regioner finns en särskild trafiksektion inom regionens operativa enhet. De poliser och bilinspektörer som arbetar specifikt med yrkestrafik har specialistkompetens för detta (avsnitt 3.4).

Utvecklingen av antalet poliser och bilinspektörer inom trafikverksamheten under perioden 2015–2019 framgår av tabellerna nedan.

Tabell 3.4 Antalet trafikpoliser

Chefer för trafikgrupper och trafikpoliser den 31 december

Kategori	2015	2016	2017	2018	2019
Chef trafikgrupp	13	23	23	26	26
Trafikpoliser	356	294	254	234	236
Summa	369	317	277	260	262

Källa: Polismyndigheten.

Av tabellen framgår att antalet trafikpoliser minskat med 29 procent sedan den nya Polismyndigheten bildades 2015. Sett under en tioårsperiod är minskningen av antalet trafikpoliser knappt 50 procent.

Tabell 3.5 Antalet bilinspektörer

Per 31 december respektive år

	2015	2016	2017	2018	2019
Antalet bilinspektörer	-	73	78	74	75

Källa: Polismyndighetens årsredovisningar.

Som framgår av tabellen ovan fanns det 75 verksamma bilinspektörer inom Polismyndigheten vid årsskiftet 2019/2020.

I samband med Polismyndighetens omorganisation 2015 beslutade⁹ Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation. Av beslutet framgår att de sju polisregionerna skulle ha en liknande grundstruktur och att fördelning av ansvar och uppgifter i princip skulle vara densamma i samtliga polisregioner. Arbetet med trafiksäkerhetsfrågor skulle enligt beslutet hållas ihop och regionens operativa enhet skulle ansvara för det trafiksäkerhetsarbete som krävde särskild kompetens såsom kontroll av farligt gods och kontroll av kör- och vilotider. Utredningen av sådana ärenden skulle enligt beslutet genomföras av en trafiksektion inom den operativa enheten inom respektive region. Övrigt trafiksäkerhetsarbete såsom hastighetskontroller, nykterhetskontroller och kontroller av farligt betende i trafiken, skulle enligt beslutet ligga inom respektive lokalpolisområde.

⁹ Huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, Beslut den 14 maj 2014.

Undantag från Genomförandekommitténs beslut medgavs dock för tre av de sju regionerna vilket innebar att dessa inte hade en särskild trafiksektion. Polisregion Nord har därefter inrättat en trafiksektion men i region Syd och i region Öst är trafikverksamheten i dag en del av de olika lokalpolisområdena. Undantagen framgår av Polismyndighetens arbetsordning.¹⁰

Som tidigare nämnts har Transportstyrelsen och Polismyndigheten en gemensam tillsynsstrategi för att öka yrkestrafikens regel efterlevnad. Inom Polismyndigheten tog man 2016 fram en strategi¹¹ för myndighetens eget arbete inom trafikområdet. Syftet med strategin är att tydliggöra vilka prioriteringar som gäller inom verksamhetsområdet trafik. Strategin utgår från myndighetens övergripande uppdrag det vill säga att öka tryggheten och minska brottsligheten. Trafikverksamheten inom Polismyndigheten beivrar inte bara trafikbrott. Vid trafikkontroller av alla typer av trafik upptäcks även annan brottslighet som till exempel vapenbrott och stöldbrott. Även efterlysta personer kan anträffas i samband med kontrollerna. Trafikverksamheten utgör därmed en viktig del i det övergripande polisiära uppdraget.

Polismyndighetens inriktning för verksamhetsområdet trafik utgår från nollvisionen, det vill säga att ingen ska dö eller skadas allvarligt i trafiken. Vidare ska arbetet i så stor utsträckning som möjligt grunda sig på forskning och evidensbaserade metoder.

Strategins huvudfokus är att sänka medelhastigheten och öka andelen nyktra förare och baseras på de områden som bedöms ha störst effekt på den samlade trafiksäkerheten.

Arbetet med trafiken inom Polismyndigheten delas in i följande fyra områden som delvis överlappar varandra:

- trafiksäkerhetsarbete
- trygghetsskapande arbete
- yrkestrafik
- brott på väg.

¹⁰ Arbetsordning för Polismyndigheten, Polismyndigheten, PM 2019:23.

¹¹ Polismyndigheten, PM 46/2016.

Inom Polismyndigheten finns även en intern trafiksäkerhetspolicy vars syfte är att tydliggöra värdet av anställdas arbete inom trafikområdet men också värdet av de anställdas egna beteende i vägtrafikmiljön.

Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020–2024¹² syftar till att tydliggöra myndighetens prioriteringar och mål för den fortsatta utvecklingen. Av planen framgår att myndigheten bedömer att man behöver stärka sin förmåga inom trafiksäkerhetsarbetet. Högst prioriterat är enligt planen det arbete som syftar till att sänka medelhastigheten och att öka andelen nyktra förare. Genom ett aktivt arbete längs vägnätet bedömer myndigheten att trafikbrott förebyggs, förhindras och upptäcks men också att det innebär en stor möjlighet att upptäcka annan kriminalitet. Vid ingripanden på vägnätet ska möjligheten att skapa underrättelser och information tas tillvara.

3.1.3 Åklagarmyndigheten

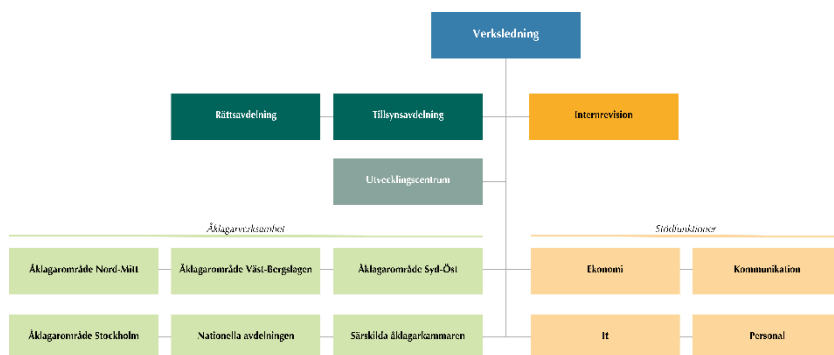
Åklagarmyndigheten ansvarar enligt sin instruktion¹³ för den allmänna åklagarverksamheten och ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska även arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Av instruktionen framgår också att myndigheten och Polismyndigheten tillsammans ska utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott.

Åklagarmyndighetens organisation framgår av nedanstående figur.

¹² Polismyndigheten, PM 2019:41.

¹³ Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Figur 3.4 Åklagarmyndighetens organisation



Källa: Åklagarmyndigheten.

Riksåklagaren beslutar om vilka brott som Polismyndigheten får skriva föreläggande om ordningsbot på och vilket bötesbeloppet ska vara. Riksåklagaren fattar motsvarande beslut gällande ordningsbot som utfärdas av Kustbevakningen gällande farligt gods på väg.

Åklagarmyndighetens handläggning av bötesbrott inom trafikområdet hanteras sedan 2012 av åklagarkamrarna i Karlskrona och Östersund. Exempel på sådana brott är vårdslöshet i trafik, brott mot trafikförordningen och brott mot kör- och vilotider. De två kamrarna arbetar enligt samma rutiner vilket innebär att de kan avlasta varandra vid arbetstoppar. Efterhand har koncentrationen av trafikärenden utvidgats och omfattar i dag även vissa trafikbrott med fängelse i straffskalan och utfärdande av företagsbot. Undantagna från den centraliserade handläggningen är trafikbrotten rattfylleri och olovlig körning. Denna avgränsning leder till att koncentrationen av ärenden till de två kamrarna främst rör yrkestrafik. Koncentrationen bedöms av myndigheten själv ha lett till kortare genomströmningstider, högre lagföring och mer enhetlig hantering.¹⁴ Vinsterna i form av mer enhetlig hantering är särskilt stora för de brottstyper som är av liten omfattning som brott mot lagen om transport av farligt gods.

Vid båda åklagarkamrarna som handlägger trafikärenden är verksamheten i dag organiserad i trafikenheter med ett tjugotal medarbetare vid varje kammare.

Utvecklingscentrum stödjer den operativa verksamheten inom Åklagarmyndigheten genom att publicera rättspromemorior i trafik-

¹⁴ Beslut om utvidgning av trafikensheternas verksamhet, Åklagarmyndigheten 2015.

frågor. Utvecklingscentrum utövar också rättslig tillsyn över åklagarnas handläggning av brottmålsfrågor.

3.1.4 Trafikverket

Trafikverket bildades den 1 april 2010 och samtidigt avvecklades Banverket, Vägverket och SIKKA¹⁵. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande¹⁶, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort. Inom yrkestrafikområdet anordnar Trafikverket skriftliga examensprov i yrkeskunnande för gods, buss och taxi samt körprov och yrkeskompetensprov för taxiförarlegitimation.

Vad gäller de transportpolitiska målen ska Trafikverket enligt sin instruktion¹⁷ genom samverkan med andra aktörer vidta åtgärder för att målen ska uppnås. Verket ska årligen redovisa till regeringen vilka åtgärder som vidtagits samt åtgärdernas kostnad och effekter. Verket ska också, på samma sätt som Transportstyrelsen, årligen bistå Trafikanalys med uppgiften att genomföra en uppföljning av de transportpolitiska målen.

Trafikverket ska vidare enligt ett särskilt uppdrag från regeringen¹⁸ leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafiken. Trafikverket ska sammankalla och föra dialog med berörda myndigheter och aktörer i syfte att uppnå nollvisionen inom vägtrafikområdet. Trafikverket ska årligen följa upp trafiksäkerhetsläget och vid behov föreslå samverkan som kan leda till förbättrad trafiksäkerhet. Slutligen ingår det i uppdraget att förvalta, utveckla och sprida nollvisionens säkerhetsfilosofi. Verket har under 2019 tagit fram en aktionsplan med åtgärder som olika aktörer planerar att genomföra under perioden 2019–2022 för att öka trafiksäkerheten.¹⁹

Vid Trafikverket finns Nationella godstransportrådets kansli. Rådet inrättades av regeringen 2018 och är ett rådgivande organ för löpande utbyte av erfarenheter och synpunkter mellan regeringen och företrädare för bland andra näringsliv, intresseorganisationer,

¹⁵ Statens institut för kommunikationsanalys.

¹⁶ Trafikverket ansvarar för byggande i det nationella vägnätet och regionerna för åtgärder i det regionala vägnätet.

¹⁷ 3 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁸ Regeringsuppdrag, dnr. N2016/05493/TS.

¹⁹ Aktionsplan för säker vägtrafik 2019–2022, Trafikverket 2019.

forskningsinstitut, universitet, högskolor, kommuner och regioner. Infrastrukturministern är ordförande i rådet som bland annat arbetar med genomförandet av den nationella godstransportstrategin.

Trafikverket ansvarar för och underhåller de fasta kontrollplatser som är en grundläggande förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna utföra sin kontrollverksamhet. Vid dessa genomförs en stor del av kontrollerna av yrkestrafiken. Kraven på kontrollplatserna regleras i EU-direktiv²⁰ och i föreskrifter²¹ från Transportstyrelsen.

Verket ansvarar vidare tillsammans med Polismyndigheten för de automatiska trafiksäkerhetskontrollerna. I Trafikverkets ansvar ingår etablering och drift av kamerorna och Polismyndigheten ansvarar för att utreda de hastighetsöverträdelser som kamerorna registrerar.

3.1.5 Skatteverket

Enligt Skatteverkets instruktion²² ska myndigheten fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Verket ska även förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och ska enligt instruktionen ha särskilda enheter för uppgiften att medverka vid brottsutredningar.

Skatteverket bistår Transportstyrelsen vid de tillståndsmätningar av revelefterlevnad som genomförs inom yrkestrafiken. Skatteverket kontrollerar då genom avläsning i sina register hur många av samtliga tillståndshavare som är registrerade för F-skatt, FA-skatt²³ och arbetsgivaravgift.

Skatteverket förser därutöver löpande Transportstyrelsen med underrättelser om beslut att återkalla F-skattsedeln för företag som är föremål för styrelsens tillsyn. Återkallelse av F-skattsedel kan ske till följd av brister i redovisningen eller betalning av skatter. Skatteverket skickar också underrättelser när de vidtagit åtgärder till följd av oredovisade intäkter, löner eller att företagen nekats kostnadsavdrag.

En redovisningscentral för taxi är en central som kan ta emot taxameterinformation med en certifierad teknisk utrustning. För att

²⁰ Direktiv 2014/45/EU och direktiv 2014/47/EU.

²¹ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:78) om teknisk kontrollutrustning hos besiktningsorgan och provningsorgan.

²² Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

²³ F-skatt – näringsidkare som själva betalar in preliminärskatt och egenavgifter, FA-skatt betalas av den som både bedriver näringsverksamhet och är anställd.

kunna driva verksamhet som redovisningscentral för taxi behövs tillstånd från Transportstyrelsen. Redovisningscentralen ska, när Skatteverket begär det, föra över uppgifter om anslutna taxiföretag. Skatteverket använder uppgifterna för att kunna utföra effektivare skattekontroller.

För Skatteverkets räkning fattar Transportstyrelsen beslut om, debiterar och aviserar fordonsskatt och saluvagnsskatt enligt vägtrafikskattelagen.²⁴ Det är även Transportstyrelsen som tar emot betalning, verkställer återbetalning samt tar ut dröjsmålsavgift. Skatteverkets roll är bland annat att hantera omprövningar, överklaganden, ansökningar om exempelvis anstånd med betalning, befrielse från skatteplikt, undantag från användningsförbud med mera. Samma rollfördelning mellan Transportstyrelsen och Skatteverket gäller för trängselskatt och vägavgift. Vägavgift²⁵ tas ut för svenskregistrerade tunga lastbilar som är avsedda för godstransport.

Sverige är anslutet till Eurovinjettsamarbetet som är ett samarbete för gemensamt uttag av vägavgift. Avgift tas ut för godstransporter med tunga²⁶ fordon vid användandet av vissa vägar. Uttaget av avgifter för samtliga utlandsregistrerade fordon som kör i Sverige sköts inom samarbetet.²⁷ Avgift betald i Sverige gäller även för de andra länderna som ingår i Eurovinjett. Dessa länder är Danmark, Luxemburg och Nederländerna.

3.1.6 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är enligt myndighetens instruktion²⁸ indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Myndigheten ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas. Att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet ingår också i myndighetens uppgifter.

Inom transportområdet tillhandahåller Kronofogdemyndigheten underlag i de ekonomiska delarna av de tillståndsmätningar inom yrkestrafiken som genomförs av Transportstyrelsen.

²⁴ Vägtrafikskattelag (2006:227).

²⁵ Lag (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

²⁶ Totalvikt av minst 12 ton.

²⁷ Uppböörden sköts av ett tyskt företag, AGES. Polismyndigheten kan kontrollera att avgiften är betald för ett specifikt företag genom att koppla upp sig mot företagets databas.

²⁸ Förordning (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

Myndigheten förser även löpande Transportstyrelsen med uppgifter om vilka tillståndshavare eller personer som ingår i prövningskretsen för ett tillstånd som har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Detta i samband med att Transportstyrelsen hanterar en ansökan om tillstånd eller genomför en tillsyn.

3.1.7 Arbetsmiljöverket

Enligt sin instruktion²⁹ ansvarar Arbetsmiljöverket för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor. Myndigheten har särskilt till uppgift att utöva tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs. Tillsynen ska planeras med utgångspunkt från analyser av arbetsmiljörisker och risker att aktörer medvetet bryter mot regelverket.

Vid bedömning³⁰ av storlek och frekvens på arbetsmiljörisker bedöms transportbranschen ha en hög risk. Transporttjänster utförs av en rörlig arbetskraft, som delvis är gränsöverskridande. Att arbetskraften inte befinner sig på fasta arbetsplatser innebär att det kan vara svårare att kontrollera transportbranschen ur ett arbetsmiljöperspektiv.

Vad gäller arbetstidslagen är den dispositiv och det är de fackliga organisationerna som har tillsynsansvaret för de företag som har kollektivavtal. Arbetstidslagen är inte tillämplig för mobila arbetstagare som omfattas av EU:s kör- och vilotidsförordning. För dem gäller lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete och Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet.

Vad gäller utstationering ska verket vara förbindelsekontor och ha tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid utstationering följs. I detta ingår också att ha hand om ett register där arbetsgivare ska anmäla sina utstationerade arbetstagare. Verket publicerar månadsvis statistik från registret. För att informera om vilka villkor som gäller på den svenska arbetsmarknaden publicerar verket även kollektivavtal för utstationerade och kontaktuppgifter till arbetsmarknadens parter.

²⁹ Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

³⁰ Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet, s. 5, Arbetsmiljöverket 2018.

3.1.8 Tullverket

Tullverket ska enligt sin instruktion³¹ fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter. Verket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet kopplad till detta.

Vidare ska verket enligt instruktionen bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott. Sedan 2008 utför Tullverket, med stöd av lag³², utandningsprov på de förare av fordon som är föremål för tullkontroll och punktskattekontroll³³. Punktskattekontroller genomförs av transporter på väg över hela landet utan geografisk begränsning.

3.1.9 Kustbevakningen

Av Kustbevakningens instruktion³⁴ framgår att myndighetens uppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss.

Kustbevakningen har inom ramen för sjöövervakningen till uppgift att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32) och annan författning.

Kustbevakningen har även inom ramen för sjöövervakningen till uppgift att bedriva kontroll och tillsyn i enlighet med vad som framgår av särskild författningsreglering eller författningsenliga överenskommelser med andra myndigheter.

Kustbevakningens kontroll och tillsynsverksamhet i hamnarna omfattar bland annat nykterhetskontroller, kontroll av farligt gods och kontroll av lastsäkring i lastbärare. Kustbevakningen deltar i SAMTILL som är ett samverkansorgan för myndigheter med ansvar för tillsyn av transporter av farligt gods på land och som leds av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Kustbevakningens nykterhetskontroller i Sveriges hamnar genomförs i samband med den övriga kontrollverksamheten i hamnarna, det vill säga kontroller av lastsäkring och kontroller av farligt gods.

³¹ Förordning (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

³² Lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott med hänvisning till lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

³³ Lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

³⁴ Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

Det är i första hand planering av de senare kontrollerna som är styrande för när nykterhetskontrollerna genomförs.

3.1.10 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), har ansvar för att stödja samhällets beredskap för olyckor, kriser och civilt försvar. Enligt sin instruktion³⁵ ska myndigheten utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår.

I förordningen (2006:311) om transport av farligt gods anges att myndigheten är transportmyndighet³⁶ när det gäller landtransport av farligt gods. Som föreskrivande myndighet ger MSB ut föreskrifter om transport av farligt gods på väg (ADR-S). Föreskrifterna uppdateras vart annat år och baseras på internationella överenskommelser från FN. Polismyndigheten och Kustbevakningen är de myndigheter som i huvudsak har tillsynsansvaret utifrån regelverket för transport av farligt gods på väg. Även MSB har vissa tillsynsuppgifter inom området, bland annat över säkerhetsrådgivare, transportskydd³⁷ och över utbildningsanordnare för så kallade ADR-intyg³⁸ om förarutbildning.

MSB samordnar tillsynsmyndigheternas verksamhet och bistår med teknisk sakkunskap till tillsynsmyndigheterna. Den samordnande uppgiften sker främst genom arbete i SAMTILL, vilket är en arbetsgrupp med representation från Polismyndigheten, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. MSB ansvarar vidare för att examinera både säkerhetsrådgivare som bistår verksamheter som hanterar farligt gods och förare som utför transporter av farligt gods.

³⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁶ De myndigheter som har särskilda uppgifter enligt förordningen kallas transportmyndigheter.

³⁷ Med transportskydd avses de skyddsåtgärder som vidtas för att hindra skador i samband med transport av farligt gods.

³⁸ ADR, European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road.

3.1.11 Ekobrottsmyndigheten

Som ett resultat av ökad ekonomisk organiserad brottslighet bildades Ekobrottsmyndigheten 1998. Myndigheten är en åklagarmyndighet och ansvarar enligt sin instruktion³⁹ för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndigheten ska förutom att utreda och lagföra personer som begår ekonomiska brott även arbeta för att begränsa vinsterna av brott och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten ska även bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Riksåklagaren är högsta åklagare under regeringen och Ekobrottsmyndigheten ska enligt sin instruktion informera riksåklagaren om frågor som uppkommer i verksamheten och som är av betydelse för det samlade åklagarväsendet.

Syftet med att samla specialistkompetens i form av ekoåklagare, ekopoliser och ekorevisorer inom Ekobrottsmyndigheten är att uppnå en effektivare hantering av de komplicerade, tidskrävande och svårutredda ekobrottsutredningarna. Verksamheten omfattar hela landet och antalet medarbetare uppgår till drygt 600 personer främst åklagare, poliser, civila utredare, revisorer, analytiker och it-analytiker. De cirka 240 poliserna som arbetar i myndigheten har sin anställning i Polismyndigheten. Av Polismyndighetens instruktion framgår att myndigheten är skyldig att ställa polismän till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Av instruktionen framgår även att Polismyndigheten ska leda den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt författning endast får utföras av polismän. Den polisiära verksamheten leds av en polischef vid Ekobrottsmyndighetens ekobrottskansli.

Myndighetens operativa verksamhet består av elva åklagarkammare och fem polisoperativa enheter. De polisoperativa enheterna arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet, spaning samt med säkring och analys av beslag i it-miljö.

Inom yrkestrafikområdet samverkar Ekobrottsmyndigheten med Transportstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket och Polismyndigheten för att få till stånd effektivare gemensamma insatser mot till exempel illegala trafikutbildningar.

³⁹ Förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

3.1.12 Trafikanalys

Trafikanalys har till huvuduppgift⁴⁰ att med utgångspunkt från de transportpolitiska målen utvärdera, analysera och redovisa effekter av genomförda åtgärder inom transportområdet. Myndigheten ska senast den 15 april varje år redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen. Myndigheten ansvarar också för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer, bland annat resvane- och varuflödesundersökningar. Denna statistik utgör sedan en av utgångspunkterna i de nulägesanalyser som görs på europeisk, nationell och regional nivå.

3.1.13 Konkurrensverket

Konkurrensverket är enligt sin instruktion⁴¹ förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket ska sträva efter en effektiv samverkan med myndigheter och andra berörda aktörer.

Som en följd av Transportstyrelsens uppdrag att övervaka och ansvara för frågor som rör marknadstillträde och konkurrensvillkor på transportmarknaden, för Transportstyrelsen en löpande dialog med Konkurrensverket.

3.1.14 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion⁴² ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen ålagt dem. Kopplat till yrkestrafiken handlar det om tillsyn av djurtransporter och av gränsöverskridande avfallstransporter.

Länsstyrelserna deltar vid Polismyndighetens vägkontroller och kontrollerar djurtransporter och de fordon som djuren transporteras i. När det gäller gränsöverskridande avfallstransporter har fem länsstyrelser, Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne, ett regionalt ansvar för tillsynen av dessa. Tillsynen utförs i hamnar och vid gränsövergångar men även på väg inom Sverige. De aktuella länsstyrelserna kan besluta om miljöskaktionsavgift vid

⁴⁰ Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁴¹ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁴² Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

konstaterade överträdelser och har också en skyldighet att åtalsanmäla överträdelser om det finns misstanke om brott.

3.1.15 Domstolsverket och domstolarna

Av Domstolsverkets instruktion⁴³ framgår att myndigheten ska arbeta för en god samverkan mellan domstolarna och med andra berörda myndigheter. Av yrkestrafikförordningen och taxitrafikförordningen⁴⁴ framgår att när en domstol dömt någon för vissa brott ska en kopia av domen omedelbart skickas till Transportstyrelsen. Detta gäller även för beslut i högre rätt i de fall de aktuella domarna prövas där.

3.1.16 Övriga myndigheter

Utöver de myndigheter som beskrivits ovan finns ytterligare myndigheter som har kopplingar till kontrollerna av yrkestrafik på väg. I det följande beskrivs dessa kortfattat.

Bolagsverket förser bland andra Transportstyrelsen med information om konkurser och näringsförbud. Swedac arbetar med ackreditering kopplat till taxametrar och färdskrivare. Konsumentverket hanterar klagomål, till exempel vad gäller höga priser på taxiresor. Universitets- och högskolerådet arbetar med frågor kring reglerade yrkeskategorier där taxiförare är en sådan kategori. Skolinspektionen hanterar frågor kopplade till yrkeskompetensbevis. Avslutningsvis har Jordbruksverket hand om delar av den reglering om djurtransporter som nämnts ovan och Naturvårdsverket ansvar för central tillsynsvägledning för gränsöverskridande avfallstransporter (avsnitt 3.1.14).

3.2 Genomförda kontroller och andra åtgärder

Olika typer av kontroller har olika syften som delvis överlappar varandra. Utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv och för att undvika trafikolyckor är kontroller av nykterhet, hastighet, kör- och vilo-

⁴³ Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

⁴⁴ 5 kap. 3 § yrkestrafikförordningen (2012:237) och 6 kap. 3 § taxitrafikförordningen (2012:238).

tider, lastsäkring och överlast viktiga. Dessa kontroller är också viktiga ur ett konkurrensperspektiv men för att tillförsäkra en sund konkurrens krävs även kontroller vad gäller cabotage, kombitransporter, skattskyldighet, utstationering och arbetsmiljöfrågor. Av nedanstående tabell framgår vilka kontroller och andra åtgärder som genomförs av de olika myndigheterna.

Tabell 3.6 Vem kontrollerar vad?

Myndighet	Kontroll eller åtgärd
Transportstyrelsen	Tillstånd och tillståndshavare, företagskontroller kör- och vilotider, vägarbetstid, påförande av sanktionsavgifter och avgifter, prövning av beslut om förskott, återkallelse av tillstånd och behörigheter, olämplighetsförklaring av prövade personer, alkohol med mera
Polismyndigheten	Körkort, nykterhet, hastigheter, tillstånd, kör- och vilotider inklusive färdskrivarens funktion, personlig tidbok, flygande inspektion, fordonsvikt, farligt gods, lastsäkring, taxameter, rapportering av uppdagade brott, förskott för sanktionsavgifter med mera
Skatteverket	Betalning av skatter och avgifter, tillståndshavares skatteskulder, företagsregistrering
Kronofogdemyndigheten	Uppgiftsutlämnande om tillståndshavares skulder
Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljö, arbetstid, utstationering
Tullverket	Tillståndshavare, nykterhet, förskott för sanktionsavgift cabotage
Kustbevakningen	Nykterhet, lastsäkring i lastbärare, farligt gods i hamnar
Myndigheten för samhälls- skydd och beredskap	Säkerhetsrådgivare, utbildningssamordnare för ADR-intyg
Länsstyrelserna	Djurtransporter, gränsöverskridande avfallstransporter

Källa: Egen sammanställning utifrån instruktioner, årsredovisningar och uppgifter från respektive myndighet.

I bilaga 5 finns en detaljerad förteckning över vilka kontroller respektive myndighet genomför.

3.2.1 Transportstyrelsen

Under 2019 genomförde Transportstyrelsen 13 109 tillsyner av yrkes- trafikföretag och taxiförarlegitimationer till en kostnad av knappt 30 miljoner kronor vilket innebär en kostnad på cirka 2 300 kronor

per tillsyn. Tillsynen avsåg både godstransporter, buss och taxi och omfattade bland annat tillståndshavare, tillstånd, företagskontroller av regelverket för kör- och vilotider samt fastställande av sanktionsavgifter för otillåten cabotagetrafik.

Vid företagskontroller av kör- och vilotider begär Transportstyrelsen in material från åkerierna och myndigheten utför inga kontroller på plats ute hos företagen. Anledningen till detta är enligt uppgift från Transportstyrelsen att besök i företagets lokaler skulle öka tidsåtgången och därigenom öka kostnaden för varje kontroll. Kvaliteten skulle dock inte öka i motsvarande grad som kostnaderna. Genom att begära in material kan kostnaderna för kontrollerna och därigenom även avgifterna hållas nere. I dag tar Transportstyrelsen ut en avgift på 500 kronor för varje fordon för vilket kör- och vilotiderna kontrolleras.

Av nedanstående tabell framgår antalet genomförda företagskontroller av kör- och vilotider och antalet kontrollerade dagar under åren 2012–2019.

Tabell 3.7 Antalet genomförda kontroller av kör- och vilotider samt kontrollerade dagar, gods- och persontrafik

År	Antal kontroller	Antalet kontrollerade dagar
2012	12	7 858
2013	74	107 687
2014	146	296 795
2015	139	288 969
2016	158	291 071
2017	157	272 156
2018	173	264 240
2019	177	269 393

Källa: Transportstyrelsen.

För de flesta av de aktuella företagen resulterade kontrollerna i sanktionsavgift. En av anledningarna till detta är enligt Transportstyrelsen att de kontrollerade företagen har valts utifrån att de har ett högt riskvärde. I enlighet med EU:s regelverk ska företag med högt riskvärde kontrolleras oftare och mer ingående.⁴⁵ Riskvärdet baseras på tidigare överträdelser av bestämmelser om kör- och vilotider och

⁴⁵ Artikel 9 i direktiv 2006/22/EG.

färdskrivare som konstaterats i företaget.⁴⁶ Urvalet kan även göras som en följd av uppgifter från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket om företag som inte följt gällande regelverk. Kontrollen görs genom att det utvalda företaget skickar in uppgifter om två månaders kör- och vilotider. Uppgifterna består av digitala fordons- och förarfiler samt diagramblad för förare som varit verk-samma i företaget under kontrollperioden.

Utöver företagskontroller av kör- och vilotider hanterar Transportstyrelsen polisrapporter, där Polismyndigheten vid vägkontroll bedömt att det finns överträdelse, som ska leda till en sanktions- eller överlastavgift. Polisrapporterna kan exempelvis handla om över-trädelse av bestämmelser om kör- och vilotider samt färdskrivare, cabotageregler eller att ett fordon körts med överlast. När polis-rapporten inkommer utreds ärendet och det slutliga beslutet om att påföra förare, transportföretag eller fordonsägare avgift fattas.

Transportstyrelsen utövar vidare tillsyn av vägarbetslagslagen. Till-synen riktas mot mobila arbetstagare och förare som är egenföretagare och initieras utifrån ett riskbaserat urval. Efter avslutad tillsyn fattas beslut om föreläggande. Föreläggandet kan förenas med vite.

Inom området för kontroll av gods- och bussföretag som be-driver yrkestrafik kontrollerar Transportstyrelsen även om företag fortlöpande uppfyller de krav som ställs i EU:s tillståndsförordning⁴⁷. Förordningen anger förutsättningarna för att få bedriva yrkesmässig gods- och busstrafik. De krav som ställs och kontrolleras är att före-taget är fast etablerat i en medlemsstat, har gott anseende, tillräckliga ekonomiska resurser och ett erforderligt yrkeskunnande. Transport-styrelsens kontroller kan resultera i återkallelse av tillstånd och olämplighetsförklaring av trafikansvarig och andra prövade personer i företaget. I enlighet med EU:s regelverk sker urval för tillsyn till största del utifrån riskvärderingssystem som baseras på fällande domar eller sanktioner för allvarliga överträdelse av vissa, speci-ficerade gemenskapsregler. Dessa regler omfattar bland annat kör- och vilotider, fordons tekniska beskaffenhet och säkerhet vid transport av farligt gods. Utöver urval utifrån riskvärdet initieras även tillsyn till följd av andra icke klassificerade brott från Polis-myndigheten, uppgift från Kronofogdemyndigheten om skulder till

⁴⁶ 7 kap. 11–13 §§ förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

⁴⁷ Förordning (EG) nr 1071/2009.

det allmänna, omprövningsbeslut från Skatteverket samt uppgift om företagsbot från Åklagarmyndigheten.

Inom taxitrafikområdet genomför Transportstyrelsen kontroller av om företag lever upp till de krav som ställs för tillstånd. Företag får endast tillstånd om de uppfyller kraven om yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende. När Transportstyrelsen får underrättelser och information om misskötsamhet i taxiföretag initieras en kontroll. Exempel på information om misskötsamhet är underrättelse om brottslighet från Polismyndigheten och underrättelse från Skatteverket om brister i redovisningen eller betalningen av skatter. Kontroll kan även initieras utifrån information om att företaget missköter sina överföringar till en redovisningscentral. Kontrollerna kan resultera i att ett tillstånd återkallas eller att varning meddelas. Återkallas tillståndet på grund av misskötsamhet ska Transportstyrelsen bestämma en tid på mellan tre och fem år då trafikansvariga och andra prövade personer i bolaget anses som olämpliga. Detta innebär att personen inte får bedriva taxitrafik under perioden.

Utöver kontrollerna av tillståndshavarna genomför Transportstyrelsen även kontroller av dem som har taxiförarlegitimation. Transportstyrelsen utför en kontroll av om innehavaren fortsatt uppfyller de krav som ställs när information om missförhållande inkommer. Information om missförhållanden kan vara anmälan från läkare om att en innehavare inte längre uppfyller de trafikmedicinska kraven eller en underrättelse om brott från Polismyndigheten. Kontrollen kan leda till att legitimationen återkallas eller att en varning meddelas. Återkallas legitimationen på grund av brott ska Transportstyrelsen även bestämma en tid på mellan tre och fem år då innehavaren inte får köra taxi.

Även redovisningscentraler för taxitrafik är föremål för tillsyn. Information om brott, skulder och brister i redovisningen är samtliga skäl för kontroll. Förutom att vidta åtgärder till följd av information från andra myndigheter kan Transportstyrelsen också utöva egeninitierad tillsyn mot redovisningscentraler genom besök i företagets lokaler. Vid en sådan kontroll träffar Transportstyrelsens tjänstemän den verksamhetsansvarige och andra relevanta personer och går igenom verksamheten. De åtgärder som Transportstyrelsen kan vidta vid en kontroll där allvarliga missförhållanden konstaterats

är återkallelse av tillståndet att bedriva redovisningscentral. Det finns också möjlighet att meddela varning.

Transportstyrelsen har, utöver ovanstående kontroller, tillsammans med Polismyndigheten vid ett antal tillfällen genomfört så kallade tillståndsmätningar⁴⁸ av regelefterlevnaden inom yrkestrafiken vad gäller godstransporter, buss och taxi. Den första mätningen gjordes 2012, en andra 2015 och med utgångspunkt från resultatet i den senare mätningen identifierades för respektive bransch ett antal områden som studerades särskilt vid de mätningar som gjordes under 2018 och 2019.

De områden inom vilka regelefterlevnaden kontrollerades vad gäller godstrafiken var kör- och vilotider, hastighet, fordonets tekniska beskaffenhet och lastsäkring.

Skillnaden mellan dessa kontroller och de vägkontroller som Polismyndigheten normalt gör är urvalet. I normala fall är Polismyndighetens arbete erfarenhetsbaserat och kontrollerna riktas främst mot fordon som uppfattas som misstänkta. Vid tillståndsmätningarna är urvalet av de fordon som Polismyndigheten kontrollerar slumpmässigt och statistiskt beräknat av Transportstyrelsen för att fånga en så representativ bild av den samlade yrkestrafiken som möjligt.

Antalet kontroller och regelefterlevnaden inom respektive område vid mätningarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.8 Regelefterlevnad inom godstransportområdet, antal kontroller och utfall i procent

Antal kontroller och utfall för respektive område	2015	2019
Antal kontroller	451	453
Efterlevnad kör- och vilotider	67	71
Efterlevnad hastighet	88	83
Efterlevnad teknisk beskaffenhet	71	78
Efterlevnad lastsäkring	85	89

Källa: Transportstyrelsen.

Vid de båda kontrolltillfällena 2015 respektive 2019 noterades även andelen svenska förare och svenska företag. Andelen svenska förare uppgick vid kontrollen 2015 till 65 procent och vid kontrollen 2019

⁴⁸ Transportstyrelsen, TSG 2017-3925.

till 59 procent. Motsvarande siffror för svenska företag var 72 procent 2015 och 65 procent 2019.

Vad gäller regelefterlevnaden av kör- och vilotider skiljer sig resultaten åt mellan svenska och utländska ekipage. Bland de svenska ekipagen har regelefterlevnaden ökat från 69 procent 2015 till 80 procent 2019. Bland de utländska var utvecklingen den motsatta och regelefterlevnaden minskade från 61 procent 2015 till 55 procent 2019.

Även efterlevnaden av kraven på fordonens beskaffenhet skiljer sig mellan utländska och svenska fordon men här är det de utländska fordonen som i högre utsträckning lever upp till ställda krav med en regelefterlevnad på 87 procent. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för de svenska fordonen som var 73 procent. Transportstyrelsen anger att en förklaring till skillnaden mellan utländska och svenska fordon kan vara att de fordon som körs i internationell trafik ofta är nyare än de fordon som används för inrikes trafik.

Hastigheten var den enda av de kontrollerade parametrarna som totalt sett försämrats mellan de båda mätningarna. Här bör nämnas att mätningen endast avser de hastighetsöverträdelser som översteg 12 kilometer i timmen och regelefterlevnaden bland svenska fordon uppgick vid mätningen 2019 till 87 procent. Motsvarande siffra för utländska fordon var 74 procent. Vid mätningen 2015 var skillnaden mellan de båda fordonskategorierna mindre.

I samband med mätningen kontrollerades även förarnas körkort, behörigheter och nykterhet. I stort sett samtliga förare hade korrekta behörigheter och samtliga förare var nyktra. Även vid kontrollen 2015 var samtliga kontrollerade förare nyktra.

Som nämnts ovan genomför Transportstyrelsen tillsammans med Polismyndigheten även tillståndsmätningar vad gäller buss och taxi. Vid den senaste mätningen⁴⁹ som genomfördes 2018 noteras flera tydliga förbättringar inom bussbranschen vad gäller kör- och vilotider och teknisk beskaffenhet. En sämre regelefterlevnad har dock noterats vad gäller hastigheter. Resultaten inom bussbranschen visar inga skillnader avseende regelefterlevnaden mellan utländska aktörer och svenska.

⁴⁹ Transportstyrelsen, TSG 2017–3925.

Tabell 3.9 Regelefterlevnad inom bussbranschen, antal kontroller och utfall i procent

Antal kontroller och utfall för respektive område	2015	2018
Antal kontroller	375	424
Efterlevnad kör- och vilotider	59	71
Efterlevnad hastighet	97	93
Efterlevnad teknisk beskaffenhet	75	83

Källa: Transportstyrelsen.

Vid mätningen 2015 var 75 procent av de kontrollerade förarna, fordonen och företagen svenska. Motsvarande siffra vid mätningen 2018 var 65 procent.

Inom taxiområdet är regelefterlevnaden hög inom de flesta områden som kontrollerats med undantag för den personliga tidboken. Resultaten för de områden som utifrån tidigare mätningar har bedömts som prioriterade framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.10 Regelefterlevnad inom taxibranschen, antal kontroller och utfall i procent

Antal kontroller och utfall för respektive område	2015	2018
Antal kontroller	424	472
Efterlevnad personlig tidbok	73	76
Efterlevnad prisinformation	92	97
Efterlevnad taxameters tekniska beskaffenhet	93	96

Källa: Transportstyrelsen.

Vid de övriga kontroller som gjordes konstaterades att i stort sett samtliga förare hade giltigt körkort och taxiförarlegitimation med sig. Vid båda mätningarna klarade samtliga förare nykterhetskontrollen och samtliga hade bilbälte.

I tillståndsmätningen för 2018 konstaterar Transportstyrelsen att taxibranschens problem inte utgörs av bristande regelefterlevnad bland dem som har tillstånd att bedriva trafik utan problemet är konkurrensen från olaglig taxiverksamhet.

Transportstyrelsens löpande kontroller inom taxibranschen visar dock att regelefterlevnaden generellt är problematisk. Detta visar bland annat de flera hundra underrättelser om brott begångna av

taxiförarlegitimationsinnehavare, trafikansvariga eller andra prövade personer i taxiföretag som Transportstyrelsen får in varje vecka. De flesta av brotten avser upprepade trafikförseelser men även bidragsbrott, skattebrott, sexualbrott och våldsbrott förekommer.

3.2.2 Polismyndigheten

Vid varje kontakt som Polismyndigheten har i samband med kontroll av förare ska ett utandningsprov göras. Även en bedömning av eventuella symptom på drogpåverkan ska ske. Under perioden 2015–2019 har antalet alkoholutandningsprov minskat med 12 procent. Utvecklingen av antalet utandningsprov och anmälda rattfylleribrott under den senaste femårsperioden framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.11 Antalet utandningsprov och antalet anmälda rattfylleribrott

	2015	2016	2017	2018	2019
Alkoholutandningsprov	1 426 000	1 192 000	1 159 000	1 176 000	1 261 000
Rattfylleri och grovt rattfylleri	12 565	11 552	11 298	11 188	11 558
Rattfylleri under påverkan av narkotika	12 603	12 071	13 312	13 806	14 117

Källa: Polismyndighetens årsredovisningar.

Hastighetsövervakningen sker, vid sidan av manuella kontroller, även med stationär hastighetsövervakning i form av kameror, så kallad automatisk trafiksäkerhetskontroll (ATK). Det finns även ett antal mobila ATK-enheter. Särskilt prioriterade för manuell övervakning är vägar som väntar på införande av stationära kameror samt de vägar som inte är lämpade för ATK-tekniken. Polismyndigheten väljer ut sådana inom respektive region i samråd med Trafikverket och i enlighet med samma urvalsprinciper som gäller för ATK.

Under 2018 resulterade kontrollerna av hastigheter i cirka 156 000 förelägganden om ordningsbot. Utvecklingen av antalet ordningsförelägganden för fortkörning samt antalet anmälda brott avseende hastighetsöverträdelser på väg framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.12 Antalet förelägganden om ordningsbot och antalet av åklagare eller domstol lagförda hastighetsöverträdelser

	2015	2016	2017	2018	2019
Ordningsbot – manuell kontroll	87 515	70 157	69 279	71 016	82 693
Ordningsbot – automatisk kontroll	80 694	74 446	78 392	84 774	88 988
Hastighetsöverträdelse som lagförts av åklagare eller domstol	7 064	5 937	5 836	5 361	5 819

Källa: Polismyndighetens årsredovisningar 2018 och 2019.

De ovan beskrivna kontrollerna avser all vägtrafik. När det gäller yrkestrafiken på väg utför Polismyndigheten ett stort antal kontroller inom en mängd områden. För att genomföra en vägkontroll behöver det inte finnas någon misstanke om brister eller brott utan fordonen väljs ut slumpmässigt eller utifrån erfarenhet från tidigare kontroller. Vid vägkontroller kontrolleras, förutom fordonets tekniska skick även körtider, raster samt dygns- och veckovila. Vidare kontrolleras, i förekommande fall, färdskrivarens funktion och att periodisk besiktning av färdskrivaren har genomförts. Exempel på övriga kontrollmoment som kan utföras är kontroll av fordonets last och vikt, hastighet, förarens nykterhet och behörighet samt tillstånd att bedriva trafik.

Den uppskattade utvecklingen av antalet kontroller av yrkestrafiken framgår av nedanstående tabell. Uppskattningen baseras på antalet kontrollerade dagar i samband med de kontroller som görs av kör- och vilotider. Detta bedöms ge en bra bild av utvecklingen av det totala antalet kontroller eftersom kör- och vilotider kontrolleras i samband med de allra flesta kontroller av ett fordon.

Tabell 3.13 Uppskattat antal kontroller av yrkestrafik på väg

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal kontroller	22 700	18 900	20 100	14 500	20 300

Källa: Polismyndigheten.

En mer ingående kontroll av fordonets skick benämns flygande inspektion och görs av särskilt utbildade och förordnade polismän eller bilinspektörer. Inspektionerna har samma syfte som kontroll-

besiktning det vill säga att se till att fordonet är i sådant skick att det inte utgör en fara för trafiksäkerheten och att det är i föreskrivet skick. Den som utför inspektionen ska genom it-förbindelse ha tillgång till fordonets resultat vid tidigare kontroller. Det finns olika nivåer på polismannens eller bilinspektörens behörighet och utifrån denna behörighet varierar omfattningen av inspektionen. Ett nytt system för rapportering av utförda flygande inspektioner har tagits fram inom myndigheten. Polismyndigheten, Transportstyrelsen och företrädare för besiktningföretagen samverkar för att ensa de bedömningar som sker i samband med flygande inspektion med de kontroller som sker i form av kontrollbesiktning och registreringsbesiktning.

Inom tre områden har Polismyndigheten preciserade åtaganden för det årliga antalet kontroller. Dessa åtaganden baseras på beslut fattade inom EU och avser antal kontrollerade dagar vad gäller kör- och vilotider⁵⁰ samt antal kontrollerade fordon vad gäller farligt gods⁵¹ och flygande inspektion⁵². Respektive område och antal genomförda kontroller framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.14 Preciserade åtaganden och faktiskt utförda kontroller 2015–2019 inom yrkestrafikområdet

Kontroll	Åtagande	2015	2016	2017	2018	2019
Farligt gods	7 000	5 530	5 450	5 960	5 600	5 880
Kör- och vilotider	579 000 ⁵³	543 100	516 000	548 000	391 000	472 000
Flygande inspektion	11 500	11 650	10 120	11 600	11 070	13 530

Källa: Polismyndigheten.

Under 2019 utförde Polismyndigheten 5 880 kontroller av farligt gods vilket motsvarar 84 procent av det uppsatta målet.

Varje kontroll av kör- och vilotider omfattar 29 dagar vilket innebär att 20 000 fordon måste kontrolleras per år för att uppnå åtagandet om 579 000 kontrollerade dagar. Under 2019 kontrollerade Polismyndigheten drygt 472 000 dagar. I årsredovisningen för 2019 konstateras att anledningen till att man inte når upp till de uppställda åtagandena inom de båda områdena farligt gods och kör- och vilo-

⁵⁰ Direktiv 2006/22/EG.

⁵¹ Direktiv 95/50/EG.

⁵² Direktiv 2014/47/EU.

⁵³ Enligt Transportstyrelsens beräkningsmodell bör Polismyndigheten kontrollera cirka 244 000 arbetsdagar för att nå åtagandet i direktivet.

tider är ett minskat antal specialutbildade poliser inom trafikverksamheten.

Antalet flygande inspektioner av nyttofordon uppgick under 2019 till 13 530 vilket innebär att åtagandet nåddes inom detta område.

Som tidigare nämnts har Polismyndigheten under perioden 2017–2020 tillförts extra medel för att utveckla och effektivisera kontrollerna av cabotage transporter. Delar av medlen har använts till utbildning i gällande regelverk vilket har fått till följd att antalet cabotageärenden som rapporteras till Transportstyrelsen har ökat med 290 procent mellan åren 2016–2019. Utvecklingen av antalet ärenden framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.15 Antal sanktionsavgifter för olaga cabotage som rapporteras till Transportstyrelsen

År	Antal inrapporterade ärenden
2016	61
2017	65
2018	221
2019	238

Källa: Polismyndighetens årsredovisningar 2018 och 2019.

Av de cabotageärenden som rapporterades in 2019 kom nästan hälften från polisregion Syd. Den samlade sanktionsavgiften för cabotageöverträdelser uppgick under året till drygt 8,8 miljoner kronor och 96 procent av åkerierna betalade sanktionsavgiften.

3.2.3 Åklagarmyndigheten

Som tidigare nämnts har Åklagarmyndigheten valt att koncentrera handläggningen av samtliga bötesbrott inom trafikområdet till de båda trafikenheter vid åklagarkammarna i Karlskrona och Östersund. Försöksverksamheten på dessa åklagarkammare om företagsbot i yrkes trafik på väg har permanentats under 2019.

Jämfört med den tidigare hanteringen då dessa ärenden var spridda över hela landet har den nuvarande ordningen lett till en väsentlig ökning av andelen ärenden som lagförs genom företagsbot. Koncentrationen har också lett till att de fall med utländska aktörer

där förundersökningar tidigare lades ner om internationell rättslig hjälp var nödvändig nu har kunnat leda till lagföring.

I nedanstående tabell redovisas till myndigheten inkomna och beslutade brottsmisstankar om trafikbrott under perioden 2017–2019. Uppgifterna i tabellen omfattar både brott inom yrkestrafiken och övriga trafikbrott.

Tabell 3.16 Inkomna och beslutade brottsmisstankar om trafikbrott

	2017	2018	2019
Antal inkomna brottsmisstankar	66 950	68 307	67 445
Antal beslut	69 039	71 013	70 198

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning 2019.

Medelvärdet för beslutstiden⁵⁴ för trafikbrott har under perioden varierat mellan 10 och 11 dagar vilket gör trafikbrott till den brottsgrupp som har den kortaste beslutstiden av samtliga grupper.

3.2.4 Trafikverket

Trafikverket ansvarar tillsammans med Polismyndigheten för utvecklingen och utbyggnaden av den automatiska hastighetsövervakningen i form av trafiksäkerhetskameror så kallad automatisk trafiksäkerhetskontroll (ATK). Kamerorna är ett viktigt medel för att åstadkomma sänkt medelhastighet i vägtransportsystemet och bidrar till ett effektivt utredningsförfarande av hastighetsöverträdelser. Valet av vägar som tilldelas stationär hastighetsövervakning görs av Trafikverket utifrån ett antal kriterier.

En förutsättning för Polismyndighetens kontroller av yrkestrafiken är den infrastruktur i form av kontrollplatser som Trafikverket tillhandahåller. Under 2016–2019 genomförde Polismyndigheten tillsammans med Trafikverket en inventering av kontrollplatserna över hela landet. Inventeringen resulterade i en samlad bedömning av landets kontrollplatser i vilken myndigheterna gemensamt pekade ut 20 kontrollplatser som prioriterades utifrån krav som ställs i EU-direktiv och i Transportstyrelsens föreskrifter. För att klara denna

⁵⁴ Beslutstid avser den tid från att en färdig brottsutredning kommer in till Åklagarmyndigheten fram till dess att åklagaren har fattat beslut.

utrustningsnivå genomför Trafikverket under 2020 och 2021 en särskild upprustning av de aktuella kontrollplatserna.

3.2.5 Skatteverket

Skatteverket kontrollerar företagens inkomstskatt, mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och företagsregistrering. Inom området små och medelstora företag arbetade verket under 2019 med åtgärder mot skatteundandragande genom förebyggande åtgärder, kontrollåtgärder, borgenärsåtgärder, regelförändringar och utvecklingsåtgärder. Under 2019 har riktade kontroller genomförts mot branscher med hög risk för osund konkurrens. Här ingick bland andra taxibranschen och godstrafiken. Inom ramen för osund konkurrens avser Skatteverkets kontroll av godstrafik främst att rätt avdragen skatt betalas i rätt land. Även de delar av Skatteverket som är inriktade på kontroll av utländska företag och stora företag granskar åkerier som bedriver godstrafik.

Kontroller av den olagliga taxitrafiken har genomförts och verket kan besluta om höjd skatt och skattetillägg vid oredovisade inkomster. I grövre fall kan Skatteverket anmäla skattebrott. Skatteverket har även genomfört en undersökning avseende den olagliga taxitrafik som förekommer via slutna grupper på sociala medier. Slutsatsen har varit att utredningsläget är svårt när det gäller dessa grupper på grund av att uppgifterna inte sparas samt att betalning för resan många gånger sker kontant.

De tillståndsmätningar som Transportstyrelsen genomför för den samlade yrkestrafiken omfattar även en kontroll av ekonomiska förhållanden av företag som har tillstånd att bedriva godstrafik på väg. Skatteverket bistår Transportstyrelsen med kontroll av dessa förhållanden. Vid mätningen 2019 fanns knappt 17 000 tillståndshavare inom godstrafiken. För samtliga dessa företag kontrollerades om de var registrerade för F-skatt eller FA-skatt samt moms. Vidare kontrollerade Skatteverket vilka företag som hade skulder på sitt skattekonto.

Motsvarande kontroller gjordes för buss- respektive taxiföretag. Resultatet av tillståndsmätningarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.17 Andel företag som var registrerade för skatt och moms samt andel företag med skatteskulder

Gods-, buss- och taxiföretag

	Gods	Buss	Taxi
Antal tillståndshavare	16 994	866	8 658
Andel registrerade för skatt, procent	99	99	99
Andel registrerade för moms, procent	96	96	93
Andel med skatteskulder, procent	18	17	18

Källa: Transportstyrelsens tillståndsmätningar, TSG 2017-3925.

För merparten av de företag som vid mätningarna hade skulder på sitt skattekonto understeg skulden 10 000 kronor.

3.2.6 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten lämnar löpande uppgifter till Transportstyrelsen om olika aktörers skulder hos myndigheten. Antalet skuldutdragsfrågor som kommit från Transportstyrelsen under perioden 2015–2019 framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.18 Antal skuldutdragsfrågor från Transportstyrelsen

År	Antal frågor
2015	402
2016	668
2017	2 039
2018	3 776
2019	2 206

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten lämnar även underlag till de kontroller av yrkestrafikens ekonomiska förhållanden som är en del av Transportstyrelsens tillståndsmätningar.

I 2019 års mätning inom godstrafiken hade andelen företag som hade skulder hos Kronofogdemyndigheten som överstiger 50 000 kronor ökat. Vid kontrollen 2015 hade 1,5 procent av företagen en skuld hos Kronofogdemyndigheten och motsvarande siffra 2019 var 2 procent. Av dessa företag hade 55 procent 2015 skulder som översteg

50 000 kronor. Vid mätningen 2019 hade denna andel stigit till 70 procent.

Även inom taxibranschen hade cirka 2 procent skulder hos Kronofogdemyndigheten. Inom bussbranschen hade färre, drygt 1 procent, av företagen skulder. Jämfört med mätningen 2015 hade dock antalet bussföretag som 2018 hade skulder över 50 000 kronor ökat från ett företag till sju företag.

3.2.7 Arbetsmiljöverket

Under 2019 genomförde Arbetsmiljöverket cirka 1 000 kontroller av företag inom landtransportområdet. Av dessa var 350 inspektioner efter anmälan om allvarlig olycka, 50 gjordes då skyddsombud stoppat arbetet eller framställt arbetsmiljökrav, 300 var planerad nationell tillsyn och 100 gjordes efter tips och andra signaler om allvarliga arbetsmiljörisker. Drygt 100 var myndighetsgemensamma kontroller av företag som medvetet och ibland systematiskt bryter mot gällande regelverk.

3.2.8 Tullverket

Under 2019 utförde Tullverket 82 300 utandningsprov vilket resulterade i 460 förundersökningar. Utvecklingen av antalet utandningsprov och antalet förundersökningar framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.19 Antalet utandningsprov och förundersökningar vid Tullverket under perioden 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Utandningsprov	59 961	55 770	59 310	55 108	82 302
Förundersökning – rattfylleri	269	285	347	327	373
Förundersökning – grovt rattfylleri	25	22	27	25	25
Förundersökning – drograttfylleri	36	31	66	73	59

Källa: Tullverket.

3.2.9 Kustbevakningen

Under 2019 utförde Kustbevakningen 22 700⁵⁵ nykterhetskontroller i hamnområden. Av dessa kontroller resulterade 0,4 procent i en åtgärd från myndighetens sida i form av anmälan eller rapport.

Vidare kontrollerades under året 1 236 lastbärare med farligt gods. Kontrollerna har styrts till de hamnar som har stort flöde och där bristerna tidigare har varit störst. Andelen av de kontrollerade lastbärarna som påvisade brister uppgick till 39 procent. I 226 av fallen där brister upptäcktes hindrade Kustbevakningen fortsatt transport.

Kustbevakningen utför även tillsyn av lastsäkring i lastbärare som avskilts för sjötransport. Till skillnad från kontroll av farligt gods, som kan avse både ankommande och avgående transporter, omfattar lastsäkringstillsyn endast avgående transporter. Kustbevakningen kontrollerade lastsäkring på cirka 19 700 lastbärare under 2019. Även denna verksamhet har styrts till hamnar som har stort flöde och där bristerna tidigare har varit störst. Andelen kontrollerade lastbärare som hade brister vad gäller lastsäkringen var knappt 9 procent.

3.2.10 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I MSB:s ansvar för farligt gods på väg ingår, som tidigare nämnts, tillsyn över säkerhetsrådgivare, transportskydd och utbildningsanordnare. Myndigheten examinerar även säkerhetsrådgivare och utfärdar intyg till förare som transporterar farligt gods på väg (ADR-intyg). Antalet examineringar, utfärdade intyg och genomförda tillsyner under perioden 2015–2019 framgår av nedanstående tabell.

⁵⁵ Uppgifter om antal kontroller från Kustbevakningens årsredovisning 2019.

Tabell 3.20 Antal examinerade säkerhetsrådgivare och utfärdade intyg samt tillsyn över säkerhetsrådgivare och utbildningsanordnare

	2015	2016	2017	2018	2019
Examinerade säkerhetsrådgivare	124	96	101	106	175
Utfärdade intyg	11 572	12 008	10 161	12 488	10 191
Tillsyn av säkerhetsrådgivare och transportskydd	13	10	17	4	7
Tillsyn av utbildningsanordnare	5	4	11	0	0

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

3.2.11 Länsstyrelserna

Under 2019 genomförde länsstyrelserna 251 kontroller av djurtransporter. Av dessa gjordes knappt hälften tillsammans med Polismyndigheten i samband med vägkontroller. De vanligaste avvikelserna som upptäcks i samband med kontrollerna är kopplade till dokumentationen av transporter. Vad gäller brister kopplade till djurens välbefinnande rör dessa oftast temperatur, ventilation och krav på utrymme.

De länsstyrelser som har särskilt ansvar för kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter genomförde 2019 totalt 735 kontroller. Av dessa hade 447 brister enligt lagstiftningen.

3.3 Myndighetsgemensamt arbete med kontroller

I det följande ges exempel på myndighetsgemensamt arbete med koppling till yrkestrafiken. I avsnitt 8.6.2 beskrivs ytterligare ett myndighetsgemensamt projekt med koppling till alkohol och droger i trafiken benämnt SMADIT.

3.3.1 Arbetet mot fusk och brottslighet i arbetslivet

Regeringen uppdrog⁵⁶ 2017 åt Arbetsmiljöverket att tillsammans med sju andra myndigheter samverka för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Myndigheterna ska utveckla gemensamma arbetssätt och rutiner. De ska även ta fram metoder för att effektivt dela information. Det är främst Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket som medverkar i själva kontrollerna. Övriga myndigheter det vill säga Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Jämställdhetsmyndigheten deltar i planering, informationsutbyte och efterföljande utredningar. Inom transportområdet har riktade insatser gjorts mot åkerier, taxi och kortare varutransporter.⁵⁷

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2021⁵⁸ att Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag ska ökas permanent med 30 miljoner kronor som ska fördelas på de aktuella myndigheterna. Detta ska ge verket stärkta möjligheter att tillsammans med andra myndigheter arbeta fokuserat och gemensamt för att fortsätta stävja fusk, regelöverträdelse och brottslighet på svensk arbetsmarknad. Ett regeringsuppdrag⁵⁹ om fortsatt myndighetssamverkan inom området gavs i januari 2021.

3.3.2 Satsning mot organiserad brottslighet

Regeringen inledde 2008 en satsning mot grov organiserad brottslighet genom uppdrag till Rikspolisstyrelsen att tillsammans med andra myndigheter vidta åtgärder. Under 2015 fick Polismyndigheten förnyat uppdrag⁶⁰ att tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utveckla en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet. Under 2020 har regeringen även uppdragit⁶¹ till de aktuella myndigheterna

⁵⁶ Regeringsuppdrag, dnr. A2017/02422/ARM.

⁵⁷ Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet.

⁵⁸ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 14, s. 89.

⁵⁹ Regeringsuppdrag, dnr. A2021/00085.

⁶⁰ Regeringsuppdrag, dnr. Ju2015/09350/PO.

⁶¹ Regeringsuppdrag, dnr. Ju2020/02483/PO.

att inrätta ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet med koppling till organiserad brottslighet. I uppdraget ingår att genomföra systematiska kontroller avseende efterlevnaden av regler och lagar som berör den som bedriver näringsverksamhet.

3.4 Aktuella yrkeskategorier

Inom kontrollverksamheten finns ett antal yrkeskategorier. I det följande beskrivs de olika kategoriernas uppgifter och befogenheter.

3.4.1 Poliser

Alla poliser har kompetens för att genomföra grundläggande trafikkontroller som kontroll av hastighet och nykterhet. Denna grundkompetens ingår i polisutbildningen. Det är endast poliser som utför manuella hastighetskontroller.

Arbetet med den yrkesmässiga trafiken kräver specialistkompetens som säkerställs genom vidareutbildning.

Poliser har rätt att utan beslut av förundersökningsledare hålla förhör och kan utfärda föreläggande om ordningsbot. I en polismans befogenheter ingår även att besluta om förskott för sanktionsavgifter och överlastavgifter.

Enligt lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd får en polisman omhänderta fordonsnycklar, frakthandlingar och registrerings skyltar. För att söka efter sådan egendom får polismannen kroppsvisitera fordonets förare och genomsöka fordonet. I vissa fall, om det finns synnerliga skäl, får även passagerare kroppsvisiteras.

3.4.2 Bilinspektörer

Bilinspektörerna är civilanställda inom Polismyndigheten och har till uppgift att kontrollera vägtrafik. I en bilinspektörs befogenheter ingår att utföra flygande inspektioner och kontrollera fordonets last och vikt. De kontrollerar också förarens kör- och vilotider samt fordons färdskrivare och taxameter. En bilinspektör får även stoppa fordon, genomföra utandningsprov i form av sållningsprov samt

kontrollera körkort och andra handlingar.⁶² Däremot har en bilinspektör inte befogenheter att genomföra bevisprov eller ögonundersökning i syfte att avgöra om en förare är narkotikapåverkad. Vidare får en bilinspektör besluta om förskott för sanktionsavgifter och överlastavgifter samt utfärda föreläggande om kontrollbesiktning eller körförbud.

Enligt EU-direktivet om tekniska vägkontroller⁶³ ska alla inspektörer som genomför sådana vägkontroller inom EU ha likvärdig kompetens och utbildningsnivå. Dessa krav återfinns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd⁶⁴ om krav på utbildning och kompetens för besiktningstekniker samt polisman och bilinspektör. I enlighet med dessa har samtliga verksamma bilinspektörer som genomför flygande inspektioner validerat sin kompetens under 2020.⁶⁵ Polismyndigheten har under 2018 tagit fram kravspecifikationer för att möta dessa krav och för att underlätta rekrytering av nya bilinspektörer. Genom att använda bilinspektörer med teknisk specialkompetens kan polisresurser frigöras inom myndigheten. Myndigheten har även slutit avtal med en extern leverantör som ska validera kompetensen vart fjärde år.

I en rapport från Polismyndighetens internrevision⁶⁶ konstateras att bilinspektörerna och de specialutbildade trafikpoliserna uppvisar en hög kompetens som tar många år att inhämta. För att säkerställa rekryteringen i trafikverksamheten inom myndigheten föreslår internrevisionen att en nationell strategi för bemanning och rekrytering inom verksamheten tas fram.

Av Polismyndighetens strategi för trafik som metod⁶⁷ framgår att kravet på besiktningskompetens företrädesvis ska säkerställas genom bilinspektörer.

⁶² En bilinspektör får dock inte stoppa ett fordon i syfte att genomföra en nykterhetskontroll, se prop. 2007/08:53, s. 91.

⁶³ Direktiv 2014/47/EU.

⁶⁴ TSFS 2017:53.

⁶⁵ Som en följd av covid-19 var en handfull av inspektörerna inte validerade den 20 maj 2020. Transportstyrelsen har lämnat dispens från kravet på validering.

⁶⁶ Granskning av polisens tillsynsverksamhet över transporter av farligt gods, Polismyndigheten, 2018.

⁶⁷ Polismyndigheten, PM 46/2016.

3.4.3 Åklagare

Vid de två åklagarkamrarna som hanterar bötesbrott inom trafikområdet är verksamheten organiserad i trafikenheter. Vid varje enhet finns två åklagare som är ansvariga för enheterna och fyra beredningsadministratörer. De senare arbetar uteslutande inom trafikens enheternas ansvarsområden och hanterar alla steg i handläggningen förutom att fatta beslut.

I arbetet med att etablera rutiner för hantering av företagsbotsärenden inom Åklagarmyndigheten har en åklagare i Östersund och en i Karlskrona hanterat dessa ärenden.

3.4.4 Transportstyrelsens tjänstemän

De tjänstemän på Transportstyrelsen som arbetar med kontroll av yrkestrafik är fördelade på fyra sektioner. Utredare på sektion taxi genomför kontroller av taxiföretag, taxiförarlegitimationsinnehavare, redovisningscentraler för taxi samt biluthyrningsföretag. I denna kontroll fattas beslut om olika ingripanden mot företag och enskilda. Utöver arbetet med tillsyn arbetar utredare på sektionen även med tillståndsgivning inom sektionens ansvarsområde.

Utredare på sektion gods och buss kontrollerar gods- och bussföretag i yrkestrafik. Likt verksamheten vid sektion taxi innefattar denna tillsyn beslut om ingripande mot företag och enskilda. Utöver tillsyn arbetar utredare på sektionen med tillståndsgivning inom sektionens ansvarsområde.

Sektion kör- och vilotider består av utredare som genomför företagskontroller av kör- och vilotider samt färdskrivare. Kontrollen kan resultera i ett beslut om sanktionsavgift för överträdelse av kör- och vilotiderna.

Utredare på sektion vägarbetsid hanterar polisrapporter, där Polismyndigheten vid vägkontroll bedömt att det finns överträdelser, som ska leda till en sanktions- eller överlastavgift. Dessa utredare utövar även tillsyn av vägarbetsidslagen.

Totalt arbetar cirka 50 utredare med tillsynsutredningar inom yrkestrafikområden. Dessa tjänstemän blir efter utbildning och upplärning i ärenden delegerade beslutsrätt för särskilda frågor. Beroende på ärende är det enskilda beslut eller tvåmansbeslut. Vissa

ärenden föredras för sektions-, enhets- eller avdelningschef som sedan fattar beslut.

3.4.5 Tulltjänstemän

En tulltjänsteman får ta alkoholutandningsprov och har samma befogenheter som en polisman att stoppa ett fordon. Tjänstemannen får också göra ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken.

En tjänsteman vid Tullverket får besluta om att inleda förundersökning om rattfylleribrott. För att få genomföra detta ska tjänstemannen vara förordnad att fullgöra myndighetens uppgifter i denna del. Innan en förundersökning har inletts har samtliga tjänstemän vid Tullverket samma befogenheter som en polisman att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder.

Enligt lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd får en tulltjänsteman, på samma sätt som en polisman, omhänderta fordonsnycklar, frakthandlingar och registreringsskyltar. För att söka efter sådan egendom får tulltjänstemannen kroppsvisitera fordonets förare och genomsöka fordonet. I vissa fall, om det finns synnerliga skäl, får även passagerare kroppsvisiteras.

3.4.6 Tjänstemän vid Kustbevakningen

En tjänsteman vid Kustbevakningen får ta alkoholutandningsprov och genomföra ögonundersökning. De har samma befogenheter som en polisman att stoppa ett fordon.

En tjänsteman vid Kustbevakningen får på samma sätt som vid Tullverket besluta om att inleda förundersökning om rattfylleribrott. För att få genomföra detta ska tjänstemannen vara förordnad att fullgöra Kustbevakningens uppgifter i denna del. Innan en förundersökning har inletts har samtliga tjänstemän vid Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder.

För att genomföra kontroller av farligt gods krävs särskild utbildning och Kustbevakningen har 18 verksamma farligt godsinspektörer i tjänst fördelade över landet. För att behålla sina behörigheter går de årligen en av Kustbevakningen centralt anordnad fortbildning.

3.5 Övergripande iakttagelser kring dagens kontrollverksamhet

Iakttagelser: Stora krav ställs på samordning mellan myndigheter då ett mycket stort antal aktörer är verksamma inom kontrollverksamheten.

Omfattande, komplext och i vissa fall detaljerat regelverk ställer höga krav på de myndigheter som ska tillämpa det.

Möjligheterna till effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna är centralt.

Myndigheternas syn på vad tillsynsrollen innebär varierar.

Uppföljning och bedömning av kontrollernas effekter är i vissa fall bristfällig.

Utförda kontroller påverkar i många fall andra myndigheter vilket innebär att kedjor av effekter måste beaktas vid bedömningar av det samlade systemet och de resurser som avsätts till detta.

Prioriteringarna av och fokus på kontroller av yrkestrafik på väg varierar mellan myndigheterna.

Omfattningen av arbetet med utveckling av den samlade kontrollverksamheten varierar mellan myndigheterna.

Regeringens styrning av de centrala myndigheterna inom området har olika utgångspunkter och detaljeringsgrad.

Utredningens kartläggning av kontroller av yrkestrafik på väg har även innefattat de brister och problem som i dagsläget finns inom området. Kartläggningen har genomförts genom en dialog med de aktuella myndigheterna samt med organisationer och branschföreträdare inom området. I det följande beskrivs övergripande de iakttagelser som gjorts. Dessa iakttagelser har utgjort utgångspunkten för det samlade utredningsarbetet och för de förslag som läggs fram.

3.5.1 Stort antal myndigheter deltar i kontrollverksamheten

Av de tidigare beskrivningarna i detta kapitel framgår att ett tjugotal myndigheter är delaktiga i kontrollerna av yrkestrafik på väg. Av dessa är ett tiotal mer direkt inblandade genom att de utför kontroller eller i betydande omfattning lämnar underlag till dessa.

Övriga myndigheter är en del i den samlade kedjan från normering till fastställande av de påföljder som kontrollerna resulterar i.

Omfattningen av antalet myndigheter som är verksamma inom området leder till stora krav på en effektiv samordning och ett effektivt informationsutbyte mellan dessa myndigheter. Transportstyrelsen är den myndighet som är mest beroende av ett inflöde av information från andra myndigheter för att kunna genomföra sitt arbete. Även flera andra myndigheter är starkt beroende av information från till exempel Polismyndigheten.

3.5.2 Komplext och omfattande regelverk

Vår beskrivning av det samlade regelverket inom yrkestrafikområdet (bilaga 4) visar att detta är mycket omfattande och består av såväl nationell som EU-rättslig reglering. Omfattningen av denna reglering varierar dock inom olika delar av yrkestrafiken. Lagstiftningen inom taxiområdet består till exempel nästan enbart av nationella regler. Inom vissa områden överlappar den nationella och den EU-rättsliga regleringen varandra vilket kan innebära svårigheter vid tillämpningen. Det finns även annan internationell reglering som man behöver ta hänsyn till.

Regelverket är i många delar mycket detaljerat, inte minst på EU-nivå. Det mobilitetspaket som beslutats av EU under 2020 kommer att innebära ytterligare reglering.

Ett omfattande, detaljerat och i vissa delar komplext regelverk ställer stora krav på de myndigheter som ska tillämpa det och utföra kontroller. Mobilitetspaketet kommer att innebära att den samlade regelmassan som myndigheterna har att tillämpa ökar i både omfattning och komplexitet. Även resultatet av Utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (Fi 2020:5) kan komma att påverka det samlade regelverket.

3.5.3 Behov av effektivt informationsutbyte

Det stora antalet myndigheter som är involverade i arbetet med att kontrollera yrkestrafiken på väg ställer höga krav på möjligheten att utbyta information mellan dessa aktörer. Informationsutbytet måste vara effektivt och ändamålsenligt. Det innebär att det måste vara

enkelt och snabbt samtidigt som uppställda krav på personlig integritet, sekretess och informationssäkerhet tillgodoses.

Ett omfattande arbete med digitalisering i olika delar av kontrollkedjan genomförs och kräver att nya rutiner etableras. Det krävs också ett systemutvecklingsarbete för att myndigheterna på ett effektivt och säkert sätt ska kunna utbyta information.

3.5.4 Innebörden av tillsynsrollen

En del i att fastställa innebörden av tillsynsrollen inom olika områden är att skilja på tillsyn med ett kontrollerande syfte och tillsyn av mer främjande karaktär. Det senare kan handla om rådgivning på en generell nivå om tillämpning av regelverket. Rådgivning i specifika fall om hur den som är föremål för tillsyn bör agera anses dock inte vara förenligt med tillsynsrollen.

Vår uppfattning är att det bland de myndigheter som genomför tillsyn och kontroll av yrkestrafik på väg finns olika uppfattning om vad tillsynsrollen innebär. Myndigheterna skiljer sig också åt i fråga om i vilken omfattning det förs en diskussion inom myndigheten kring dessa gränsdragningar. Att arbeta med hur den egna myndigheten ska förhålla sig till dessa båda sidor av tillsynsrollen kan vara en del i utvecklingen av tillsynsarbetet.

Olika utgångspunkter i fråga om vad tillsynsrollen innebär och hur tillsyn bör genomföras kan försvåra myndighetsgemensamt arbete inom området.

3.5.5 Bedömning av kontrollernas effekter

Vår kartläggning av dagens kontroller visar att arbetet med att utvärdera och bedöma kontrollernas effekter varierar mellan de aktuella myndigheterna. I vissa fall görs inga sådana bedömningar alls. Detta innebär, enligt vår uppfattning, att det blir mycket svårt att prioritera mellan olika insatser inom en myndighet.

Vi kan också konstatera att kontroller som görs inom en myndighet får effekter inom andra myndigheter. Som exempel kan nämnas att såväl Transportstyrelsen som Skatteverket är beroende av information om de åtgärder som genomförs inom Polismyndighetens kontrollverksamhet och övrig brottsbekämpande verksamhet.

het. Även myndigheterna i rättskedjan påverkas av de kontroller som genomförs inom andra myndigheter och kvaliteten på det utredningsmaterial som myndigheterna i rättskedjan erhåller.

Kopplat till utvärdering av kontrollernas effekter är arbetet inom myndigheterna med utveckling av kontrollarbetet. Detta både vad gäller avvägningen av vilka kontroller som ska göras och hur dessa ska utföras för att vara så effektiva som möjligt.

Vår uppfattning är att det finns vissa brister när det gäller förmågan att bedriva ett systematiskt och långsiktigt utvecklingsarbete av kontrollverksamheten. Detta är delvis kopplat till de resurser som avsätts och hur uppföljnings- och utvecklingsarbetet organiseras.

3.5.6 Prioriteringar inom myndigheterna

I diskussionerna kring den samlade kontrollverksamheten nämns ofta förmågan för en organisation att koncentrera sig på tillsyn och kontroll som en viktig framgångsfaktor.

Vi kan konstatera att de aktuella myndigheterna har mycket olika förutsättningar när det gäller denna aspekt av kontrollverksamheten. För Polismyndighetens del gäller att verksamheten i stort är händelsestyrd i en helt annan omfattning än inom många av de andra myndigheterna. När det gäller Transportstyrelsen ska avvägningar kring tillsyn och normering inom yrkestrafiken ställas mot motsvarande frågor inom de andra trafikslagen.

För samtliga myndigheter påverkas myndigheternas möjlighet att prioritera kontroller av yrkestrafik på väg i någon mån av den samlade resurstilldelningen. I den mån en förändrad resurstilldelning får effekter på omfattningen av kontroller och de åtgärder som följer av dessa så påverkas även andra myndigheter.

3.5.7 Regeringens styrning av myndigheterna

Styrningen av myndigheterna inom transportområdet, det vill säga Transportstyrelsen och Trafikverket, utgår i mycket hög utsträckning från de transportpolitiska målen. Dessa myndigheters uppgifter och ansvarsområden är relativt noggrant beskrivna i respektive instruktion.

När det gäller Polismyndigheten är myndighetens uppdrag betydligt bredare och regleras i polislagen. I myndighetens uppgifter ingår enligt lagen bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att övervaka den allmänna ordningen samt att beivra och utreda brott som hör under allmänt åtal. Styrningen av myndigheten är i hög grad tillitsbaserad och ger stort utrymme för egna prioriteringar. Inom yrkestrafikområdet finns endast tre områden som har utpekade mål för omfattningen av verksamheten. Dessa mål baseras i sin tur på regelverk inom EU. Skillnaden i styrning påverkar enligt vår uppfattning möjligheten att uppnå en effektiv samlad kontrollverksamhet.

4 Kontrollverksamheten i några andra länder

En del av utredningens uppdrag är att studera andra länders lösningar och system för kontroll av yrkestrafik på väg. I detta kapitel beskrivs översiktligt hur kontrollverksamheten har utformats i två nordiska länder, Danmark och Norge, samt i Tyskland och Storbritannien. Vi har studerat hur verksamheten i dessa länder är uppbyggd, vilka myndigheter som är ansvariga, hur dessa myndigheter är organiserade samt hur ansvarsfördelningen ser ut mellan dem. Vi har även undersökt vilka åtgärder som länderna har vidtagit eller avser att vidta för att förbättra kontrollverksamheten och vilka övergripande effekter dessa anses ha haft eller syftar till att uppnå.

4.1 Urval av länder

I arbetet inom EU med mobilitetspaketet samarbetar Sverige med ett antal länder inom den så kallade vägalliansen. Dessa länder har gemensamma intressen vad gäller sunda och likvärdiga konkurrensvillkor på vägtransportmarknaden. I alliansen ingår Sverige, Tyskland, Frankrike, Italien, Danmark, Österrike, Belgien och Luxemburg samt två länder som inte är EU-medlemmar, Norge och Schweiz. Vi har valt att huvudsakligen titta på länder som ingår i vägalliansen. Anledningen till det är att länderna har en samsyn kring bland annat vikten av effektiva kontroller av yrkestrafik på väg för att främja trafiksäkerhet, brottsbekämpning, god social situation för förarna och en sund konkurrens inom yrkestrafiken. Vi anser därutöver att likheterna vad gäller de nordiska ländernas förvaltningspolitiska modeller medger meningsfulla jämförelser med svenska förhållanden. Vi har därför valt att titta på Danmark och Norge.

I direktivet anges att vi utöver de nordiska länderna ska studera länder inom EU. Vi har därför valt att titta på Tyskland, som är ett land som ofta nämns i debatten när det gäller kontroll av yrkestrafik på väg. Därutöver har vi valt att studera Storbritannien. Storbritannien är visserligen inte längre medlem i EU. Vår bedömning är dock att Storbritanniens system för kontroll av yrkestrafik skapades medan landet fortfarande var en del av EU och hade att följa EU:s regelverk på området. Det finns därför anledning att undersöka den brittiska kontrollverksamheten och hur denna är organiserad.

4.2 Danmark

I Danmark är kontrollverksamheten för yrkestrafik på väg fördelad mellan flera myndigheter. Det är tillsynsmyndigheten Færdselsstyrelsen och polismyndigheten som står för huvuddelen av kontrollerna, men även det danska arbetsmiljöverket och tullmyndigheten är delaktiga i kontrollverksamheten.

4.2.1 Færdselsstyrelsen

Færdselsstyrelsen ansvarar för reglering och tillsyn inom vägtrafik- och fordonsområdet. Myndigheten utarbetar bland annat riktlinjer och föreskrifter, fungerar som tillståndsmyndighet, ansvarar för kallelser till kontrollbesiktningar samt genomför väg- och företagskontroller. Færdselsstyrelsen bedriver även tillsyn avseende tillträde till transportmarknaden.¹

Færdselsstyrelsen var tidigare en del av Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen, men blev en egen myndighet den 1 januari 2020. Reformen ansågs vara en naturlig utveckling eftersom Færdselsstyrelsen successivt blivit alltmer självständig i förhållande till den trafikslagsövergripande Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen,² men syftade också till att skapa bättre förutsättningar för Færdselsstyrelsen att fokusera på sina kärnuppgifter. Færdselsstyrelsen lyder således sedan den 1 januari 2020 direkt under transport- och byggnadsministeriet (Transport- og

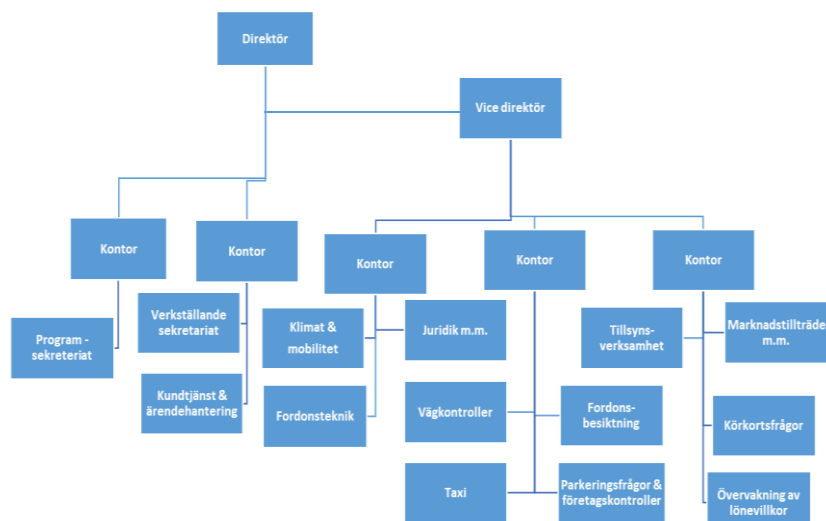
¹ Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

² Pressmeddelande, www.fstyr.dk/da/Lister/Nyheder/Nyheder/2020/02/Faerdselsstyrelsen-bliver-selvstaendig-styrelse, publicerat 2019-09-13.

Boligministeriet) och har omkring 140 medarbetare. Organisatoriskt består myndigheten av fem kontor med underavdelningar.

Færdselsstyrelsens övergripande organisation framgår av nedanstående figur.

Figur 4.1 Færdselsstyrelsens organisation



Källa: Færdselsstyrelsen.

Færdselsstyrelsen fungerar som kontrollmyndighet för bland annat kör- och vilotider samt ansvarar för den kontrollverksamhet som föreskrivs i direktiv 2014/47/EU³. Mot bakgrund av vad som stadgas i direktivet har Danmark den 1 januari 2020 genomfört en lagändring som ger Færdselsstyrelsens inspektörer möjlighet att genomföra vägkontroller på egen hand.⁴ Avsikten är att inspektörerna ska kunna genomföra grundläggande kontroller av säkerhetsintyg och lastsäkring samt okulär bedömning av fordonets tekniska skick. På grundval av resultaten av kontrollen kan inspektören därefter besluta om en mer ingående vägkontroll, vilket kan innebära att fordonet ledsagas till en kontrollstation eller annan anläggning. Inspektörerna

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/47/EU av den 3 april 2014 om tekniska vägkontroller av trafiksäkerheten hos nyttofordon i trafik i unionen och om upphävande av direktiv 2000/30/EG.

⁴ Bekendtgørelse om udførelse af syn af erhvervskøretøjer ved vejsiden, BEK nr 1306 af 07/09/2020.

kan besluta om restriktioner för vidare färd och körförbud.⁵ Færdselsstyrelsen hade även tidigare möjlighet att genomföra vägkontroller, men var då beroende av att detta samordnades med polismyndigheten som har rätt att stoppa fordon. Genom lagändringen fick Færdselsstyrelsen dock befogenhet att anvisa och ledsaga fordon till platser där kontroll kan genomföras.⁶ Detta ökade drastiskt möjligheterna att utföra vägkontroller och skapade därigenom bättre förutsättningar för Danmark att uppnå EU:s riktlinjer om antalet genomförda vägkontroller. Færdselsstyrelsens inspektörer har till skillnad från polismyndigheten inga tvångsbefogenheter, men trafikanter som inte följer inspektörernas anvisningar kan bestraffas med böter.

Færdselsstyrelsen genomför även företagskontroller, både ordinarie kontroller och företagsinspektioner. Kontrollerna avser främst efterlevnaden av regleringen om kör- och vilotider.⁷ En ordinär kontroll innebär att myndigheten begär in material och går igenom detta, alltså en ren skrivbordskontroll. Om potentiella avvikelser uppmärksammas får det inspekterade företaget möjlighet att yttra sig skriftligen. Därefter beslutar Færdselsstyrelsen om det finns anledning att överlämna ärendet till polismyndigheten som tar ställning till om det finns skäl att inleda ett straffrättsligt förfarande.⁸ Upplägget skiljer sig från företagsinspektionerna på så sätt att de senare äger rum i företagets lokaler. Om inspektörerna vid en företagsinspektion inte anser att ärendet kan avslutas på plats tar de med sig materialet för vidare granskning. Kontrollen avslutas då på samma sätt som vid en ordinär kontroll.⁹

4.2.2 Polismyndigheten

Danmark har en nationell polisorganisation (Politiet) som är uppdelad i 12 polisdistrikt, samt distrikten för Färöarna och Grönland. Myndigheten har totalt cirka 16 800 anställda, varav omkring 11 200 är poliser.¹⁰ Polisdistrikten ser olika ut vad gäller antal anställda och

⁵ Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

⁶ 2 kap. 3 § andra stycket bekendtgørelse om udførelse af syn af erhvervskøretøjer ved vejsiden, BEK nr 1306 af 07/09/2020.

⁷ Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

⁸ Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

⁹ Håndbok Køre- og hviletider, version 2.19, TungVognsSpecialisten ApS, s. 54 ff.

¹⁰ Siffror från Politiet från 2020.

organisation, men i princip samtliga har någon typ av trafikpolis. Det är rikspolisens (Rigspolitiet) som ansvarar för den överordnade styrningen av organisationen. Rigspolitiet är organiserad i fyra huvudområden med ansvar för it, HR-frågor, koncernstyrning samt det så kallade Politiområdet. Politiområdet innefattar i sin tur åtta nationella specialenheter, bland annat Nationella beredskapsenheten (National Beredskapsafdeling), Nationellt kriminaltekniskt center (Nationalt Kriminalteknisk Center) samt Nationellt trafikcenter (Nationalt Færdselscenter). Nationalt Færdselscenter ansvarar för myndighetens trafiksäkerhetsarbete på nationell nivå, bistår polisdistrikten med vägledning och styrning samt ansvarar för utbildning, utveckling av teknik och nya arbetsmetoder.

Polismyndigheten utför vägkontroller avseende både yrkestrafik och annan trafik. Utöver hastighet och nykterhet kontrolleras vad gäller yrkestrafiken även tillstånd, efterlevnad av regleringen avseende cabotage, färdskrivare samt kör- och vilotider. Inom myndigheten finns även särskilda bilinspektörer som kan kontrollera fordons tekniska status.¹¹

Polisdistrikten Midt- och Vestsjælland, Sydøstjylland och Nordjylland har särskilda enheter, så kallade Tungvognscenter, som hanterar den operativa kontrollen av tunga fordon, bussar och jordbruksredskap i vägtrafik. De tre tungvognscentren utför kontroller avseende kör- och vilotid, farligt gods, djur- och specialtransporter samt cabotage. Vid eventuella överträdelse kan polisen utfärda böter, inleda förundersökningar och hindra fordon från fortsatt färd, till exempel genom klampning.¹²

4.2.3 Myndigheter med ansvar för infrastruktur

I Danmark är det den statliga myndigheten Vejdirektoratet som ansvarar för planering, byggande, drift och underhåll av landets motorvägar, större landsvägar och en del broar. Vejdirektoratet lyder under Transport- och Boligministeriet och har hand om sammanlagt cirka 3 800 kilometer väg. Underhåll av övriga delar av det offentliga vägnätet sköts av kommunerna. Det finns dock ett nära samarbete

¹¹ Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

¹² Uppgifter från Justisministeriet, Danmark, 5 oktober 2020.

mellan Vejdirektoratet och kommunerna vad gäller infrastrukturfrågor, inte minst beträffande underhåll och utbyggnad av vägar.

4.2.4 Andra myndigheter med kontrollansvar

Utöver Færdselsstyrelsen och polismyndigheten finns, som tidigare nämnts, en rad myndigheter som på olika sätt deltar i kontrollen av yrkestrafik på väg i Danmark, bland andra tullmyndigheten och arbetsmiljöverket (Arbejdstilsynet). Arbejdstilsynet svarar bland annat för tillsynen av arbetsmiljön inom transportbranschen.

I Danmark är det Motorstyrelsen som sköter hanteringen av fordonsregistret. Motorstyrelsen är en del av Skatteforvaltningen som inrättades den 1 juli 2018 och innefattar bland annat skatteverket (Skattestyrelsen) och tullmyndigheten (Toldstyrelsen). Vad gäller körkortsregistret administreras detta av Rigspolitiet.

4.3 Norge

Norge är inte medlem i EU, men deltar i det europeiska samarbetet genom EES-avtalet. Även Norge berörs alltså av den EU-rättsliga regleringen på transportområdet. När det gäller kontroll av yrkestrafik på väg sköts denna huvudsakligen av Statens vegvesen, polismyndigheten, arbetsmiljöverket och tullmyndigheten.

4.3.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen lyder under transportdepartementet (Samferdselsdepartementet) och har ett brett ansvarsområde som innefattar såväl normgivning som kontrollverksamhet. Statens vegvesen utfärdar föreskrifter och riktlinjer för vägtrafik, vägar och fordon samt utför vägkontroller av godstransporter. Myndigheten ansvarar även för byggande, underhåll och drift av riksvägar och Europavägar samt fungerar som tillståndsmyndighet för person- och godstransport.¹³

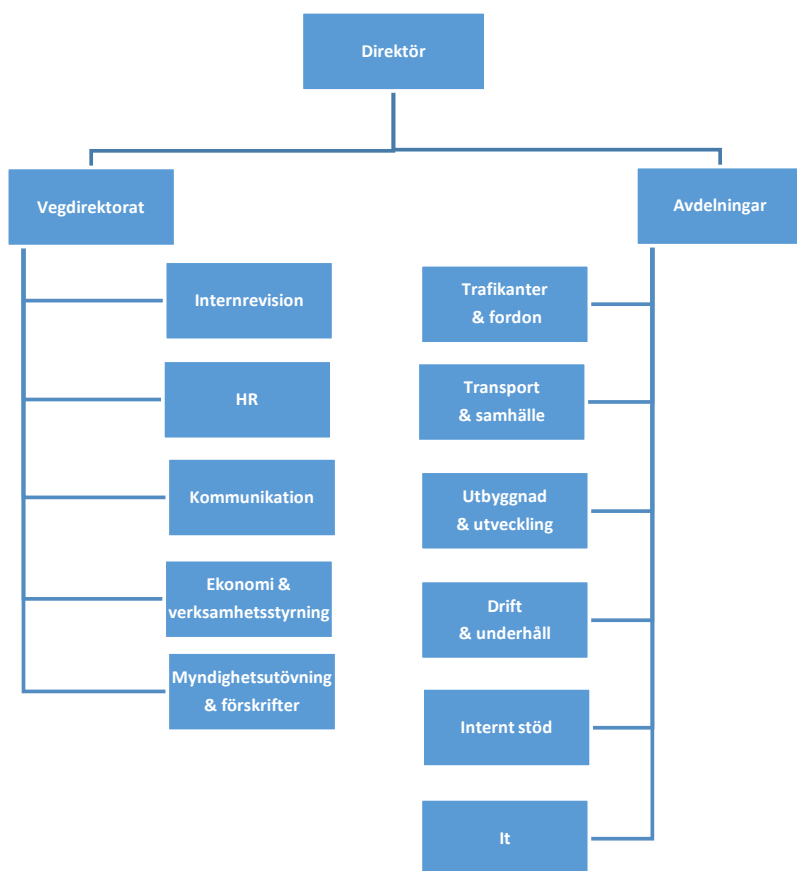
Statens vegvesen består av ett huvudkontor (Vegdirektoratet) samt sex avdelningar med olika ansvarsområden. Vegdirektoratet är beläget i Oslo, medan avdelningarna är utspridda i landet. Därutöver

¹³ Meld. St. 40, s. 32 ff.

har Statens vegvesen omkring 70 trafikstationer runt om i Norge. I den omorganisation som trädde i kraft den 1 januari 2020 har resurserna samordnats och såväl styrning som fördelning av resurser sker numera centralt. Syftet med omorganisationen har varit att regelutvecklingen och arbetet med att ta fram nya föreskrifter skulle komma närmare den operativa verksamheten.¹⁴

Statens vegvesens övergripande organisation samt organisationen för den avdelning inom myndigheten som ansvarar för trafikanter och fordon framgår av nedanstående figurer.

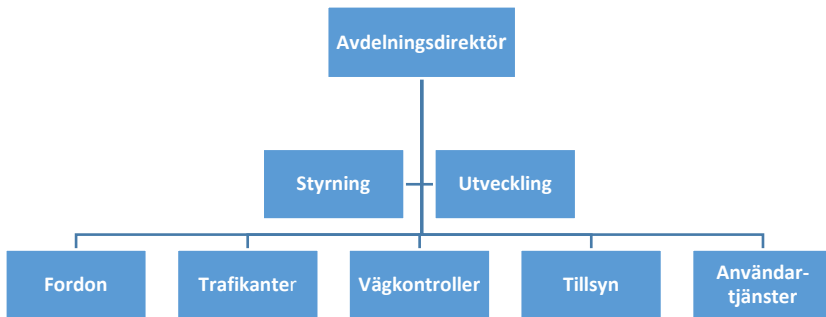
Figur 4.2 Statens vegvesens organisation



Källa: Statens vegvesen.

¹⁴ Uppgifter från Statens vegvesen, Norge, 3 juni 2020.

Figur 4.3 Avdelningen med ansvar för trafikanter och fordons organisation



Källa: Statens vegvesen.

Vad gäller kontrollen av yrkestrafik på väg genomför Statens vegvesen bland annat vägkontroller. Sektionen för vägkontroller har 256 anställda, varav 230 är trafikantkontrollanter. Dessa är uppdelade i 13 arbetslag och är stationerade på 55 olika platser. Kontrollanterna har rätt att stoppa såväl inhemska som utländska fordon och utför i princip samtliga typer av kontroller, med undantag för kontroller av hastighet och nykterhet. Statens vegvesens kontrollanter kan besluta om gebyr, en typ av sanktionsavgift, men endast polismyndigheten har befogenhet att utfärda strafförelägganden eller andra sanktioner.¹⁵ Kontrollanterna har däremot rätt att hindra fordon från fortsatt färd. Statens vegvesen har inte blåljusbefogenhet, utan personalen måste respektera hastighetsbegränsningar och andra trafikregler. Om kontrollanterna anser att det finns skäl att genomföra utandningsprov, eller misstänker annan brottslighet som faller utanför deras befogenheter, tillkallas polis. Samarbetet med polismyndigheten anses fungera väl och kontrollanterna har befogenhet att hålla kvar förare till dess att polisen kommer. Det är dock ovanligt att kontrollanterna kommer i kontakt med annan brottslighet vid vägkontrollerna. För att minska risken för personskador är de emellertid utrustade med skyddsvästar.¹⁶ Utöver polismyndigheten samarbetar Statens vegvesen även med en rad andra myndigheter såsom arbetsmiljöverket och tullmyndigheten.¹⁷

¹⁵ Meld. St. 40, s. 47.

¹⁶ Uppgifter från Statens vegvesen, Norge, 3 juni 2020.

¹⁷ Meld. St. 40, s. 42 ff.

Tabell 4.1 Av Statens vegvesen utförda kontroller 2019

	Antal
Kontroller av fordon över 3,5 ton	77 734
Kontroller av fordon upp till och med 3,5 ton	52 679
Förenklade kontroller (visuella kontroller samt kontroll av vikt och vinterutrustning)	81 747
Kontroller av kör- och vilotider (vägkontroller)	13 527
Kontroller av kör- och vilotider (företagskontroller)	334

Källa: Statens vegvesen.

Tabell 4.2 Av Statens vegvesen utförda tillsyns- och vägkontroller inom några områden under 2016–2019¹⁸

	2016	2017	2018	2019
Däck- och kedjekontroller av tunga fordon över 3,5 ton	52 049	53 920	62 753	57 282
Kontroller av bromsar på fordon över 3,5 ton	7 864	8 279	8 517	7 881
Kontroller av farligt gods	1 058	1 018	1 018	1 038
Lastkontroller avseende vikt för fordon över 3,5 ton	4 071	4 375	3 488	3 594

Källa: Statens vegvesen.

4.3.2 Polismyndigheten

Den norska polismyndigheten (Politiet) är uppdelad i 12 polisdistrikt och åtta specialorgan, bland annat immigrationsenheten (Politiets utlendingsenhet, PU), enheten för ekobrottslighet (Økokrim), enheten för organiserad brottslighet (Kripos) och trafikpolisen (Utrykningspolitiet, UP). Utrykningspolitiet är huvudansvarig för polismyndighetens trafiksäkerhetsarbete och är verksam över hela landet. Utrykningspolitiet bistår även polisdistrikten vid behov samt arbetar för att förhindra annan brottslighet på väg. Vidare ansvarar Utrykningspolitiet för ATK-verksamheten¹⁹ samt för utbildning och metodutveckling inom polismyndighetens trafiksäkerhetsarbete.²⁰ Utrykningspolitiet har omkring 300 anställda som finns i fem distrikt.

¹⁸ Tabellen redogör endast för statistik inom valda rättsområden och omfattar inte samtliga av Statens vegvesen genomförda kontroller under den angivna perioden.

¹⁹ ATK står för automatisk trafiksäkerhetskontroll och avser automatisk hastighetskontroll som registreras med hjälp av trafiksäkerhetskameror.

²⁰ NOU 2017:11, s. 152.

Precis som Statens vegvesen utför Utrykningspolitiet vägkontroller. Dessa är dock inte lika omfattande som Statens vegvesens kontroller. Polismyndighetens kontrollinsatser fokuserar främst på hastighetsöverträdelser, nykterhet och vårdslös körning.²¹ Även godstrafiken på väg kontrolleras. Dessa kontroller omfattar kör- och vilotider, farligt gods, lastsäkring samt efterlevnaden av reglering om cabotage.²² Utrykningspolitiet utför också enklare kontroller av fordonens tekniska status. Det förekommer att Utrykningspolitiet kommer i kontakt med annan brottslighet vid sina kontroller, inte minst i samband med att polisen gör beslag eller andra tvångsåtgärder. Utrykningspolitiet utreder emellertid inte annan brottslighet, utan rapporterar vidare till respektive polisdistrikt som övertar utredningsansvaret.

Det har under lång tid förts en diskussion i Norge om en avveckling av polisens specialorgan, däribland Utrykningspolitiet. Senast i maj 2017 föreslog den statliga utredningen Særorganutvalget²³ att Utrykningspolitiet skulle avvecklas och att verksamheten skulle övertas av polisdistrikten. Syftet skulle vara att skapa större flexibilitet och effektivisera användningen av polismyndighetens resurser. Förslaget mötte dock kritik och efter att betänkandet hade remissbehandlats beslutade den norska regeringen att i nuläget inte inleda någon omstrukturering av Utrykningspolitiet och de övriga specialorganen.

4.3.3 Myndigheter med ansvar för infrastruktur

Statens vegvesen är, som angetts ovan, ansvarigt för såväl planläggning som drift och underhåll av riks- och Europavägar. Det statliga bolaget Nye Veier AS ansvarar dock för utbyggnad och drift av en del motorvägar. Tidigare hade Statens vegvesen även hand om Norges landsvägar, men från och med den 1 januari 2020 har detta ansvar övertagits av länen (fylkena). Fylkena och kommunerna ansvarar även för övriga delar av det offentliga vägnätet.²⁴ Tillsynsmyndighet för Nye Veier AS

²¹ Meld. St. 40, s. 43 ff.

²² Meld. St. 40, s. 47.

²³ NOU 2017:11 Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorgan.

²⁴ Uppgifter från Statens vegvesen, Norge, 3 juni 2020.

och denna del av Statens vegvesens verksamhet är det statliga förvaltningsorganet Vegtilsynet.

4.3.4 Andra myndigheter med kontrollansvar

Ett viktigt inslag i den norska kontrollen av yrkestrafik på väg är de myndighetsövergripande vägkontrollerna. Vid dessa medverkar ofta inte bara polismyndigheten och Statens vegvesen, utan också arbetsmiljöverket (Arbeidstilsynet), tullmyndigheten (Tolletaten) och det norska skatteverket.²⁵

Arbeidstilsynet samarbetar med Statens vegvesen beträffande kontroller av arbetstidsreglering. Statens vegvesen begär till exempel in dokument som har betydelse för Arbeidstilsynets kontrollverksamhet.²⁶ Utöver detta genomför myndigheterna också gemensamma vägkontroller. Exempel på andra myndigheter som ingår i kontrollverksamheten är tullmyndigheten. De kontroller som Tolletaten utför av yrkestrafik rör exempelvis lastsäkring samt däck och vinterutrustning.²⁷

4.4 Storbritannien

Storbritannien lämnade EU den 31 januari 2020. Landets kontrollsystem för yrkestrafik har av naturliga skäl inte hunnit genomgå några större förändringar sedan utträdet, varför detta alltjämt är anpassat efter de regler som gäller inom gemenskapen. Den brittiska kontrollverksamheten är uppdelad på flera aktörer. De som står för huvuddelen av kontrollerna är tillsynsmyndigheten Driver and Vehicle Standard Agency (DVSA), landets åtta trafikkommissionärer (Traffic Commissioners), polismyndigheterna och arbetsmiljömyndigheten (Health and Safety Executive, HSE).

Nedanstående kartläggning utgår från det system och de myndigheter som sköter kontrollverksamheten i England, Skottland och Wales, medan Nordirland har en delvis annorlunda myndighetsstruktur.

²⁵ Meld. St. 40, s. 48.

²⁶ Uppgifter från Statens vegvesen, Norge, 3 juni 2020.

²⁷ Meld. St. 40, s. 44.

4.4.1 Driver and Vehicle Standard Agency (DVSA)

DVSA är en nationell myndighet som lyder under transportdepartementet (Department of Transport) och som bland annat ansvarar för förar- och teoriprov, kontrollbesiktningar och fordonstester. Myndigheten utför även kontroller längs vägarna samt genomför företagskontroller.²⁸

Tidigare sköttes DVSA:s uppdrag av två myndigheter; Driving Standards Agency (DSA), som administrerade förarprov och teoriprov samt utbildade körinstruktörer, och Vehicle and Operator Service Agency (VOSA), som ansvarade för bland annat kontrollbesiktningar och kontrollverksamhet av yrkestrafik på väg. Från och med den 1 april 2014 slogs DSA och VOSA samman till DVSA, som därmed övertog båda myndigheternas ansvarsområden. Syftet med sammanslagningen var att effektivisera verksamheten, reducera byråkrati samt öka samarbetet och kommunikationen inom sektorn.²⁹

DVSA har omkring 4 600 anställda varav cirka 600 är kontrollanter. Huvudkontoret ligger i Bristol, men myndigheten har även två kontaktcenter i Swansea och Newcastle, ett utbildningscenter i Cardington samt ett administrativt center i Nottingham. Därutöver har DVSA omkring 380 center för uppkörning och drygt 600 kontroll- och besiktningplatser runt om i Storbritannien.

DVSA ansvarar för kontroll av fordon och trafik över hela Storbritannien. De vägkontroller som myndigheten genomför riktar sig mot yrkestrafik såsom lastbilar, bussar och turistbussar, medan polismyndigheterna ansvarar för kontroller av personbilar och övriga fordon. DVSA ansvarar för underhållet av de 70 kontrollplatser längs vägnätet som används vid kontrollerna.

DVSA:s kontrollanter har rätt att stoppa både inhemska och utländska fordon och utför kontroller avseende fordonstatus, lastsäkring, hantering av farligt gods samt efterlevnaden av reglering beträffande cabotage, färdskrivare samt kör- och vilotider. Kontrollanterna har rätt att utfärda böter och förbud (prohibitions) av olika slag. Det kan antingen röra sig om omedelbara förbud (immediate prohibitions), som innebär att ekipaget hindras från fortsatt färd, eller villkorade förbud (delayed prohibitions), som innebär att fordonet får fortsätta färden och att ägaren har upp till tio dagar på

²⁸ Uppgifter från Traffic Commissioner, Storbritannien, 9 april 2020.

²⁹ Pressmeddelande, www.gov.uk/government/speeches/vosadsa, publicerat 2013-11-28.

sig att åtgärda avvikelsen och genomföra en kontrollinspektion innan fordonet får användas igen. DVSA har även möjlighet att använda sig av klampning.

DVSA gör inga slumpmässiga kontroller, utan urvalet sker utifrån ett system där fordon som tidigare uppvisat avvikelser eller brister prioriteras. Allvarliga eller upprepade förseelser kan även bli föremål för åtal eller resultera i att DVSA rapporterar ärendet vidare till ansvarig Traffic Commissioner.³⁰

Tabell 4.3 Av DVSA utförda fordonskontroller vid vägkontroller och företagsinspektioner under perioden 2016–2019

	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Kontroller av fordon över 3,5 ton	64 690	63 454	54 935
Kontroller av fordon upp till och med 3,5 ton	9 787	13 935	12 893
Kontroller av släpvagnar	46 027	44 789	40 506
Kontroller av fordon i kollektivtrafik	11 324	9 502	7 357
Kontroller av övriga fordon	2 490	3 255	3 155
TOTALT	134 318	134 935	118 846

Källa: Driver and Vehicle Standard Agency.

Utöver vägkontrollerna utför DVSA även företagskontroller. Myndigheten genomför både rena skrivbordskontroller och fysiska inspektioner i företagets lokaler. Inspektionerna kan vara såväl annonserade som oannonserade och kan även innefatta fordonskontroller. Ungefär hälften av de kontroller som DVSA genomför är vägkontroller och resterande är företagskontroller.

Tabell 4.4 Av DVSA utförda kontroller avseende kör- och vilotider samt farligt gods under perioden 2016–2019

	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Kontroller avseende kör- och vilotider	89 568	88 204	79 486
Kontroller avseende farligt gods	2 343	2 064	1 946

Källa: Driver and Vehicle Standard Agency.

³⁰ Uppgifter från Traffic Commissioner, Storbritannien, 9 april 2020.

Sedan ett antal år tillbaka finns ett särskilt certifieringssystem för transportföretag i Storbritannien. Systemet innebär att de företag som uppnår en viss nivå av kvalitetsstyrning och regelefterlevnad får sköta stora delar av sina kontroller själva. De blir följaktligen inte föremål för företagskontroller lika ofta som andra företag och deras fordon stoppas inte i lika stor utsträckning i vägkontroller.³¹ De företag som omfattas av certifieringssystemet står för ungefär 7–8 procent av den tunga godstrafiken på väg i Storbritannien.

Tidigare var det vanligt med samordnade aktioner där DVSA, polismyndigheterna och eventuellt andra myndigheter samverkade. Eftersom DVSA har rätt att stanna fordon utan inblandning från polisen har dessa kontroller blivit mindre vanliga. Det finns dock ett nätverk där DVSA, polismyndigheterna, arbetsmiljömyndigheten och det statliga bolaget som sköter driften av bland annat de brittiska motorvägarna ingår. Nätverket träffas regelbundet och utbyter information. Därutöver vidarebefordrar DVSA regelbundet information till den brittiska arbetsmiljömyndigheten.³²

Den nordirländska motsvarigheten till DVSA är Driver and Vehicle Agency (DVA). Till skillnad från DVSA hanterar DVA även körkorts- och fordonsregister.

4.4.2 Traffic Commissioners

Det finns åtta Traffic Commissioners i Storbritannien. Dessa ansvarar för licensiering och tillståndsgivning, reglering av tung yrkes- och busstrafik samt registrering av den lokala busstrafiken inom sitt respektive geografiska område. Kommissionärerna är oberoende och fungerar som en särskild prövningsinstans inom sina ansvarsområden. De har befogenhet att kalla företrädare för transportföretag eller yrkeschaufförer till förhör och sammanträden (preliminary hearings) för att utreda frågor om brister beträffande fordon eller trafiksäkerhet. De fungerar även som överklagandeinstans för vissa av DVSA:s beslut samt har rätt att meddela dispenser i vissa frågor.³³ De hanterar däremot inte frågor av straffrättslig natur, utan dessa sköts av domstolarna.

³¹ Uppgifter från Traffic Commissioner, Storbritannien, 9 april 2020.

³² Uppgifter från Traffic Commissioner, Storbritannien, 9 april 2020.

³³ Annual Report to the Secretary of State 2019–2020, Traffic Commissioners for Great Britain, s. 5 ff.

Kommissionärerna bistås av biträdande trafikkommissionärer (Deputy Traffic Commissioners) som bland annat leder offentliga utredningar (public inquiries). En av kommissionärerna, Senior Traffic Commissioner, ansvarar för att publicera vägledning och riktlinjer för hur kommissionärernas arbete ska bedrivas.

Tabell 4.5 Av Traffic Commissioners utförda åtgärder under perioden 2017–2020

	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Preliminary hearings	1 400	1 568	1 541
Offentliga utredningar (public inquiries)	352	335	318
Förhör	70	126	140
Avslutade ärenden avseende förarbete	21 222	21 715	17 937

Källa: Traffic Commissioners.

4.4.3 Polismyndigheterna

I Storbritannien finns ingen nationell polismyndighet, utan all polisverksamhet administreras lokalt i länen (counties) eller i grupper av counties. Det finns därför över 40 olika polismyndigheter ute i landet. Myndigheterna finansieras ungefär till hälften av staten. För att få statsstöd krävs att polisverksamheten uppfyller vissa krav avseende bland annat antal poliser och utbildningsnivå. De lokala polisstyrkorna samarbetar regionalt och delar vissa centrala funktioner.³⁴ Vidare finns ett antal icke-territoriella polisstyrkor, bland annat transportpolisen, British Transport Police, som patrullerar järnvägsstationer samt flertalet tunnelbane- och spårvägssystem.

Det stora antalet polismyndigheter innebär att organisationen och den kontrollverksamhet som genomförs varierar i olika delar av Storbritannien. Det är dock vanligt att polismyndigheterna har särskilda trafikpoliser och ibland även motorvägspoliser som patrullerar motorvägarna. Polismyndigheterna utför, till skillnad från DVSA, även hastighets- och nykterhetskontroller. Fokus ligger på att öka trafiksäkerheten. DVSA har bättre infrastruktur för att kunna genomföra vägkontroller, varför det är betydligt vanligare med DVSA-kontroller än med polisleda sådana. Det bör emellertid framhållas att polismyndigheterna och DVSA har delvis olika funktioner eftersom

³⁴ SOU 2000:25, s. 148.

DVSA endast kontrollerar yrkestrafik, medan polisen fokuserar på all typ av trafik, men med tonvikt på den icke-kommersiella.³⁵

4.4.4 Myndigheter med ansvar för infrastruktur

I Storbritannien ansvarar det statliga bolaget Highways England Company Limited för planering, finansiering, drift och underhåll av motorvägar och större riksvägar. Bolaget har även egna tjänstemän, så kallade traffic officers, som arbetar ute på motorvägarna för att förhindra trafikstockning, assistera trafikanterna och underlätta trafikflödet. Drift och underhåll av övriga delar av vägnätet sköts av lokala myndigheter. Tillsynsmyndighet för det statliga vägbolaget är sedan den 1 april 2015 det statliga organet Office of Rail and Road (ORR).

4.4.5 Andra myndigheter med kontrollansvar

Utöver DVSA och polismyndigheterna genomför även den brittiska tullmyndigheten vissa kontroller avseende yrkestrafik på väg. Vidare ansvarar arbetsmiljömyndigheten, Health and Safety Executive (HSE), för kontroll av regelefterlevnaden avseende vissa arbetsmiljöfrågor.

Registermyndigheten Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) hanterar de nationella körkorts- och fordonsregistren, medan Vehicle Certification Agency (VCA) ansvarar för godkännande av nya väg- och transportfordon samt fordon och komponenter som används inom jordbrukssektorn.

4.5 Tyskland

Tyskland är en förbundsstat, vilket innebär att kontrollen av vägtrafiken sker på både nationell nivå och på delstatsnivå. Centrala aktörer inom kontrollverksamheten är den nationella tillsynsmyndigheten Bundesamt für Güterverkehr (BAG), polismyndigheterna, tullmyndigheten samt myndigheter på delstatsnivå. Eftersom delstaterna har stor frihet att själva utforma sin kontrollverksamhet skiljer sig organisationen och uppdelningen åt i olika delar av lan-

³⁵ Uppgifter från Traffic Commissioner, Storbritannien, 9 april 2020.

det.³⁶ Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen kartlägga organisationslösningarna i delstaterna. Beskrivningen nedan fokuserar därför främst på de kontroller som sker på nationell nivå samt på hur uppdelningen ser ut mellan de som bedrivs av de nationella myndigheterna och de som bedrivs av delstaterna.

4.5.1 Bundesamt für Güterverkehr (BAG)

På nationell nivå ansvarar BAG för stora delar av kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg. BAG är en fristående myndighet under Trafik- och infrastrukturministeriet (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI). Myndigheten deltar i normgivning och rättsutveckling både för nationella och internationella godstransporter samt för internationella persontransporter. Vidare utför myndigheten vägkontroller och företagskontroller, ansvarar för regelverket för marknadstillträde och fungerar som nationellt organ för tillstånd, inspektion och sanktioner avseende de kommersiella gränsöverskridande vägtransporterna i Tyskland.³⁷ Sanktioner mot inhemska förare och transportföretag hanteras dock huvudsakligen på delstatsnivå.³⁸ När BAG kontrollerar förare eller fordon som myndigheten inte har sanktionsbefogenhet för, vilket huvudsakligen är inhemska förare och företag, rapporterar inspektörerna vidare till delstatspolisen eller annan ansvarig myndighet som har att vidta adekvata åtgärder.³⁹ BAG sammanställer även statistik avseende yrkestrafik samt utarbetar trafikprognoser.⁴⁰

Myndigheten har sitt huvudkontor i Köln och har totalt 1 800 anställda, varav omkring 250 är inspektörer som utför vägkontroller och cirka 580 är vägavgiftsinspektörer.⁴¹ Huvudkontoret består av sex enheter som ansvarar för bland annat lagstiftning, marknadsfrågor, tullavgifter och kontrollverksamhet. Därutöver finns 11 regionala kontor och ett kontor i Berlin. Huvudkontoret står för samordning av arbetet medan regionkontoren utför de operativa kontrollerna.⁴²

³⁶ Uppgifter från Bundesamt für Güterverkehr (BAG), Tyskland, 9 juli 2020.

³⁷ Road-Side Checks, Bundesamt für Güterverkehr, 2018, s. 3 f. samt Effektivare tillsyn av yrkestrafiken. Rapport april 2019, Transportföretagen, s. 28 f.

³⁸ Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 9.

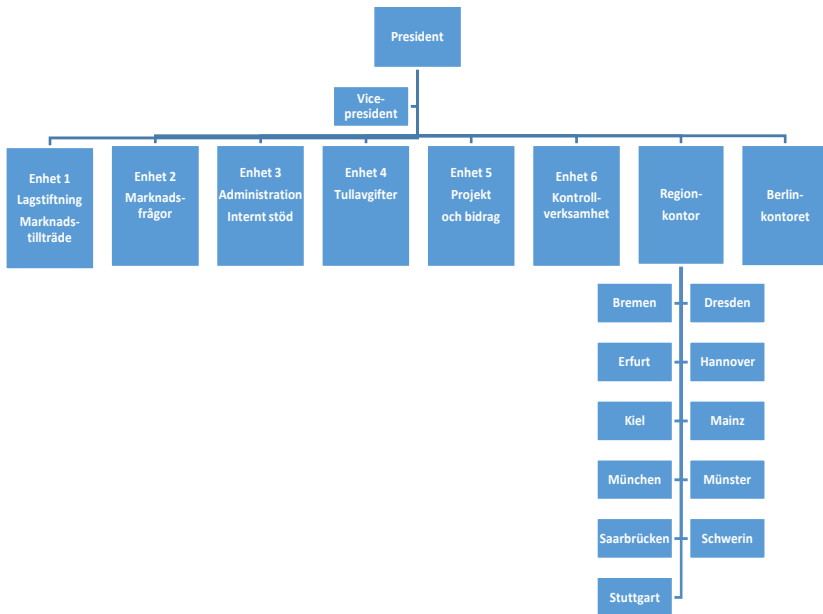
³⁹ Effektivare tillsyn av yrkestrafiken. Rapport april 2019, Transportföretagen, s. 29.

⁴⁰ Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 11 ff.

⁴¹ Siffror från BAG från 2018.

⁴² Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 3.

Figur 4.4 BAG:s organisation



Källa: Bundesamt für Güterverkehr.

BAG utför både fysiska vägkontroller, så kallade Straßenkontrollen, och företagskontroller. Vid vägkontrollerna kontrolleras även att vägavgift har erlagts, så kallad Mautkontrollen.⁴³ Inspektörerna har befogenhet att stoppa både tysk och utländsk yrkestrafik, inklusive bussar och turistbussar. Vid vägkontrollerna kontrolleras bland annat fordonens tekniska status, lastsäkring, hanteringen av farligt gods och efterlevnaden av regleringarna för cabotage, färdskrivare samt kör- och vilotider.⁴⁴ I de fall som inspektörerna upptäcker överträdelser kan de utfärda varningar eller sammanställa inspektionsrapporter som kan läggas till grund för administrativa sanktionsförfaranden. BAG har även möjlighet att besluta om uppföljningskontroller av föraren eller transportföretaget samt hindra fordon från fortsatt färd om ekipaget framstår som en fara för trafiksäkerheten eller om erforderliga dokument inte kan uppvisas.⁴⁵ Om en förare inte följer inspektörernas anvisningar om att köra in för inspektion har BAG möjlighet att

⁴³ Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 23 ff.

⁴⁴ Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 7.

⁴⁵ Road-Side Checks, Bundesamt für Güterverkehr, 2018, s. 3 ff.

utfärda böter om 300 euro samt rätt att följa efter och stoppa fordonet. BAG:s inspektörer har dock inte blåljusbefogenhet utan måste respektera hastighetsbegränsningar och andra trafikregler även vid ett efterföljande.

Tabell 4.6 Av BAG genomförda vägkontroller under 2018 och 2019

	2018	2019
Vägkontroller	405 958	339 538
Vägavgiftskontroller	74 514	100 783
Vägning av fordon (automatisk kontroll)	73 979	182 785
Totalt antal kontroller	554 451	623 106

Källa: Bundesamt für Güterverkehr.

De företagskontroller som BAG utför fokuserar främst på cabotage och vissa tillståndsfrågor, men även andra områden kontrolleras.⁴⁶ I många fall initieras en företagskontroll efter att föraren eller fordonet har uppvisat brister vid genomförda vägkontroller, men kontrollerna kan också grunda sig på anmälningar eller underrettelser från andra myndigheter eller branschorganisationer. BAG utför både rent administrativa kontroller, där företagen uppmanas att inkomma med aktuella dokument för granskning, samt fysiska inspektioner på plats. Flertalet företagskontroller, bland annat avseende kör- och vilotider, hanteras dock främst på delstatsnivå.⁴⁷

Tabell 4.7 Av BAG genomförda kontroller inom vissa rättsområden 2018–2019

	2018	2019
Regler om hantering av avfall	21 841	21 856
Internationell reglering om säkra containrar	2 063	2 118
Reglering hänförlig till föraren	153 793	122 557
Lag om farligt gods	15 561	15 436
Godstransportlagen	168 558	138 419
Arbetsrättsliga regler	6 975	6 972
Regler om livsmedelshantering	2 627	2 282
Straffrättslig reglering	614	585
Vägtrafiklagen	361 398	307 678

Källa: Bundesamt für Güterverkehr.

⁴⁶ Rapport från riksdagen 2011/12:RFR8, bilaga 5, s. 222 f.

⁴⁷ Uppgifter från Bundesamt für Güterverkehr (BAG), Tyskland, 9 juli 2020.

BAG samarbetar med flera aktörer och det förekommer att myndigheten genomför gemensamma kontroller med exempelvis tullmyndigheten, polismyndigheterna och andra aktörer på delstatsnivå.⁴⁸ I och med att BAG endast är sanktionsmyndighet för utländska förare och transportföretag, medan sanktioner mot inhemska aktörer hanteras av delstaterna⁴⁹, krävs förhållandevis omfattande kontakter mellan myndigheterna.

4.5.2 Polismyndigheterna

Även de tyska polismyndigheterna har en central roll i kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg.⁵⁰ I Tyskland är polisväsendet i stor utsträckning en delstatlig angelägenhet och samtliga 16 delstater har en egen polismyndighet, så kallad Landespolizei.⁵¹ Polismyndigheterna är i sin tur uppdelade i olika polisdistrikt. Sammanlagt arbetar mer än 300 000 personer inom de delstatliga polismyndigheterna. Utöver delstatspolisen finns även nationella polisorgan, varav det viktigaste är kriminalpolisen Bundeskriminalamt och Bundespolizei, som står för gränsskydd och har det polisiära ansvaret för flygplatser och järnväg.⁵² De nationella polisorganen har omkring 39 000 anställda.

Det är delstaterna själva som, inom vissa ramar, utfärdar regler och förordningar om hur respektive delstatspolis ska vara organiserad samt svarar för dess administration. Det finns således regionala skillnader, men samtliga polismyndigheter har ansvar för bland annat trafiksäkerhetsfrågor samt utreder trafikolyckor och genomför vägkontroller med fokus på trafiksäkerhet.⁵³ I polisdistrikten Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Köln och Münster finns även särskilda motorvägspoliser. Dessa patrullerar motorvägarna och genomför kontroller avseende hastighet, lastsäkring samt kör- och vilotider. Motorvägspoliserna genomför också gemensamma kontroller med andra myndigheter såsom tullmyndigheten och BAG.⁵⁴

⁴⁸ Road-Side Checks, Bundesamt für Güterverkehr, 2018, s. 2.

⁴⁹ Active for goods transport. Legal information, Bundesamt für Güterverkehr, 2011, s. 9. Se även Effektivare tillsyn av yrkestrafiken. Rapport april 2019, Transportföretagen, s. 29.

⁵⁰ Rapport från riksdagen 2011/12:RFR8, bilaga 5, s. 222 f.

⁵¹ SOU 2000:25, s. 149.

⁵² SOU 2000:25, s. 149 f.

⁵³ Effektivare tillsyn av yrkestrafiken. Rapport april 2019, Transportföretagen, s. 29.

⁵⁴ Rapport från riksdagen 2011/12:RFR8, bilaga 5 s. 223.

4.5.3 Myndigheter med ansvar för infrastruktur

I Tyskland sköts förvaltning och underhåll av vägnätet huvudsakligen av myndigheter på delstatsnivå. Vid årsskiftet 2020/2021 genomfördes emellertid en reform som innebar att ett statligt bolag, Die Autobahn GmbH des Bundes, övertog ansvaret för planering, konstruktion, drift, underhåll och finansiering av Tysklands drygt 13 000 kilometer motorvägar. Bolaget förväntas komma att sysselsätta omkring 15 000 anställda, men är ännu under uppbyggnad. De uppgifter som inte överförs till bolaget kommer att hanteras av det nybildade nationella organet Das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) som också kommer att fungera som tillsynsmyndighet för det nationella motorvägsbolaget.

4.5.4 Andra myndigheter med kontrollansvar

Utöver polismyndigheterna och BAG genomför även tullmyndigheten, Der Zoll, vägkontroller vid vilka främst körkorts- och tillståndskontroller samt kontroller avseende arbetsrättslig reglering genomförs.

Många registerrelaterade frågor, bland annat fordons- och körkortsregistret, hanteras på nationell nivå av vägtransportmyndigheten Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA). KBA svarar också för övervakning av besiktningsverksamheten för fordon samt tillståndsgivning och kvalitetskontroller inom fordonstillverkningen.

4.6 Något om jämförelsen mellan de utvalda ländernas kontrollsystem och Sveriges

Jämförelser mellan olika länders regleringar, system och lösningar inom ett visst område är förknippat med vissa svårigheter. En jämförelse mellan exempelvis det tyska och det svenska systemet för kontroller av yrkestrafik på väg måste ta hänsyn till bland annat det faktum att Tyskland, till skillnad från Sverige, är en förbundsstat. Skillnader i fråga om polisväsendets organisation i Tyskland och Storbritannien påverkar möjligheterna att genomföra en adekvat jämförelse i förhållande till det svenska systemet. Även systemens utformning kan i vissa fall skilja sig åt i sådan omfattning att jäm-

förelser blir mer komplicerade. Detta gäller till exempel det brittiska systemet med trafikkommissionärer.

Det finns dock likheter mellan kontrollsystemen i samtliga länder som vi har studerat. Samtliga länder har till exempel valt att skilja på kontrollen av yrkestrafik och annan trafik. Kontrollverksamheten är i alla länderna fördelad mellan i huvudsak en tillsynsmyndighet och polisväsendet. Vidare har tillsynsmyndigheterna i alla jämförelseländer möjlighet att genomföra egna vägkontroller, utan bistånd från polisen. Omfattningen av vad som kontrolleras vid vägkontrollerna varierar, men ingen av myndigheterna genomför kontroller avseende nykterhet och hastighet. Andra exempel som kan nämnas är att flera av länderna genomför myndighetsövergripande vägkontroller där flera myndigheter samverkar.

5 Framtidens kontrollstruktur

5.1 Varför behövs en ny kontrollstruktur?

Bedömning: Det saknas i vissa delar underlag för att bedöma effektiviteten i dagens kontrollverksamhet.

Styrning, samordning och uppföljning av trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten har brister.

Det saknas ett gemensamt utvecklingsarbete kring den samlade kontrollverksamheten inom yrkestrafikområdet.

Det finns brister i samverkan mellan Polismyndigheten, Transportstyrelsen och övriga myndigheter kring strategiska kontrollfrågor kopplade till yrkestrafiken.

Polismyndighetens syn på omfattningen av uppdraget som kontrollmyndighet av yrkestrafiken är allt för begränsad. Detta gäller till exempel arbetet med att självständigt bidra till regelutvecklingen inom yrkestrafikområdet.

Det finns behov av en starkare nationell styrning av trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten.

Vi har tidigare (avsnitt 3.5) redogjort för våra iakttagelser kring dagens kontrollstruktur. I detta avsnitt utvecklas bedömningarna av kontrollverksamheten och motiven för förslag till förändringar av den samlade kontrollverksamheten.

5.1.1 Omfattning och effektivitet i dagens kontrollverksamhet

I vårt direktiv konstateras att yrkestrafiken på väg står för en betydande andel av landets transporter (avsnitt 2.2.1) och att det är av stor vikt att kontrollverksamheten kopplad till yrkestrafiken är effektiv och av tillräcklig omfattning. Vår analys av dagens kontroller

har omfattat båda dessa perspektiv. Detta eftersom fler kontroller inte nödvändigtvis behöver innefatta en effektivare samlad kontrollverksamhet. Utvecklingen av omfattningen av vissa av de genomförda kontrollerna går att beskriva över tid.

Begreppet effektivitet definieras vanligen som graden av målluppfyllelse och uppnådda effekter i relation till värdet av insatta resurser. Effektiva kontroller skulle med detta synsätt innebära att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål. Detta resonemang kräver dock att det finns uppsatta mål för verksamheten och uppgifter om insatta resurser. Vi kan konstatera att det i vissa delar av den samlade kontrollverksamheten saknas underlag för att bedöma effektiviteten. Detta som en följd att varken mål eller resurser är analyserade och redovisade.

I samband med vår kartläggning har vi också noterat att vissa kontroller inom Polismyndighetens område genomförs i begränsad omfattning. Exempel på sådana kontroller är kontroll av personlig tidbok för taxi och för fordon med en högsta tillåtna vikt om 3,5 ton samt kontroller av taxameter.

Även inom Transportstyrelsen har vissa delar av tillsynsarbetet prioriterats ner. Detta som en följd av tillkommande uppgifter i den samlade verksamheten och ett ökat inflöde av ärenden inom yrkestrafiken. De tillsynsuppgifter som fått stå tillbaka är tillsyn av taxiförarlegitimationer, trafiktillstånd för gods, buss och taxi samt tillsyn enligt vägarbetsstidslagen.

Inom Polismyndigheten visar vår kartläggning på brister i den totala uppföljningen av trafikpolisverksamheten. En central uppföljning sker endast av kvantitativa krav inom de områden där det i lagstiftning eller genom särskilt uppsatta mål finns tydliga kvantiteter angivna. Planerade förbättringar i form av till exempel digitaliserad rapportering av ordningsböter kommer att påverka effektiviteten. Ytterligare faktorer som har betydelse för effektiviteten i trafikpolisverksamheten är tillgången till information.¹

Resurserna i form av personal inom trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten har minskat med knappt 50 procent under perioden 2009–2019 (avsnitt 3.1.2). Utifrån ovanstående resonemang om effektivitet behöver detta inte automatiskt betyda att verksamheten

¹ Ett exempel på detta är nätverket RESPER som inrättats för utbyte av körkortsinformation mellan EU:s medlemsstater. I Sverige administreras nätverket av Transportstyrelsen. I dagsläget har Polismyndigheten inte tillgång till dessa uppgifter och har därför i en hemställan till regeringen begärt att få tillgång till nätverket.

inte är ändamålsenlig men minskningen utgör ändå en faktor som måste beaktas. Vi bedömer att det finns en risk för att trafikpolisverksamheten, som till stor del är av uppsökande, förebyggande och kontrollerande karaktär, nedprioriteras. Detta eftersom en reducerad trafikpolisverksamhet inte ger några direkta och konkreta effekter på kort sikt och Polismyndighetens övriga verksamhet i stor utsträckning är händelsestyrd. Att trafikpolisverksamheten är av en annan karaktär än den händelsestyrda verksamheten är en viktig utgångspunkt för våra resonemang om hur den bör organiseras.

Under perioden 2017–2020 har Polismyndighetens anslag² ökat med 25 miljoner kronor per år i form av engångssatsningar för att utveckla arbetet med kontroller av cabotagetransporter. Vi har inte kunnat följa vilka förväntningar i form av förbättringar som medlen var tänkta att åstadkomma. Polismyndigheten uppger i sin årsredovisning 2020 att medlen har fördelats ut i polisregionernas ramar för att öka ambitionerna inom området. De tilldelade medlen har använts för att effektivisera och öka antalet kontroller, för att genomföra utbildning, till kompetensprövning och validering samt, i viss mån till anställning av fler bilinspektörer. Polismyndigheten har därutöver tilldelats ytterligare 10,7 miljoner kronor årligen från 2017 för att genomföra tekniska fordonskontroller av nyttofordon.

Som en del i den tillitsbaserade styrningen är det i dag Polismyndigheten som avgör hur resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter. Mot bakgrund av regeringens uttalade ambition att antalet anställda inom Polismyndigheten ska öka med 10 000 fram till 2024 är vår bedömning att möjligheten att avsätta särskilda resurser för trafikpolisverksamheten inom ramen för befintliga anslag är goda. Vad gäller resurstilldelningen till Transportstyrelsen och de kontroller som genomförs där, är vår uppfattning att yrkestrafiken på väg i vissa avseenden har bristande resurser (avsnitt 5.4.1).

Ökningen av antalet anställda inom Polismyndigheten förväntas leda till fler vägkontroller och därigenom även fler underrättelser från Polismyndigheten till Transportstyrelsen och till övriga myndigheter. Dessa genererar tillsynsärenden inom Transportstyrelsen och det är viktigt att kartlägga och beakta dessa effektkedjor vid den samlade resurstilldelningen för den verksamhet som avser kontroller av yrkestrafik. Även andra myndigheters resurser, prioriteringar och deltagande i vägkontroller måste ingå i en bedömning av resursbe-

² Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 4, s. 52 ff.

hovet och i styrningen av den samlade kontrollverksamheten. Under vårt arbete har till exempel Arbetsmiljöverket uppgett att man kommer att ha svårt att avsätta de resurser som skulle behövas för att uppnå en effektiv kontroll av regelverket vad gäller utstationering.

5.1.2 Styrning och uppföljning inom Polismyndigheten och Transportstyrelsen

Vi kan konstatera att den organisationsstruktur för trafikpolisverksamheten som lades fast i samband med att den nya Polismyndigheten inrättades under 2015 i dagsläget frångås i två regioner. Myndighetens internrevision konstaterar i en granskning³ av automatisk trafiksäkerhetskontroll (ATK) att olikheter i organisationsstrukturen innebär att ledning och styrning av verksamheten varierar mellan regionerna. Detta skapar enligt internrevisionen utrymme för att verksamheten inriktas utifrån personrelaterade och intressebaserade utgångspunkter. Det kan också skapa en sårbarhet då verksamheten blir starkt individberoende.

Vi är medvetna om att granskningen av ATK bara omfattar en mycket liten del av trafikpolisverksamheten men anser ändå att den tydligt visar på den problematik som vi noterat med en organisationsstruktur för trafikpolisverksamheten som inte är likartad i samtliga regioner. Den kan också ses som ett uttryck för en bristande ambition att utifrån ett myndighetsövergripande perspektiv prioritera och styra trafikpolisverksamheten. En tydlig styrning av trafikpolisverksamhetens organisation i enlighet med genomförandekommitténs förslag skulle enligt vår bedömning underlätta utvecklingen av den samlade trafikpolisverksamheten. Även det faktum att Polismyndighetens regioner har stor frihet att använda de medel som fördelas efter en gemensam fördelningsmodell, innebär att trafikpolisverksamhetens förutsättningar kan variera över landet.

Ett ytterligare avsteg från genomförandekommitténs organisationsförslag⁴ var att ansvaret för verksamhetsstyrning, som i förslaget och vid inrättandet av myndigheten 2015 var en enhet i rikspolischefens kansli, flyttades till ekonomiavdelningen. Ansvaret innebär att sam-

³ Granskning av ATK – Automatisk Trafiksäkerhetskontroll, Polismyndighetens internrevision, 2020, s. 11.

⁴ Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, beslut den 14 maj 2014, Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten.

ordna och utveckla myndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och analys av verksamhetsresultat. Enheten ska stödja polisregionerna med att analysera och därigenom utveckla verksamheten. Även här har internrevisionen i en rapport⁵ rekommenderat att rikspolischefen bör överväga vilken funktion inom Polismyndigheten som är bäst lämpad att vara processägare för den interna styrningen och kontrollen.

I den utredning som föregick Polismyndighetens omorganisation konstateras att resultaten och graden av måluppfyllelse för många av polisverksamhetens uppgifter är svåra att bedöma.⁶ Denna svårighet bedöms av utredningen hänga samman med den i vissa avseenden ofullständiga redovisningen av Polismyndighetens resultat och effekter i relation till de mål som satts upp för verksamheten. Vidare konstaterar utredningen att tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet var svag i den dåvarande polisorganisationen och att det saknades en gemensam syn på vad som var ett bra resultat. Dessa brister angavs få konsekvenser för möjligheterna att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning av den samlade verksamheten.

I den utvärdering⁷ som Statskontoret gjort av ombildningen till en sammanhållen polismyndighet ges ett antal rekommendationer. Statskontoret pekar här på behovet att stärka den strategiska planeringen och styrningen och genomslaget för dessa i myndigheten. Statskontoret ser det som extra viktigt mot bakgrund av att verksamheten i så stor utsträckning är händelsestyrd. Statskontoret rekommenderar också att uppföljningen bör utvecklas så att den stödjer verksamhetens behov och knyter samman mål och resurstilldelning inom ramen för en samlad styrning.

Polismyndighetens ekonomiavdelning har i en rapport⁸ i januari 2021 konstaterat att många av de personer som medverkar i processtyrningen inte har tillräcklig kunskap om hur styrningen ska fungera. Det leder till att tillämpningen skiljer sig åt inom organisationen och att det är oklart vem som har rollen att driva arbetet med att utveckla styrningen. I rapporten lämnas förslag för en mer välfungerande styrning.

⁵ Granskning av Polismyndighetens process för intern styrning och kontroll, Internrevisionen, 2019, s. 15.

⁶ SOU 2012:13, s. 19.

⁷ Statskontoret 2018:18.

⁸ Polisens processtyrning, Ekonomienheten. A685.424/2020.

Rikspolischefens kansli har i en tillsynsrapport⁹ granskat Polismyndighetens förmåga att som kontrollmyndighet bidra till uppfyllelsen av det nationella målet för trafiksäkerhet (hänsynsmålet). I rapporten konstateras att ledningen av trafiksäkerhetsarbetet präglas av flera oklarheter och i vissa fall brist på kunskap. Här noteras också att tidigare granskningar visat att styrningen generellt inom myndigheten har brister och är otydlig. För att åtgärda detta anges i rapporten att det pågår ett arbete med att stärka och utveckla förmågan till strategisk styrning och samordning.

Vår uppfattning är att Polismyndighetens förmåga att långsiktigt och systematiskt styra, följa upp och utveckla trafikpolisverksamheten inte är tillfredsställande. Ett exempel på detta är de mål som finns för antalet kontroller av farligt gods, kör- och vilotider samt flygande inspektioner. I viss mån är dessa mål satta för att uppnå internationella åtaganden. Myndigheten har under en begränsad tid tilldelats särskilda medel för vissa kontroller. Som en följd av detta anges i regleringsbrev att kontroller av cabotagetransporter och flygande inspektioner ska rapporteras i årsredovisningen under de år som medlen avser. Vi har dock inte kunnat finna att myndigheten har gjort någon självständig analys av omfattningen av de kontroller som ska utföras och vilka kontroller som bör prioriteras. Vi har inte heller sett någon analys av effekterna av utförda kontroller.

Statskontoret har även följt upp Transportstyrelsens verksamhet och resultat. I rapporten¹⁰ konstaterade Statskontoret att Transportstyrelsens arbetssätt och organisering överlag, genom ett succesivt förbättringsarbete, skapar förutsättningar för att styra verksamheten mot de krav som ställs på myndigheten.

Vår bedömning är att det vid Transportstyrelsen pågår ett systematiskt uppföljnings- och utvecklingsarbete för att förbättra kontrollernas ändamålsenlighet. Kritik har riktats mot en allt för strikt tillämpning av gällande regelverk och att samma företag blir föremål för kontroller om och om igen. Detta har resulterat i ett pågående arbete med att förbättra det riskvärderingssystem som används för att välja ut kontrollobjekt. Även utvärderingen av kontrollernas effekter är förhållandevis systematiskt genomförd. Det bör dock noteras att de olika myndigheternas kontroller är ömsesidigt beroende av varandra för det samlade resultatet. Det är därför också vik-

⁹ Tillsynsrapport 2021:1, Polismyndigheten.

¹⁰ Statskontoret 2015:14.

tigt att beakta effektkedjor vid utvärdering av resultatet av kontrollverksamheten.

Statskontoret anger vidare i rapporten från 2015 att det finns vissa kvarstående problem efter inrättandet av Transportstyrelsen och att dessa försvårar ledningens strävan mot helhetssyn och likformighet. Även myndigheten själv anger i dag, efter att ha bedrivit sin verksamhet i tio år, att man fortfarande arbetar med att etablera en gemensam myndighetsstruktur.

5.1.3 Samverkan mellan myndigheterna

Den samlade kontrollverksamheten bygger på ett samarbete mellan i första hand Polismyndigheten och Transportstyrelsen men även Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Arbetsmiljöverket är viktiga aktörer. Genom att tillhandahålla kontrollplatser är även Trafikverket en viktig aktör för att möjliggöra kontrollerna. I avsnitt 6.1 lämnar vi förslag om kontrollplatserna.

Som tidigare nämnts är totalt ett 20-tal myndigheter i olika omfattning involverade i kontrollverksamheten av yrkestrafiken på väg. En ökad förståelse för och ett tydliggörande av myndigheternas olika roller är centralt för den samlade kontrollverksamheten. För att samverkan ska vara så effektiv som möjligt måste även informationen kunna delas på ett enkelt och effektivt sätt (avsnitt 5.2.3).

Merparten av alla kontroller sker dock vid Polismyndighetens vägkontroller och vid Transportstyrelsens olika kontroller. I syfte att förbättra regelefterlevnaden inom yrkestrafiken tog de båda myndigheterna 2014 gemensamt fram en strategi¹¹ för kontroll och tillsyn inom området. Strategin riktar in sig på fyra områden där regelefterlevnaden vid den tillståndsmätning som genomfördes 2012 var låg. Dessa fyra områden var hastighetsreglering, kör- och vilotider, lastsäkring och personlig tidbok för taxi. I strategin slås fast att kontroller av företag som tidigare brutit mot ovanstående bestämmelser ska prioriteras. Vidare anges att strategin ska omfatta ett fördjupat samarbete kring metodutveckling, principer för urval och kontroll av tillsynsobjekt, vilka mål som ska sättas upp för att möjliggöra uppföljning samt hur en gemensam uppföljning av den samlade kontrollen ska gå till.

¹¹ Transportstyrelsen TSV 2014-1246 och Rikspolisstyrelsen RPS A214:659/2013.

De ambitioner som kommer till uttryck i strategin från 2014 visar på en önskvärd samverkan mellan myndigheterna då det gäller den samlade kontrollverksamheten. I vår kartläggning av dagens kontrollverksamhet har vi dock inte kunnat notera några konkreta resultat av dessa ambitioner. Tvärtom har vi sett att det finns betydande skillnader i synen på samverkan i dessa frågor i det pågående arbetet med att revidera strategin. Även vad gäller samordning och utveckling av riskvärderingssystemen ser vi brister.

5.1.4 Rollen som kontrollmyndighet och utveckling av kontrollverksamheten

I våra kontakter med intresseorganisationer men även med andra myndigheter har vi noterat att det finns synpunkter på hur Polismyndigheten och Transportstyrelsen agerar i rollen som tillsynsmyndighet.

Vår bedömning är att Transportstyrelsen aktivt arbetar med sin relation till andra aktörer och med att utveckla rollen som tillsynsmyndighet. Att fastställa var gränsen går mellan rådgivning och främjande av regelefterlevnad å ena sidan och strikt tillsyn å andra sidan är ett sådant arbete. Vi bedömer också att Transportstyrelsen har en kontinuerlig dialog med branschen om regelverket och dess tillämpning. Denna dialog utgår i vissa delar från en uppfattning i branschen att myndigheten har varit och är allt för inriktad på mindre förseelser i sin tillsyn och att de grova brotten mot regelverket inte upptäcks och lagförs. Även det faktum att myndigheten inte gör merparten av kontrollerna på plats ute hos företagen utan i form av skrivbordskontroller har varit och är fortsatt föremål för diskussion.

Kontrollerna av yrkestrafiken inom Polismyndigheten utgör en förhållandevis liten och delvis annorlunda del av den samlade verksamheten. Samtidigt har vägkontrollerna en tydlig koppling till den övriga verksamheten i och med att andra brott än trafikbrott upptäcks i samband med dessa kontroller.

Vad gäller samverkan med intresseorganisationer och andra myndigheter har vi noterat att Polismyndigheten i vissa fall inte deltar aktivt i det gemensamma arbetet med att utveckla den samlade kontrollverksamheten. Ett exempel på detta är arbetet med att utveckla kontrollerna av taxitrafiken. Myndigheten menar att man bidrar till

utvecklingen genom att upptäcka och sanktionera brott mot regelverket. Att delta i diskussioner kring hur regelverket ska tillämpas eller hur kontrollerna ska utföras är i dag inte en prioriterad uppgift.

Vi anser att Polismyndigheten syn på omfattningen av uppdraget som kontrollmyndighet är allt för begränsad och att man ska ha ett bredare perspektiv på rollen som kontrollmyndighet. Detta inte minst utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. För att åstadkomma detta krävs en diskussion inom myndigheten kring dessa frågor vilket vi inte har uppfattat är något som pågår i dagsläget. Även frågan om i vilken omfattning det ingår i myndighetens uppgifter att informera om gällande regelverk och aktivt bidra till regelutvecklingen inom området bör klargöras.

Ett mycket stort antal myndigheter är beroende av den information de får som ett resultat av Polismyndighetens vägkontroller. I vilken omfattning resultatet av dessa kontroller rapporteras vidare varierar enligt uppgift mellan de olika polisregionerna. Även formerna för mer systematisk samverkan med övriga kontrollmyndigheter som Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna varierar över landet. Att metoder, nationell styrning och samverkan diskuteras och utvecklas inom och mellan de myndigheter som är delaktiga är avgörande för resultatet av den samlade kontrollverksamheten.

5.2 Vad måste beaktas vid utformningen av en ny kontrollstruktur?

Bedömning: Tillsyn och kontroll bör bedrivas oberoende från den verksamhet som tillsynen avser.

Det finns kopplingar mellan normgivningen inom ett visst område och tillsyn och kontroll inom samma område.

En avgiftsfinansierad tillsyn stärker dess oberoende. Kontroller av stickprovskaraktär, som vägkontroller, bör dock finansieras med anslag.

Frågan om informationsutbyte och samverkan mellan myndigheterna är central för effektiviteten i den samlade kontrollverksamheten.

5.2.1 Utgångspunkter för tillsyn och kontroll

Regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter under regeringen. I den förvaltningspolitiska propositionen¹² från 2010 angav regeringen att målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Den svenska förvaltningspolitiken kännetecknas av renodling, mål- och resultatstyrning samt en stark tilltro till granskning och kontroll som styrning.¹³

Utgångspunkterna för dagens tillsyn grundar sig på Tillsynsutredningen¹⁴ och de ställningstaganden som gjordes till följd av denna. Utredningen betonade tillsynens kontrollerande funktion och ett starkt rättighetsperspektiv. Tillsynens kärna är granskning snarare än utveckling och tonvikten ligger på processer och regler snarare än på mål och resultat.

Utöver att vara en garant gentemot den enskilde medborgaren ska tillsyn även garantera sunda och likvärdiga villkor mellan olika tillsynsobjekt och härigenom upprätthålla en fungerande marknad. När det gäller tillsynsbegreppets innebörd konstaterade Tillsynsutredningen att dåvarande formuleringar om tillsyn i författningstexter ofta innehöll skrivningar som inkluderade rådgivning och allmän överblick, men att det sällan var tydligt om dessa uppgifter ansågs ingå i tillsynen eller om de utgjorde kompletterande uppgifter. Utredningen noterade vidare att tillsynens viktigaste funktion enligt många är den främjande och förebyggande, till skillnad från den ”polisiära” eller felsökande. Utredningen menade dock att tillsyn även utifrån dess kontrollerande element kan verka förebyggande och att man kan välja arbetsformer som gör att tillsynen uppfattas som främjande snarare än repressiv. Rådgivning och stöd kunde enligt utredningen vara effektivt för att uppnå regelefterlevnad, men borde inte ingå i tillsynsbegreppet utan bedrivs vid sidan om tillsynen. Anledningen var att man ansåg det förvillande om ordet tillsyn skulle användas alltför extensivt. Utredningen föreslog därför i sitt slutbetänkande att tillsyn bör avgränsas till granskning med stöd av lag samt ingripande. Tillsynen skulle därmed avse oberoende och själv-

¹² Prop. 2009/10:175.

¹³ SOU 2018:48, s. 28.

¹⁴ SOU 2002:14 och SOU 2004:100.

ständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av författning. Vidare ansågs beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den ansvarige vara en del av tillsynen.

Regeringen angav i en skrivelse till riksdagen¹⁵ 2009 att den sektorsvisa regleringen av tillsynen skulle bli tydligare och mer enhetlig. När det gäller definitionen av tillsyn gick regeringen i princip på Tillsynsutredningens linje. Det vill säga att begreppet tillsyn främst ska användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Regeringen gör här en tydlig åtskillnad på tillsyn utifrån ett kontrollerande syfte och tillsyn av mer främjande karaktär. Vidare tydliggjordes att det även fortsättningsvis och i anslutning till tillsyn ska vara möjligt att utföra uppföljning och utvärdering eller liknande utifrån icke bindande krav. Tillsynsmyndigheter kan också precis som tidigare ha i uppgift att arbeta främjande och förebyggande genom att ge råd och vägledning. Gränsen för vad som är lämpligt går vid rådgivning i specifika fall. Här menade regeringen att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera. Även Ansvarskommittén¹⁶ menade att det kan uppstå svårigheter om myndigheten lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att tillsyn och kontroll är ett av de viktigaste styrinstrumenten som staten förfogar över. Den offentliga tillsynens uppgift är ytterst att kontrollera att gällande författningar följs och att medborgare, företag och andra organisationer i detta avseende behandlas på ett likvärdigt sätt.

I den utredning¹⁷ som föregick inrättandet av Transportstyrelsen fördes resonemang kring kopplingen mellan normgivning och tillsyn samt om för- och nackdelar med att ha uppgifterna i samma myndighet. Den slutsats som drogs här var att det från effektivitetssynpunkt var en fördel att den myndighet som utfärdar föreskrifterna inom ett område också har det tillsynsansvar och de befogenheter som behövs för att säkerställa att föreskrifterna får avsedd verkan.

¹⁵ Skr. 2009/10:79, s. 14.

¹⁶ SOU 2007:10.

¹⁷ SOU 2008:9.

När Transportstyrelsen sedan inrättades¹⁸ 2009 framhöll regeringen flera motiv för att tillskapa en ny myndighet. Ett av dessa var att tillförsäkra en effektiv och tillförlitligt genomförd tillsyn för alla trafikslag. Oberoendet mellan det organ som utövar tillsynen och den verksamhet som tillsynen avser betonades. I och med myndighetens inrättande kunde tillsyn och normgivning bedrivas skilt från infrastrukturförvaltare och transportansvariga inom hela transportsektorn.

Den dåvarande tillsynen beskrevs som splittrad och svåröverskådlig inom många områden. Vidare framhölls att en väl fungerande tillsyn var avgörande för den rättssäkerhet som tillsammans med effektivitet och medborgarorientering bör vara utmärkande för statsförvaltningen. Ett ökat behov av en effektiv tillsyn betonades till följd av den ökade delegeringen av offentliga åtaganden, driften av offentlig verksamhet i privat regi, avregleringen av flera marknader liksom Sveriges EU-medlemskap. Genom den nya myndigheten med ett samlat ansvar över alla fyra trafikslag skulle såväl normgivning som tillsyn förbättras och blir mer likformig inom hela transportsektorn.

5.2.2 Finansiering av kontrollverksamheten

De principer som finns för hur tillsyn bör finansieras utgår från Tillsynsutredningens överväganden.¹⁹ De aktuella principerna innebär att skattefinansiering alltid ska övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, det vill säga att den är avgiftsfri för medborgarna och verksamheten som tillses. Även kontroller av stickprovskaraktär, som vägkontroller, bör finansieras med anslag. Övrig tillsyn bör enligt principerna avgiftsfinansieras. Avgifterna bör sättas så att de når full kostnadstäckning.

¹⁸ Prop. 2008/09:31.

¹⁹ SOU 2004:100.

5.2.3 Förutsättningarna för effektivt informationsflöde mellan myndigheterna

I flera sammanhang under utredningens gång har frågan om ett effektivt informationsutbyte och en effektiv samverkan mellan myndigheter aktualiserats. Vår bedömning är att utbytet är centralt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn och förebygga regelöverträdelser inom yrkestrafiken. Informationsutbytet spelar även en viktig roll för en effektiv uppföljning och utveckling av den samlade kontrollverksamheten. Bestämmelser om sekretess och behandling av personuppgifter kan innebära hinder för utbyte av information såväl inom som mellan myndigheter.

Myndigheter har i dag en långtgående skyldighet att bistå varandra och samverka. Av 8 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Bestämmelsen i förvaltningslagen innebär en generell samverkansskyldighet, som dock inte är obegränsad. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns ytterligare bestämmelser om samverkan i myndighetsförordningen (2007:515). Här anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vidare anges att myndigheten ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet.²⁰

Myndigheternas skyldighet att lämna varandra uppgifter följer av offentlighets- och sekretesslagen.²¹ Utrymmet för samverkan avgörs bland annat av regler om sekretess. Det finns dock möjligheter för myndigheterna att i vissa fall trots detta få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Det handlar då om sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet och direktåtkomst. Även om sekretess inte gäller för en uppgift behöver hänsyn tas till regelverket om behandling av personuppgifter.

Ett stort antal myndigheter är beroende av information från Polismyndighetens vägkontroller för att kunna genomföra den egna kontrollverksamheten. Det mest omfattande informationsflödet finns

²⁰ 6 § andra och tredje stycket myndighetsförordningen (2007:515).

²¹ 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

i dag mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen men även till exempel Skatteverket är beroende av information från vägkontroller i frågor om undanhållande av skatt och arbetsgivaravgifter. Ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheter skulle främja en effektivare tillsyn och därmed även en sund konkurrens och bättre arbetsvillkor inom yrkestrafiken. En fråga som väcktes vid vår hearing var att myndigheter borde få möjligheter att utreda specifika ärenden tillsammans och inte bara dela information.

Vi har undersökt hur de problem som identifierats kopplat till informationsflödet skulle kunna åtgärdas. Detta för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivare sätt än i dag och att myndigheternas samarbete ska underlättas, samtidigt som den personliga integriteten skyddas i tillräcklig omfattning. Vi har dock inte uppfattat att det finns några mer konkreta problem, till exempel att det skulle finnas ett behov av att ändra en specifik sekretessbestämmelse. Det problem som vi identifierat tycks främst handla om praktiskt samarbete och tekniska förutsättningar som myndigheterna redan i dag arbetar med och har möjlighet att lösa. En sådan fråga gäller information till Transportstyrelsen om förare som har begått brott i samband med utövandet av yrkesmässig trafik. En närmare redogörelse för våra överväganden i denna fråga finns i avsnitt 6.2.

5.3 Beskrivning av tänkbara organisationsalternativ

I detta avsnitt beskrivs tänkbara organisationsalternativ i korthet och de utgångspunkter som vi använt för att utvärdera dem. I avsnitt 5.4 presenterar vi vårt förslag och beskriver de för- och nackdelar vi ser med de olika alternativen.

För samtliga alternativ gäller att möjliga effektiviseringar ska tillvaratas. Detta till exempel genom utvecklade arbetsätt, förbättrad samordning och effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna. I avsnitt 6 redogör vi för ytterligare förslag för en effektivare kontrollverksamhet.

Vi har identifierat och utvärderat följande tre organisationsalternativ.

1. Dagens struktur med tydligare styrning av verksamhet och resurser inom Polismyndigheten och Transportstyrelsen.
2. Överflyttning av resurser från Polismyndigheten (poliser och bilinspektörer) till Transportstyrelsen.
3. Överflyttning av resurser från Polismyndigheten (poliser och bilinspektörer) och Transportstyrelsen till en ny myndighet.

Ett viktigt ställningstagande i samband med framtagandet av de olika alternativen har varit att bedöma behovet av polisiär kompetens inom kontrollverksamheten. Som framgår av den internationella utblicken i kapitel 4 har flera europeiska länder valt att inrätta en kontrollmyndighet för yrkestrafik där polisiära befogenheter saknas. Enligt vår bedömning finns det emellertid betydande fördelar med att ha polisiär kompetens inom myndigheten. Detta eftersom polismän har befogenheter som andra yrkeskategorier saknar. Det gäller framför allt befogenheten att under vissa omständigheter och i vissa situationer bruka våld, till exempel i syfte att stoppa ett fordon för kontroll. Polismäns befogenheter att vidta andra typer av utredningsåtgärder innebär också att de har bättre möjligheter att uppmärksamma och agera mot eventuell annan brottslighet som de kan komma i kontakt med i samband med kontrollerna. Därutöver skapar det också förutsättningar för en säkrare arbetsmiljö för de som utför kontrollerna.²² Det bör vidare framhållas att kontrollverksamheten i samtliga de länder som vi har studerat kompletteras av polisleda kontroller av exempelvis hastighet och nykterhet.

Dagens struktur med tydligare styrning av verksamhet och resurser inom Polismyndigheten och Transportstyrelsen

I alternativ 1 skulle en tydligare styrning inom Polismyndigheten komma till stånd genom en reglering i polislagen och i instruktionen samt genom särskild resurstilldelning i regleringsbrev. Trafikpolisverksamheten skulle ledas och samordnas nationellt och därmed svara

²² Behovet av polisiär kompetens i samband med vägkontroller diskuteras även avseende ett eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter, se avsnitt 8.8.

för såväl strategisk som operativ verksamhet inom området. Den nuvarande geografiska indelningen skulle bibehållas men en tydligare nationell styrning skulle införas och trafikpolisverksamheten skulle organiseras på samma sätt inom samtliga regioner.

Även för Transportstyrelsen skulle resurser för kontroller av yrkestrafiken tilldelas i regleringsbrev. En tydligare resurstilldelning och effektivare verksamhet inom Polismyndigheten kommer direkt att påverka verksamheten inom Transportstyrelsen. Tilldelningen av resurser till de båda myndigheternas kontroller bör därför bedömas samlat.

Överflyttning av resurser från Polismyndigheten till Transportstyrelsen

Överflyttningen av resurser från Polismyndigheten i alternativ 2 skulle inkludera poliser med polismans befogenheter och bilinspektörer till Transportstyrelsen. En överflyttning av poliser med polismans befogenheter antas göras på samma sätt som i dag gäller för de poliser som är verksamma inom Ekobrottsmyndigheten. Dessa poliser är fortsatt anställda inom Polismyndigheten och leds av en chef som också har sin anställning i Polismyndigheten men som är verksam inom Ekobrottsmyndigheten. För bilinspektörerna skulle en övergång till Transportstyrelsen göras genom verksamhetsövergång.

Anledningen till att vi valt att utvärdera en överflyttning av resurser till just Transportstyrelsen är att normering, tillståndsgivning, utveckling av systemtekniska hjälpmedel och delar av kontrollerna av yrkestrafik på väg utförs här i dag. Den kompetens och erfarenhet av frågorna som finns och det etablerade samarbetet med Polismyndigheten skulle tas tillvara genom att välja Transportstyrelsen. Även det faktum att en sådan överföring skulle värna det trafikslagsövergripande perspektivet talar för att utvärdera en lösning med överföring av resurser från Polismyndigheten till Transportstyrelsen.

Vad gäller detta alternativ har framförts synpunkter att Trafikverket eller Skatteverket skulle kunna vara den myndighet som kontrollresurserna överfördes till. Vi har valt att inte särskilt utvärdera dessa. Vad gäller Trafikverket anser vi att en sådan lösning skulle strida mot de grundläggande principerna (avsnitt 3.1.1) för den samlade organisationsstrukturen inom transportområdet. För Skatteverkets

del har vårt ställningstagande baserats på att myndighetens koppling till den samlade kontrollverksamheten inom området är allt för svag.

Överflyttning av resurser från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till en ny myndighet

På samma sätt som i alternativ 2 antas överflyttningen av resurser från Polismyndigheten till en ny myndighet i alternativ 3 inkludera poliser med polismans befogenheter och bilinspektörer.

Överflyttningen av resurser från Transportstyrelsen antas omfatta den verksamhet inom vägtrafikområdet som hanterar tillstånd samt tillsyn och kontroll av yrkestrafik. Även normering gällande denna trafik antas flyttas över men registerhållningen antas stanna kvar i Transportstyrelsen.

Totalt handlar det om mellan 260–360 poliser, 75 bilinspektörer och 100 personer från Transportstyrelsen som i dag arbetar med yrkestrafikfrågorna inom de båda myndigheterna.

5.3.1 Utgångspunkter för utvärdering av alternativen

I vår utvärdering av de tre organisationsalternativen har vi utgått från ett antal utgångspunkter som framgår av tabellen nedan. Vi har även gjort en värdering utifrån i vilken utsträckning respektive utgångspunkt påverkar den framtida organisationens samlade funktion och effektivitet. De kriterier som vi bedömt har den högsta påverkan är möjligheten att få genomslag för styrning och möjligheten till kompetensförsörjning. Även de fyra perspektiven om i vilken utsträckning organisationen bidrar till brottsbekämpning, trafiksäkerhet, god social situation för förare och sund konkurrens bedömer vi har stor påverkan för resultatet i form av den framtida verksamhetens ändamålsenlighet.

Tabell 5.1 Sammanställning av utgångspunkter för utvärdering av organisationsalternativ

Utgångspunkt	Beskrivning
Påverkan på övergripande mål	Med övergripande mål avses här det övergripande transportpolitiska målet, funktionsmålet och hänsynsmålet.
Påverkan på utgångspunkter för tillsyn och normering	Tillsyn och kontroll bör bedrivas oberoende från den verksamhet som tillsynen avser. Det finns starka kopplingar mellan normgivningen samt tillsyn och kontroll.
Bidrag till brottsbekämpning, trafik-säkerhet, förbättrad social situation för förare och sund konkurrens	Att främja de fyra perspektiven anges i vårt direktiv som det övergripande syftet med utredningen. Perspektiven överlappar till viss del de övergripande målen som angetts ovan. De påverkar de tre organisationsalternativen på olika sätt och beaktas därför var för sig.
Möjligheten till ett trafikslagsövergripande perspektiv	Myndighetsstrukturen inom transportsektorn bygger på ett trafikslagsövergripande synsätt. Genom att se trafikslagen som ett samlat system är det tänkt att synergier ska fångas och att varje trafikslag kan användas i de delar av transportkedjan där det är mest effektivt utifrån det övergripande målet.
Möjligheten till myndighetssamordning	Dagens kontrollsystem bygger på samverkan mellan ett mycket stort antal myndigheter. Samverkan och dess effektivitet är avgörande för i vilken mån kontrollsystemet når sitt syfte.
Möjligheten till fokus på yrkestrafiken	I dagens kontrollstruktur utgör kontrollen av yrkestrafiken en mindre del av verksamheten i samtliga de aktuella myndigheterna. Möjligheten att fokusera på yrkestrafiken och dess specifika förutsättningar lyfts ofta fram som en framgångsfaktor, inte minst vid internationella jämförelser.
Kostnader för organisationsförändring	Alla organisationsförändringar är förenade med såväl direkta kostnader som kostnader för produktionsbortfall före, under och efter förändringen.
Kostnader för myndighetsgemensamma funktioner	Kostnaden per producerad enhet för myndighetsgemensamma funktioner är beroende av storleken på organisationen. Ett stort antal funktioner måste finnas även om det rör sig om en mindre myndighet.
Förutsättningar för dygnetruntverksamhet	Vissa delar av den aktuella kontrollverksamheten behöver bedrivas dygnet runt. Tillskapande och upprätthållande av en sådan organisation är resurskrävande.
Förutsättningar för regional operativ verksamhet	Kontroll av yrkestrafik på väg kräver en operativ verksamhet i hela landet. Både tillskapande av en heltäckande geografisk organisation och av en operativ verksamhet är resurskrävande.
Påverkan på möjligheten till kompetensförsörjning	Möjligheten att attrahera och behålla rätt kompetens är verksamhetskritisk för den blivande tillsynsorganisationen.
Möjligheten att få genomslag för styrning	Möjligheten att i framtiden styra verksamheten på ett effektivt sätt är beroende av nuvarande organisation och förhållningssätt samt vilja att styra och bli styrd.

5.3.2 Synpunkter vid hearing

Vid den hearing som utredningen arrangerade presenterades de tre utredningsalternativen som presenterats ovan. Alternativ 1 har dock utvecklats i förhållande till det förslag som framfördes vid hearingen genom att det nu även innefattar en styrning av resurser till Transportstyrelsen. Även de utvärderingskriterier som framgår av tabell 5.1 behandlades vid hearingen. Totalt deltog representanter för 16 verksamheter i hearingen varav 8 var representanter för myndigheter och 8 för organisationer. En förteckning över de myndigheter och organisationer som deltog finns i bilaga 6.

En stor majoritet av de åtta myndigheter som var representerade vid hearingen förordade dagens struktur med tydligare styrning av Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Ett av motiven för detta var kopplingen till brottsbekämpning och behovet av våldsmonopol vid ingripande. Även problem med ytterligare en myndighet att samordna sig med lyftes fram som ett viktigt skäl för att bibehålla den nuvarande strukturen. Kostnadsmässiga fördelar genom att det i dagens struktur redan finns en uppbyggd rikstäckande operativ organisation med dygnetruntsverksamhet togs också upp.

Polismyndigheten pekade på problem med att de polisiära resurserna skulle dräneras i alternativ 2 och 3 samt att de administrativa kostnaderna skulle öka. De båda alternativen skulle enligt myndigheten ha en negativ påverkan på såväl brottsbekämpningen som på kontrollerna av yrkestrafiken.

Transportstyrelsen lyfte fram risken för att tappa kompetens och erfarenhet om man väljer att inrätta en ny myndighet. Svårigheter i form av kostnader och tidsåtgång med att etablera nya rutiner, en ändamålsenlig styrning och en förtroendefull dialog med branschens aktörer betonades också.

Åklagarmyndigheten förordade dagens struktur och om möjligt med en särskild styrning av resurser inom Polismyndigheten. Myndigheten betonade vägkontrollernas koppling till upptäckt av övrig brottslighet och vikten av hög kompetens och hög kvalitet på de brottsutredningar som görs inom kontrollverksamheten.

Arbetsmiljöverket ansåg dock att en ny myndighet vore att föredra. Detta eftersom myndigheter kan tolka regelverken olika och att en ny myndighet skulle ha ett samlat ansvar för tolkningen av till exempel utstationeringsdirektivet.

Av de åtta organisationer som deltog i hearingen ansåg de flesta att en ny myndighet var att föredra. Detta eftersom man menade att dagens system fungerar dåligt. Omfattningen av kontrollerna anses vara för liten, vilket leder till att förseelser inom yrkestrafiken inte lagförs i tillräcklig omfattning. Fördelarna med en ny myndighet i form av möjligheten att fokusera på yrkestrafiken och med resurser som endast används för detta ändamål togs upp.

Vikten av att Polismyndigheten deltar i dialog och samverkansgrupper kring kontrollverksamheten betonades. Även frågan om behovet av uppföljning och utveckling av de insatser som görs lyftes fram.

Vad gäller Transportstyrelsen påtalades att det i dag finns en bristande tillit från branschen gentemot myndigheten. En breddning av riskvärderingssystemet och en utveckling av kontrollverksamheten tillsammans med branschen efterlystes.

MHF ansåg dock att alternativ 1 med tydligare styrning av resurser i Polismyndigheten var det bästa. Detta utifrån att det trafikslagsövergripande perspektivet behålls och ytterligare myndighetsamordning undviks samtidigt som fokuset på yrkestrafiken kan öka. En ytterligare fördel med detta alternativ menade man var att sambandet med övrig brottsbekämpning kvarstår.

Transportföretagen tog inte ställning för något av alternativen men framhöll, oavsett organisationsstruktur, vikten av att resurser för vägkontroller avsätts särskilt och att kompetensen är hög. Transportföretagen betonade även behovet av samverkan mellan bransch och myndigheter samt mellan olika myndigheter. Aktuell myndighet bör få ansvar för regelgivning och kontroller samt för att informera om gällande regelverk. I dagsläget upplever man att Polismyndighetens arbete i hög utsträckning är inriktat på brottsbekämpning.

Svenska Taxiförbundet ansåg att ansvar och uppdrag för att kontrollera taxinäringen måste förtydligas. Även behovet av polisiära resurser när man utför granskningar av taxiverksamhet togs upp av förbundet.

Det var varken någon av myndigheterna eller någon av intresseorganisationerna som deltog i hearingen som förordade alternativet med en överflyttning av resurser från Polismyndigheten till Transportstyrelsen.

5.4 Förslag till framtida struktur för kontroller av yrkestrafik på väg

Förslag: Dagens struktur ska behållas men utvecklas.

Bestämmelser om en särskild trafikpolisverksamhet ska föras in i polislagen och i Polismyndighetens instruktion.

Polismyndighetens ansvar och roll som kontrollmyndighet för yrkestrafiken ska förtydligas.

Den nationella styrningen av trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten ska stärkas och organiseringen av den regionala trafikpolisverksamheten ska vara densamma i hela landet.

Resurserna för verksamheten inom yrkestrafikområdet i Polismyndigheten och i Transportstyrelsen ska beslutas av regeringen.

Krav på gemensam inriktning, utveckling och uppföljning av kontrollverksamheten inom yrkestrafiken mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten ska beslutas av regeringen.

5.4.1 Dagens struktur ska behållas men utvecklas

Vår slutsats är att det alternativ som bäst svarar mot de utgångspunkter vi satt upp (tabell 5.1) är en utveckling av dagens struktur. Vårt förslag innebär att en tydligare styrning av resurser ska göras inom såväl Polismyndigheten som Transportstyrelsen och att styrningen av verksamheten ska förtydligas. Nedan (avsnitt 5.4.2) redogörs för de för- och nackdelar med de olika alternativen som lett oss till vår slutsats.

Utvecklingen av dagens struktur ska utgå från de svagheter som vi noterat kring kontrollernas effektivitet, uppföljning och utveckling, myndighetssamverkan samt av styrning och fastställande av rollen som kontrollmyndighet.

En tydligt avgränsad och styrd trafikpolisverksamhet

Inom Transportstyrelsen finns i dag en avgränsad organisation för yrkestrafikverksamheten inom vilken såväl kontroller som uppföljning och utveckling av dessa bedrivs. Vårt förslag innebär att en avgränsad verksamhet även bör införas inom Polismyndigheten.

För att uppnå detta är vår bedömning att styrningen måste vara tydlig. Som tidigare nämnts föreslår vi att kravet på en särskild trafikpolisverksamhet införs i polislagen och i Polismyndighetens instruktion. I vilken form som avgränsningen av verksamheten görs, det vill säga i form av avdelning, enhet eller något annat bör vara upp till myndigheten att avgöra. En avdelning skulle enligt myndigheten själv strida mot den verksamhetslogik som låg bakom omorganisationen 2015. Mot bakgrund av att en rad av de beslut som togs i samband med omorganisationen har omprövats har vi svårt att se att det inte skulle gå att tillskapa en samlad nationell organisation för trafikpolisverksamheten. En sådan skulle omfatta ledning, samordning och operativ verksamhet samt uppföljning och utveckling av verksamheten.

I samband med inrättandet av Polismyndigheten²³ angavs att Polismyndigheten i stor utsträckning får bestämma sin egen organisation. Detta innebär att organisationen endast i liten utsträckning författningsreglerades. Vår bedömning är dock att det finns starka skäl för att ompröva detta ställningstagande. Vår tidigare analys har pekat på ett antal brister i dagens trafikpolisverksamhet och att trafikpolisverksamheten har nedprioriterats sedan den nya myndigheten inrättades. Nedprioriteringen har skett i form av minskade resurser till den operativa verksamheten. Vår bedömning är också att de centrala resurserna för styrning och utveckling av den samlade trafikpolisverksamheten i dag är allt för begränsade.

I våra diskussioner om hur den utvecklade verksamheten bör styras har framförts att en författningsreglering skulle kunna leda till krav på att andra verksamheter och områden inom Polismyndigheten ska behandlas på liknande sätt.

Det är här viktigt att beakta att utgångspunkten i enlighet med vårt direktiv har varit att flytta resurser från Polismyndigheten till en ny myndighet eller till en befintlig myndighet. Vi har dock gjort bedömningen att verksamheten ska vara kvar inom myndigheten men att den ska styras på ett tydligare sätt. Vi anser också att det finns ett antal förutsättningar i trafikpolisverksamheten som gör att den skiljer sig från andra delar av Polismyndighetens verksamhet. Detta innebär enligt vår bedömning att ett resonemang om krav på att andra verksamheter också skulle författningsregleras inte är

²³ Prop. 2013/14:110.

relevant. Exempel på förutsättningar där trafikpolisverksamheten skiljer sig från övrig verksamhet inom Polismyndigheten är följande.

- Verksamheten styrs utifrån målsättningar och regelverk inom det transportpolitiska området.
- Verksamheten styrs till viss del av mål som är satta utifrån regelverk inom EU.
- Verksamheten är delvis av internationell och gränsöverskridande karaktär och omfattar hela landet.
- Verksamheten kräver ett utvecklat samarbete med motsvarande myndigheter i andra länder.
- Verksamheten omfattar ett stort kontrollunderlag som rör sig över stora geografiska ytor vilket kräver hög grad av nationell styrning, samordning och utveckling.
- Verksamheten är inte händelsestyrd utan självinitierad och uppsökande. Detta innebär att den kan planeras långsiktigt och pågår kontinuerligt.
- Huvuddelen av den verksamhet som kontrolleras är legal och kontrollerna görs i förebyggande syfte och för att upprätthålla en hög regelefterlevnad.
- Det finns som regel inget brottsoffer i straffrättslig mening i verksamheten.
- Arbetet kräver särskild utbildning, certifiering och fortbildning utifrån olika författningsstyrda nivåer för den personal som utför verksamheten.
- Det finns en omfattande koppling till motsvarande kontrollverksamhet inom Transportstyrelsen men även till kontrollverksamhet inom andra myndigheter. Dessa kopplingar kräver ett kontinuerligt gemensamt och systematiskt utvecklingsarbete myndigheterna emellan.

Samtliga dessa förutsättningar talar enligt vår uppfattning för att det vore ändamålsenligt att författningsmässigt och resursmässigt styra trafikpolisverksamheten på ett tydligare sätt. En sådan styrning skulle också tillförsäkra att resurserna inom trafikpolisverksamheten inte

tas i anspråk vid särskilda händelser eller för andra uppdrag i den övriga polisverksamheten.

Vi är medvetna om att förutsättningarna för trafikpolisverksamheten varierar över landet men anser trots detta att en samlad organisation vore den effektivaste formen för den framtida trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten. En samlad trafikpolisorganisation skulle innebära att organiseringen av den regionala trafikpolisverksamheten skulle vara densamma i hela landet. Vår bedömning är att gränsdragningen mot och kopplingen till övrigt regionalt trafiksäkerhetsarbete skulle bli tydligare. Ett ökat nationellt fokus på uppföljning, utvärdering och utveckling inom området skulle gynna det samlade trafiksäkerhetsarbetet i myndigheten.

Kompetensförsörjning

En samlad trafikpolisorganisation skulle även vara gynnsam för kompetensförsörjningen inom området. I den utvärdering av de olika alternativen som vi gjort identifierade vi den framtida kompetensförsörjningen som en av de viktigaste faktorerna. I dagsläget finns vissa svårigheter med att rekrytera personal till den renodlade trafikpolisverksamheten. Vår bedömning är att de bästa möjligheterna att rekrytera nya trafikpoliser uppnås genom att behålla verksamheten inom myndigheten. De metoder som i dag används för att slussa in poliser i trafikpolisverksamheten genom att de deltar i utvalda delar av yrkestrafikkontrollerna bör utvecklas. Även möjligheten att utöka antalet bilinspektörer och civila utredare bör prövas och utvärderas.

Under de senaste årens personalökningar inom Polismyndigheten har generellt sett andelen civilanställda inom myndigheten ökat. Det är delvis ett resultat av att det tar tid att utbilda poliser och därför är svårare att nyrekrytera anställda i denna personalkategori. Under utredningsarbetet har vi noterat att det regelverk som tillämpas vid vägkontroller är mycket omfattande och kräver stor detaljkunskap av den som ska tillämpa det. Mobilitetspaketet som beslutades i somras innebär en utökad regelmassa. Bland annat ska särskilda regler om utstationering av förare inom transportsektorn ha införlivats senast den 2 februari 2022.

Vi anser därför att möjligheten att tillföra kompetens vid vägkontroller, vid sidan av poliser och bilinspektörer, bör prövas. Genom att ytterligare en yrkeskategori som är specialiserad på kontroller av till exempel farligt gods, kör- och vilotider, cabotage, utstationering och internationella tillstånd deltar vid kontrollerna kan resurser frigöras från poliser och bilinspektörer. Detta samtidigt som säkerheten i arbetsmiljön för civil personal och bilinspektörer upprätthålls genom att även poliser deltar vid vägkontrollerna. Även en utökning av antalet bilinspektörer bör övervägas. Genom att vid rekryteringen av bilinspektörer ställa krav på kompetens inom yrkesstrafikområdet och genom att tillhandahålla utbildning kan rollen som inspektör breddas. Deltagande av polis innebär också att till exempel hastighet kan kontrolleras och regelöverträdelser sanktioneras vid kontrolltillfället. De tre yrkeskategorierna skulle gemensamt kunna genomföra en fullständig och effektiv kontroll av alla delar av det regelverk som gäller för yrkestrafiken.

Genom ett aktivt och metodiskt rekryteringsarbete utifrån en nationell kompetensförsörjningsstrategi kan den långsiktiga rekryteringen säkras. Här spelar den utvecklade, tydligt definierade och nationellt styrda organisationen enligt vår bedömning en positiv roll för att rekrytera och behålla personal inom olika yrkeskategorier inom området.

Förtydligande av rollen som kontrollmyndighet

Införandet av en samlad nationell organisation inom Polismyndigheten skulle också innefatta ett förtydligande av dess ansvarsområde, uppgifter och förväntningar på verksamheten. I detta ingår att tillsammans med Transportstyrelsen på ett betydligt aktivare sätt än i dag delta i utvecklingen av den samlade kontrollverksamheten. Detta skulle även innebära en breddning av rollen till att innefatta dialog med aktörerna inom yrkestrafiken och att arbeta brottsförebyggande genom till exempel informationsinsatser om gällande regelverk inom olika områden. För att detta ska vara möjligt krävs att den nationella ledningen och styrningen av den samlade trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten stärks betydligt jämfört med den dagens situation.

Samverkan mellan myndigheter

En utveckling av dagens struktur skulle innebära att de upparbetade kanaler som finns för informationsflödet mellan myndigheter kan bibehållas och utvecklas inom de ramar som beskrivits ovan (avsnitt 5.2.3).

Regeringens krav på samverkan mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen inom yrkestrafikområdet bör dock förtydligas. Detta skulle kunna ske antingen genom förändringar i respektive instruktion, i regleringsbrev eller genom ett särskilt uppdrag. Genomförande av myndighetsgemensamma dialoger kring yrkestrafikfrågorna kan vara ytterligare ett sätt att åstadkomma en ändamålsenlig samverkan.

Vad gäller samverkan med övriga myndigheter är vår uppfattning är att det finns ett etablerat samarbete mellan flera av de myndigheter som tillsammans med Polismyndigheten och Transportstyrelsen arbetar med kontroller av yrkestrafik på väg. Vi har dock noterat att detta samarbete till viss del inte är formaliserat utan vilar på upparbetade kontakter och engagemang från enskilda personer. Detta gör att utformningen och omfattningen av kontrollerna varierar över landet men också över tid. Även här bör den utvecklade kontrollverksamheten formaliseras och styras tydligare från ett nationellt perspektiv. Exempel på kontroller där en sådan utveckling vore önskvärd är kontroller inom arbetsmiljöområdet och av djurtransporter. Även större myndighetsgemensamma kontroller där Skatteverket och Kronofogdemyndigheten deltar för att kontrollera till exempel taxitrafik borde formaliseras och genomföras regelbundet.

Resursbehovet i den utvecklade verksamheten

Vad gäller medelstildelingen är, som tidigare nämnts, vår uppfattning att den planerade ökningen av antalet anställda inom Polismyndigheten bör möjliggöra att regeringen avsätter resurser för trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten utan ytterligare tillskott. Denna bedömning baseras på den andel av de totala resurserna inom Polismyndigheten som trafikpolisverksamheten beräknas ta i anspråk. Vår bedömning är att antalet poliser, bilinspektörer och eventuellt övriga civilanställda inom verksamheten skulle behöva öka med 100 årsarbetskrafter totalt. Bedömningen baseras på utvecklingen av

antalet anställda inom området efter det att den nya Polismyndigheten bildades 2015. En ökning med 100 årsarbetskrafter skulle innebära att resurserna inom trafikpolisverksamheten återställs till den nivå som gällde då. Det bör noteras att det råder viss osäkerhet kring det totala antalet anställda inom dagens trafikpolisverksamhet. Vår bedömning om en utökning utgår från dagens faktiska nivå och den ambitionshöjning som vi anser nödvändig inom den samlade verksamheten. Inte minst resurserna för att på nationell nivå leda, samordna, följa upp och utveckla verksamheten bör utökas väsentligt jämfört med dagens situation. En av fördelarna med att avsätta särskilda resurser är enligt vår uppfattning att det blir en tydlig avgränsning mot övrig verksamhet och att den personal som arbetar inom området kan utveckla såväl den egna förmågan som arbetsmetoderna inom området.

Vad gäller resurstilldelning inom Transportstyrelsen mellan de olika trafiklagen och de kontroller som genomförs är vår uppfattning att yrkestrafiken på väg i vissa avseenden har bristande resurser. I det följande beskrivs dagens resurser i relation till de uppgifter som utförs inom respektive område.

Transportstyrelsens enhet för yrkestrafik består i dag av totalt cirka 70 utredare som arbetar med tillstånd och tillsyn. Av dessa arbetar 18 med tillståndsgivning och de utfärdar årligen cirka 2 400 tillstånd för gods-, buss-, taxi- och biluthyrningsverksamhet. Utöver detta utfärdas inom enheten även cirka 3 500 taxiförarlegitimationer.

Vad gäller tillsynsuppgifter arbetar 18 av enhetens 70 utredare med tillsyn av om tillståndshavare fortsatt uppfyller kraven för tillstånd inom gods-, buss-, taxi- och biluthyrningsverksamhet, tillsyn av om tillståndshavare av redovisningscentral fortsatt uppfyller kraven för tillstånd samt tillsyn av taxiförarlegitimationer. Resterande 34 utredare vid enheten utför företagskontroller av kör- och vilotider, vägarbets-tidskontroller, överlastavgiftskontroller samt cabotagekontroller. Kontrollerna av kör- och vilotider, vägarbets-tid samt överlast görs på både den yrkesmässiga och på den privata tunga trafiken.

Av tabell 5.2 framgår att det totalt sett finns 105 840 tillsynsobjekt inom enhetens ansvarsområde.

Tabell 5.2 Tillsynsobjekt inom Transportstyrelsens yrkestrafikverksamhet
December 2020

Tillsynsobjekt	Antal
Godstrafikstillstånd	16 497
Busstrafikstillstånd	696
Taxitrafikstillstånd	8 352
Biluthyrningstillstånd	1 889
Taxiförarlegitimationer	78 400
Redovisningscentraler	6
Summa	105 840

Källa: Transportstyrelsen.

Polismyndigheten rapporterar årligen in mellan 18 000–24 000 underrettelser om brott till Transportstyrelsen som är begångna av trafikansvariga, andra prövade personer eller förare i yrkestrafik. Under de senaste åren har effektiviseringen av Polismyndighetens kontroller på väg lett till ett ökat inflöde till Transportstyrelsen. Om trafikpolisverksamheten förstärks ytterligare och om de digitala systemen för lagföring även tillämpas för yrkestrafiken förväntas antalet underrettelser som kommer in till Transportstyrelsen från Polismyndigheten att öka ytterligare.

Utöver inflödet av underrättelser om brott från Polismyndigheten får Transportstyrelsen även in uppgifter om misskötsamhet som skett inom yrkestrafiken från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vad gäller gods- och bussföretag inleds tillsyn även på grund av sanktionsbeslut avseende kör- och vilotider. För taxiföretag inleds tillsyn även på grund av upprepade brister i överföringen av taxameteruppgifter till en redovisningscentral.

Utifrån antalet tillstånd och utvecklingen av mängden ärenden som inkommer till Transportstyrelsen samt med hänsyn till komplexiteten i utredningarna är det vår bedömning att de resurser som finns inom Transportstyrelsen för att hantera yrkestrafikfrågorna behöver öka. Även våra förslag om sanktionsväxling (avsnitt 7.5) påverkar resursbehovet. Sammantaget ser vi ett behov av en ökning med 35 årsarbetskrafter.

Givet den starka kopplingen bör resurstilldelningen och de förväntade verksamhetsvolymerna bedömas samlat för Polismyndig-

heten och Transportstyrelsen. Vid en sådan bedömning bör även mobilitetspaketet och de förändrade och utökade krav vid tillståndsgivning och tillsynsansvar över yrkestrafiktillstånden som paketet innebär beaktas. Mobilitetspaketet innebär även ändringar i regelverket för kör- och vilotider samt vägarbetstid vilket också påverkar kontrollverksamheten.

För att regeringen ska kunna göra en samlad bedömning av resursbehovet vore det önskvärt med ett samlat underlag i dessa frågor från de båda myndigheterna. Även påverkan på övriga myndigheter inom kontrollkedjan bör beaktas vid resurstilldelningen till dessa.

5.4.2 För- och nackdelar med organisationsalternativen

Dagens struktur med tydligare styrning av verksamhet och resurser inom Polismyndigheten och Transportstyrelsen

Ett bibehållande av dagens struktur skulle innebära att det trafikslagsövergripande perspektivet och den samlade verksamhetslogiken inom transportmyndigheterna och kopplingen till de övergripande målen bibehålls. Det skulle också innebära att de strukturer och samarbeten som finns och som vi anser har potential att utvecklas i positiv riktning kan fortsätta. Detta gäller inte minst frågor om tillgång till vägtrafikregistret och andra digitala lösningar som finns utarbetade i dagens system. Behovet av samordning mellan myndigheter kommer inte heller att öka jämfört med dagens situation i och med att det inte tillkommer en ytterligare aktör.

Ur ett resursperspektiv skulle en utveckling av dagens struktur innebära stora fördelar i och med att det inte medför några av de direkta kostnader som är förknippade med inrättande och överföring av uppgifter mellan myndigheter. En nationell operativ dygnet-runtverksamhet, som är resurskrävande, finns redan etablerad inom Polismyndigheten. Även ökade kostnader för myndighetssammansamma funktioner och kostnader i produktionsbortfall före, under och efter en omorganisation skulle undvikas i detta alternativ.

Genom att inte flytta personal riskeras inte heller brist på kompetens jämfört med dagens situation. Vidare kan den erfarenhet som finns kring yrkestrafiken i de båda myndigheterna tas till vara. Erfarenheter från tidigare organisationsförändringar visar att personal i

betydande utsträckning söker sig bort från den myndighet som ska få förändrade förutsättningar.

Vad gäller möjligheten att bidra till brottsbekämpningen är alternativ 1 det alternativ som bäst tillgodoser detta perspektiv. Genom att behålla och utveckla trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten kan den samlade brottsbekämpningen stärkas. Detta eftersom även brott vid sidan av yrkestrafiklagstiftningen upptäcks vid trafikkontroller. En stärkt trafikpolisverksamhet skulle också gynna myndighetens samlade trafiksäkerhetsarbete.

Förutsättningarna för att i detta alternativ främja förarnas sociala situation och en sund konkurrens inom yrkestrafiken är främst beroende av i vilken utsträckning Polismyndighetens roll som kontrollmyndighet för yrkestrafiken kan förtydligas och breddas så att den även omfattar dessa perspektiv.

En nackdel med alternativet är det inte åstadkommer en organisatorisk samling kring och fokus på yrkestrafiken. Vägkontroller och företagskontroller kommer alltjämt att skötas av olika myndigheter.

En annan nackdel med detta alternativ är osäkerhet kring möjligheten att få genomslag för den styrning av Polismyndigheten som förslaget innebär. Vi har tidigare redogjort för de problem vi ser med dagens styrning av myndigheten. Vår bedömning är dock att en författningssamlig reglering kring Polismyndighetens trafikpolisverksamhet samt att regeringen beslutar om resurser till verksamheten skulle ge tillräckliga förutsättningar för att få till stånd en ändamålsenlig samlad kontrollverksamhet.

Överflyttning av resurser från Polismyndigheten till Transportstyrelsen

Fördelen med detta alternativ är att vägkontrollerna och företagskontrollerna skulle genomföras inom samma myndighet. Möjligheten att fokusera på yrkestrafiken skulle stärkas något och det trafikslagsövergripande perspektivet skulle kunna bibehållas.

Samtidigt vet vi att Transportstyrelsen fortfarande arbetar med att ensa och utveckla gemensamma arbetssätt och tillskott av ny verksamhet skulle försvåra detta arbete. Den nya verksamheten skulle också genom att den är operativ skilja sig väsentligt från den verksamhetslogik som gäller för övriga delar av myndigheten. Vår bedömning är att kostnaderna för att etablera en nationell operativ

dygnetruntverksamhet inom Transportstyrelsen skulle vara stora. I dag finns ingen operativ verksamhet på väg inom myndigheten. Att inrätta en sådan skulle, vid sidan av kostnaderna, innebära stora utmaningar såväl logistiskt som kompetensmässigt.

Som nämnts ovan skulle poliserna i det andra och tredje alternativet fortsatt vara anställda i Polismyndigheten men vara verksamma inom Transportstyrelsen respektive inom en ny myndighet. Att på detta sätt överföra resurser i form av poliser med polismans befogenheter kan innebära en risk för att man tappar kompetens. Detta om inte tillräckligt många poliser är intresserade av att verka inom ramen för en annan myndighet.

Inom Ekobrottsmyndigheten där konstruktionen används har det noterats att det finns en hierarki mellan olika yrkeskategorier samt att poliser som jobbar utanför Polismyndigheten riskerar att tappa sin allmänna poliskompetens. Styrningen av personal som formellt är anställd i en annan myndighet kan också bli otydlig.

Överflyttning av resurser från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till en ny myndighet

Den stora fördelen med detta alternativ är möjligheten att fokusera på kontroll av yrkestrafiken och de specifika problem som finns där. Detta gäller inte minst frågorna kring förarnas sociala situation och en sund konkurrens inom branschen. Även möjligheten att styra myndigheten bedöms som god. Detta genom regeringens befogenheter att tillsätta dess styrelse och chef.

Vid sidan av detta ser vi dock ett antal problem som är förknippade med att bilda en ny myndighet. Erfarenheter från tidigare myndighetsombildningar inte minst av Transportstyrelsen visar att det tar lång tid och är resurskrävande att inrätta och utveckla en ny myndighet. Transportstyrelsen anger själva att man mer än tio år efter inrättandet fortfarande arbetar hårt med att utveckla en gemensam myndighetskultur och gemensamma arbetssätt.

En överföring av resurser för yrkestrafik på väg skulle innebära att ett av de fyra trafikslagen lyfts ut från Transportstyrelsen. Med detta överges hela den verksamhetslogik som låg bakom inrättandet av Transportstyrelsen och Trafikverket.

Att inrätta en ny myndighet skulle också innebära att endast en del av arbetet med vägtrafiken i form av yrkestrafiken lyfts ut. Givet

att ansvaret för normeringen av yrkestrafiken skulle flyttas skulle problem uppstå med att fördela ansvar och mandat för regelverket mellan Transportstyrelsen och den nya myndigheten. Vi har tidigare beskrivit hur komplext det samlade regelverket är. Vissa regelverk som till exempel registrering och trafikregler gäller dessutom all trafik vilket ytterligare skulle försvåra en sådan fördelning av ansvaret för normgivningen mellan de två myndigheterna. Vår uppfattning är att normering och tillsyn bör hållas samman och att det i praktiken är mycket svårt att genomföra en uppdelning av ansvaret för regelverket mellan två olika myndigheter.

Vidare är Transportstyrelsen i dag ansvarig för vägtrafikregistret. All kontroll av yrkestrafik på väg utgår ifrån uppgifter som finns i registret. Att ha en ny myndighet, som inte skulle vara ansvarig för registret skulle vara problematiskt. Vi ser heller ingen möjlighet att tilldela den nya myndigheten delar av vägtrafikregistret. Detta eftersom vi bedömer att frågor kring behörighetstilldelning, informationsansvar och säkerhetsskydd vid en sådan delning skulle vara både komplicerade och mycket resurskrävande. Frågan är om det ens är möjligt att genomföra en sådan uppdelning.

För perspektiven sund konkurrens, trafiksäkerhet och god social situation för förare krävs fortsatt samverkan med ett stort antal aktörer som kommer att finnas vid sidan av en ny myndighet. Därmed är väldigt lite vunnet när det gäller förbättrad samverkan mellan myndigheterna i ett alternativ med en ny myndighet. Inte heller brottsbekämpningen skulle gynnas av en ny myndighet eftersom kopplingen till övrig brottsbekämpande verksamhet inom Polismyndigheten skulle försvagas.

5.5 Eventuellt inrättande av en ny myndighet enligt direktiv

Förslag: Enligt vårt direktiv ska vi oavsett ställningstagande lämna förslag till en ny organisation för kontrollverksamheten som innebär att vissa uppgifter förs över till ny eller befintlig myndighet.

Vårt förslag är att resurser i form av medel och personal förs över från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till en ny myndighet.

Av vårt direktiv framgår att vi oavsett ställningstagande om en förändrad organisation ska lämna förslag på en samlad organisation för kontrollverksamheten som innebär att vissa uppgifter överförs till någon annan myndighet än som i dag har ansvaret – eller till en ny myndighet.

Av den utvärdering av de tre alternativen som gjorts ovan följer att det alternativ som vi finner bäst, vid sidan av vårt förslag, är inrättandet av en ny myndighet med ansvar för yrkestrafiken. Vår bedömning av för- och nackdelarna med detta alternativ beskrivs i avsnitt 5.4.2.

Den nya myndigheten föreslås utöva tillsyn och kontroll i enlighet med gällande regelverk inom yrkestrafikområdet. Myndigheten ska, vidare inom området, bland annat ansvara för frågor om regelgivning, tillstånd, kompetenskrav och villkor för marknadstillträde.

Till en sådan myndighet skulle resurser i form av medel och personal överföras från Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Överflyttningen av personal från Polismyndigheten skulle som tidigare nämnts inkludera poliser med polismans befogenheter och bilinspektörer. För att behålla polismans befogenheter skulle dessa fortsatt vara anställda inom Polismyndigheten men verksamma inom den nya myndigheten. Dessa poliser skulle ledas av en chef som också har sin anställning i Polismyndigheten. För bilinspektörerna skulle överflyttningen till den nya myndigheten göras i form av verksamhetsövergång. För att verksamhetsövergång ska vara aktuellt för en enskild arbetstagare krävs att denna har sin huvudsakliga tjänstgöring, det vill säga 50 procent eller mer, i den verksamhet som flyttat. Totalt berörs mellan 260–360 poliser och 75 bilinspektörer.

Av Polismyndighetens instruktion skulle framgå att myndigheten var skyldig att ställa polismän till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid den nya myndigheten. Av instruktionen skulle även framgå att Polismyndigheten ska leda den verksamhet vid myndigheten som enligt författning endast får utföras av polismän.

På samma sätt som för bilinspektörerna skulle överflyttningen av personal från Transportstyrelsen till den nya myndigheten göras i form av verksamhetsövergång. Vårt förslag är att all personal från enheten för yrkestrafik flyttas. Därutöver bör den personal inom Transportstyrelsens kundtjänst samt de jurister inom myndigheten som hanterar yrkestrafikfrågor erbjudas verksamhetsövergång. Totalt

innebär ovanstående att cirka 100 personer från Transportstyrelsen skulle erbjudas arbete inom den nya myndigheten.

Överföringen av resurser från Transportstyrelsen innebär att den nya myndigheten tillförs kompetens för:

- regelgivning
- tillståndsprövning och tillsyn av taxiföretag
- utfärdande och tillsyn av taxiförarlegitimation
- tillståndsprövning och tillsyn av redovisningscentraler för taxi
- tillståndsprövning och tillsyn av biluthyrningsföretag
- utfärdande av yrkeskompetensbevis (YKB)
- tillståndsprövning och tillsyn av gods- och bussföretag
- tillståndsprövning och tillsyn av internationella tillstånd
- prövning och tillsyn av förartillstånd från tredje land
- företagskontroller av kör- och vilotidsförordningen
- företagskontroller av vilotidsförordningen
- tillsyn enligt vägarbetstidslagen
- tillsyn av ackrediterade verkstäder för färdskrivare
- utfärdande av färdskrivarkort
- beslut om sanktionsavgift
- beslut om överlastavgift
- beslut om sanktionsavgift för överträdelser vid vägkontroll av bestämmelser om kör- och vilotider, färdskrivare samt cabotage-transport
- kundtjänst som hanterar yrkestrafikfrågor.

Transportstyrelsen föreslås fortsatt vara registreringsansvarig myndighet för vägtrafikregistret.

I bilaga 7 finns förslag på direktiv till en genomförandeutredning för den nya myndigheten. Genomförandeutredningen ska enligt förslaget till direktiv ta fram nödvändiga författningsförslag, resurs-

beräkningar, verksamhetsplan och förslag till finansiering av myndigheten.

6 Ytterligare förslag för effektivare kontroller

6.1 Tydligare ansvar för kontrollplatser

Förslag: Ansvaret och uppgiftsfördelningen mellan Polismyndigheten och Trafikverket vad gäller kontrollplatser förtydligas. Planer för investeringar i och underhåll av kontrollplatserna ska tas fram och ingå i Trafikverkets samlade planering. Förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur ändras så att det framgår att kontrollplatserna ingår i det statliga vägnätet.

Bedömning: Kontrollplatserna är en central förutsättning för effektiva kontroller av yrkestrafik på väg.

Som tidigare nämnts är kontrollplatserna en central förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna genomföra kontroller av yrkestrafik på väg. Kraven på kontrollplatserna regleras i direktiv 2014/45/EU¹ och i föreskrifter² från Transportstyrelsen. Enligt direktiv 2014/47/EU³ ska både mobila kontrollenheter och fasta kontrollplatser ha lämplig utrustning för att genomföra mer ingående teknisk vägkontroll, så kallad flygande inspektion. Utrustningen ska

¹ Bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/45/EU av den 3 april 2014 om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och om upphävande av direktiv 2009/40/EG.

² Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:78) om teknisk kontrollutrustning hos besiktningorgan och provningsorgan.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/47/EU av den 3 april 2014 om tekniska vägkontroller av trafiksäkerheten hos nyttofordon i trafik i unionen och om upphävande av direktiv 2000/30/EG.

möjliggöra kontroller av skicket på fordonets bromsar, bromseffektivitet, styrning, fjädring samt vikt- och miljökontroll.

Trafikverket ansvarar för och underhåller de fasta kontrollplatserna. Transportstyrelsen ansvarar för att föreskriva om och förteckna samtliga kontrollplatser. Transportstyrelsen kan i vissa fall lämna dispens till Trafikverket i de fall kontrollplatserna inte uppfyller ställda krav. Av de kontrollplatser som Transportstyrelsen tar upp i sin förteckning har Polismyndigheten och Trafikverket i sin inventering identifierat 20 kontrollplatser som i ett inledande skede ska uppgraderas så att de uppfyller utrustningskraven i enlighet med direktiven.

Vår bedömning är att det i dag råder brist på kontrollplatser med teknisk utrustning för att genomföra en mer ingående kontroll av fordon och dess last. Fem län saknar helt kontrollplats med teknisk utrustning för att kunna genomföra en mer ingående kontroll av ett tungt fordon. Avsaknaden av en central styrning från Trafikverket och Polismyndigheten har medfört att utbyggnaden till största delen skett genom regionala överväganden och prioriteringar i Trafikverkets regioner och i tidigare polismyndigheter.

De arbetsmetoder som används inom den polisiära operativa verksamheten påverkar utformningen och placeringen av kontrollplatserna. Fasta, fullt utrustade, geografiskt rätt placerade kontrollplatser bidrar till kontrollernas effektivitet.

Det finns exempelvis stora fördelar med att kunna utföra ingående tekniska vägkontroller och övriga yrkestrafikkontroller samtidigt. Övriga kontroller kan omfatta kontroll av kör- och vilotider, tillstånd som behövs för att utföra transporten, förarens behörigheter, lastsäkring, fordonsvikter och farligt gods samt inre utlänningskontroll. För att möjliggöra effektiva kontroller bör flera fordon kunna kontrolleras parallellt. Det bör även finnas utrymme för att några fordon ska kunna stå i ett så kallat vänteläge när föraren inväntar handlingar eller förbättrar lastsäkring innan kontrollen kan slutföras. Kontrollplatserna är också en förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna genomföra myndighetsgemensamma kontroller med till exempel Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna.

Att bedöma och avgöra hur många kontrollplatser som behövs nationellt och vilken utrustning dessa ska ha är en omfattande uppgift av långsiktig, strategisk karaktär som bör utföras gemensamt av Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen. Arbetet är

en viktig del vid planeringen av transportsystemet. Prioritering av vilka åtgärder som ska genomföras samt utformning och placering av kontrollplatserna bör genomföras gemensamt av Polismyndigheten och Trafikverket.

Vår bedömning är vidare att det finns behov av ett utökat antal viktkontroller. Fordon med överlast är en trafikfara, orsakar stora kostnader i form av slitage på vägnätet och snedvrider konkurrensen. EU-kommissionen har i förarbetet till ändringsdirektivet⁴ av mått- och viktdirektivet 96/53/EG identifierat stora brister i efterlevnaden av nuvarande viktbestämmelser.

Trafikverkets mätningar från 2019 visade att 45 procent av alla tunga fordon var överlastade. Andelen överlastade fordon har ökat betydligt från 2014 då en andel på cirka 25 procent uppmättes. Enligt Trafikverkets beräkningar orsakar överlastade fordon skador motsvarande 300–500 miljoner kronor årligen på det statliga vägnätet.

Bristande regelefterlevnad när det gäller vikter innebär även en snedvriden konkurrens inom branschen vilket gynnar oseriösa aktörer som avsiktligt kör med överlastade fordon. Dessutom ökar risken för olyckor i och med att fordonens köregenskaper försämras då de är för tungt lastade.

I ändringsdirektivet av mått- och viktdirektivet framgår att medlemsstaterna varje kalenderår ska genomföra ett lämpligt antal kontroller av vikten på fordon för att förebygga en snedvridning av konkurrensen och skydda väginfrastrukturen. Av mått- och viktdirektivet framgår att viktkontroller ska genomföras i proportion till det totala antalet fordon som inspekteras varje år. Vidare ska system för att identifiera misstänkt överlastade fordon, som stöd till kontrollmyndigheten, etableras. Trafikverket arbetar med att ta fram en investeringsplan för så kallade höghastighetsvägar i infrastrukturen. Vågarna skulle möjliggöra ett urval av fordon som ska genomgå en mer ingående viktkontroll.

Att utifrån ovanstående resonemang och utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera och avgöra hur många kontrollplatser som behövs nationellt, var de ska placeras och hur de bör vara utrustade är som nämnts ovan en långsiktig och strategisk fråga. Även för den samlade förvaltningen av befintliga kontrollplatser

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/719 av den 29 april 2015 om ändring av rådets direktiv 96/53/EG om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen.

krävs ett långsiktigt och långtgående samarbete mellan Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Vi föreslår därför att det bör tydliggöras att investeringar i och underhåll av de fysiska kontrollplatserna och deras fasta utrustning ingår i Trafikverkets ansvar för den statliga väginfrastrukturen. Detta genom att det av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur framgår att kontrollplatserna är en del av det statliga vägnätet. Övrig utrustning som krävs för kontroller bör ingå i Polismyndighetens ansvar. Vår bedömning är att en höjning av standarden på ett antal kontrollplatser är nödvändig för att höja effektiviteten i den samlade kontrollverksamheten av yrkes trafik på väg. Det är viktigt att det samlade behovet och den geografiska spridningen av kontrollplatser analyseras utifrån ett nationellt perspektiv.

6.2 Uppgift om avgöranden till Transportstyrelsen

Förslag: Domstolsverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten bör ges i uppdrag att inkomma med förslag på hur Transportstyrelsen ska informeras om vilket företag en förare arbetar för om föraren har begått brott i samband med utövandet av yrkesmässig trafik. Förslaget ska tas fram utifrån tekniska och juridiska förutsättningar, varvid regleringen om personuppgifter och sekretess särskilt ska beaktas.

Sverige har som medlemsstat i EU skyldighet att skicka information om överträdelse begångna i Sverige av företag som är utlands etablerade till det land där gemenskapstillstånd utfärdats. Förutom uppgifter om företaget som sådant avser utbytet uppgifter om bland annat företagets tillstånd, fordon och överträdelse som har begåtts av företaget eller av vissa till företaget knutna personer. Transportstyrelsen är den myndighet som ansvarar för att sådan information lämnas. Det EU-gemensamma systemet för informationsutbyte är benämnt ERRU (European Register of Road Transport Under-

takings).⁵ Av förordning (EG) nr 1071/2009⁶ (tillståndsförordningen) framgår att kommissionen ska upprätta en förteckning över kategori, typ och allvarlighetsgrad i fråga om allvarliga överträdelser av gemenskapsregler. Detta har gjorts genom förordning (EU) 2016/403⁷ (kategoriseringsförordningen). Transportstyrelsen har även i sin egenskap av tillsynsmyndighet behov av uppgifter om överträdelser för att kunna knyta dem till tillståndshavare. Det handlar alltså inte om trafikansvariga och företrädare för företag utan om förare utan koppling till den tillståndsprövning som görs för företagen.

För att Transportstyrelsen ska få uppgifter för sin tillsyn och kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet till ERU har bestämmelser införts i vägtrafikdataförordningen (2019:382) och yrkestrafikförordningen (2012:237). När en domstol har dömt någon för ett brott som anges i 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen eller när en högre rätt har avgjort ett mål där en sådan fråga har prövats, ska en kopia av domen eller beslutet omedelbart sändas till Transportstyrelsen om domen eller beslutet avser förare av yrkesmässig trafik och brottet har begåtts i samband med utövandet av den trafiken.⁸ Motvarande skyldigheter för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten finns i fråga om godkänt föreläggande om ordningsbot eller godkänt strafföreläggande.⁹

I dag förekommer problem med informationsöverföringen till Transportstyrelsen. Om en förare begår brott i sin yrkesutövning och påförs ordningsbot fyller polisen i företagets tillstånds- och organisationsnummer i en ruta på ordningsboten, vilket gör att föraren kan kopplas till det företag som han eller hon arbetar för. Transportstyrelsen får uppgifterna om uppdragsgivare via Polismyndigheten. Problemet uppkommer om en ordningsbot utfärdas i det digitala ordningsbotssystemet som numera används vid vissa överträdelser. I det digitala ordningsbotssystemet finns inte något

⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/480 av den 1 april 2016 om införande av gemensamma bestämmelser för sammankoppling av nationella elektroniska register över vägtransportföretag och om upphävande av förordning (EU) nr 1213/2010.

⁶ 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.

⁷ Kommissionens förordning (EU) 2016/403 av den 18 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 vad gäller klassificeringen av allvarliga överträdelser av unionens bestämmelser som kan leda till att vägtransportföretaget förlorar sitt goda anseende, och om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG.

⁸ 5 kap. 3 § 6 yrkestrafikförordningen (2012:237).

⁹ 12 § ordningsbotskungörelsen (1968:199) och 12 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60).

särskilt utrymme där polisen skulle kunna registrera nödvändiga uppgifter om att överträdelsen har begåtts i yrkestrafik. Samma problem uppkommer om föraren inte skulle godkänna en ordningsbot, oavsett om det digitala ordningsbotssystemet används eller inte. Uppgifterna om organisationsnummer och gemenskapstillstånd förs då inte vidare i rättskedjan och Transportstyrelsen kan därmed inte koppla förarens överträdelse till en tillståndshavare. Brotten som Transportstyrelsen ska informeras om ska ha skett i yrkestrafik.

Tidigare myndighetssamarbeten i frågan har inte inneburit att frågan kunnat lösas. Vi anser därför att Domstolsverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten bör ges i uppdrag att inkomma med förslag på hur Transportstyrelsen ska informeras om vilket företag som är aktuellt i de fall förare har begått brott i samband med utövandet av yrkesmässig trafik. Förslaget ska tas fram utifrån tekniska och juridiska förutsättningar, varvid regleringen om personuppgifter och sekretess särskilt ska beaktas.

6.3 Registrering av kontroller av farligt gods

Bedömning: Information om de kontroller som Polismyndigheten och Kustbevakningen genomfört av transporter av farligt gods behöver registreras på ett mer samlat sätt.

Polismyndigheten utövar tillsyn över transporter av farligt gods på väg medan Kustbevakningen utövar tillsynen i hamnars landområden. Förutom dessa myndigheter utövar Strålsäkerhetsmyndigheten tillsyn över transporter av radioaktiva ämnen. När kontroll av transport av farligt gods sker upprättas en kontrollista i enlighet med vad som följer av bilaga I till rådets direktiv 95/50/EG¹⁰. Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2020:10, FAP 338-1) om Polismyndighetens tillsyn över transporter av farligt gods framgår hur dokumentation av en kontroll ska ske. Dokumentationen upprättas och överlämnas till föraren eller andra aktörer (exempelvis terminalansvarig), antingen elektroniskt med Polismyndighetens mobila tjänster eller som fysiska formulär. Kustbevakningstjänstemän använder samma kontrollista som polismän,

¹⁰ Rådets direktiv 95/50/EG av den 6 oktober 1995 om enhetliga förfaranden för kontroller av vägtransporter av farligt gods.

även om de har andra tekniska system för att registrera kontrollerna. I båda fallen är det befattningshavare med särskild utbildning som utför tillsynen.

MSB, som ansvarar för samordning av de myndigheter som bedriver tillsyn över transporter av farligt gods, och Polismyndigheten har framfört att det finns behov av att kunna registrera kontroller av transporter av farligt gods i vägtrafikregistret (VTR). Fördelar med en sådan central registrering av uppgifter skulle vara att inmatningen av data förenklas och att kontrollen kan genomföras på kortare tid. Vidare skulle informationen från en kontroll göras tillgänglig för andra kontrollanter direkt efter inmatningen i VTR. En kontrollant vid en senare kontroll skulle på så sätt få kännedom om tidigare upptäckta brister och urvalet för tillsyn skulle kunna ske på ett effektivare sätt. Transporter som uppfyllt kraven vid en kontroll, skulle inte bli kontrollerade på nytt i onödan. Även möjligheterna att utifrån tillgänglig information göra riktade urval avseende vilka fordon som bör kontrolleras skulle kunna innebära en effektivare kontrollverksamhet.

Vi anser att en registrering av kontroller av transporter av farligt gods i VTR skulle kunna vara ett alternativ under förutsättning att de juridiska och tekniska frågeställningarna går att lösa. Ett annat alternativ skulle kunna vara att nyttja befintliga system hos Polismyndigheten respektive Kustbevakningen och samordna dessa. Ett tredje alternativ skulle vara att bygga upp ett helt nytt register. Vi kan konstatera att det finns ett behov av gemensamt system för registrering, antingen genom registrering i VTR eller i annan form. Vi har dock inte haft möjlighet att utreda de tekniska och juridiska förutsättningarna fullt ut och lämnar därför inte några förslag.

När det gäller ett eventuellt införande av uppgifterna i VTR noterar vi att registret inte primärt är avsett för Polismyndighetens och Kustbevakningens tillsynsverksamhet. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det dock finnas fördelar med att nyttja befintliga tekniska system. Vi kan inte se att Transportstyrelsen skulle ha någon större nytta av själva registreringen utan myndigheten skulle endast leverera funktionen.

Uppgifter om transporter av farligt gods har ett högt skyddsvärde och hanteringen av uppgifterna behöver därför regleras noggrant. Det är Polismyndigheten och Kustbevakningen som föreslås rapportera in uppgifterna i registret. Vi bedömer att det inte finns samma

behov av rapportering av genomförda kontroller i VTR när det gäller Strålsäkerhetsmyndigheten. Eftersom sekretess sannolikt kommer att föreligga för vissa uppgifter och sekretess även gäller för myndigheter, behöver det finnas sekretessbrytande bestämmelser som medger en uppgiftsöverföring till Transportstyrelsen. Regleringen behöver även ses över när det gäller Polismyndighetens och Kustbevakningens åtkomst till uppgifter i VTR. Det kan i så fall vara nödvändigt med bestämmelser om direktåtkomst¹¹ samt bestämmelser som bryter sekretessen.

Om uppgifter tillförs VTR behöver ställning tas till om personuppgiftsbehandling kan bli aktuell. Personuppgifter är all slags information som kan knytas till en levande person, exempelvis namn, adress och personnummer. Även fotografier av personer utgör personuppgifter. Ett organisationsnummer är ofta inte en personuppgift men kan vara det om det handlar om enskild näringsverksamhet, exempelvis ett fordons registreringsnummer som går att knyta till en fysisk person. De uppgifter som skulle registreras är de som framgår av bilaga I till rådets direktiv 95/50/EG och Polismyndighetens föreskrifter. Enligt vår bedömning skulle det till viss del handla om personuppgifter, exempelvis i form av uppgifter om fordon och kontaktuppgifter med koppling till någon som bedriver enskild näringsverksamhet. I övrigt är det främst uppgifter om det farliga godset och kontrollen utifrån ADR-regelverket¹² som är aktuella.

I 2 kap. 1 § vägtrafikdatalagen (2019:369) anges de primära ändamål som gäller för behandling av personuppgifter i Transportstyrelsens verksamhet. Vilka uppgifter som ska registreras framgår av bilagor till vägtrafikdataförordningen (2019:382). När det gäller registrering av uppgifter om kontroller av transporter av farligt gods blir situationen speciell eftersom det primärt inte är Transportstyrelsen utan Polismyndigheten och Kustbevakningen som skulle behandla personuppgifterna. Enligt vår bedömning kan det därför finnas behov av att komplettera ändamålsbestämmelserna i 2 kap. vägtrafikdatalagen.

¹¹ Direktåtkomst innebär att någon har direkt tillgång till någons databas eller register och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i databasen eller registret. I begreppet ligger också att den som är ansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Se till exempel prop. 2018/19:33, s. 145.

¹² ADR, den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg. ADR-S 2021 framgår av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (MSBFS 2020:9).

Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för den behandling av uppgifter som sker inom ramen för myndighetens verksamhet. Detta innebär att Transportstyrelsen ansvarar för en behandling även om den faktiskt utförs av någon annan aktör.¹³ Om behandlingen sker inom ramen för tillsyn av transporter av farligt gods kan det finnas behov av att se över personuppgiftsansvaret i denna del.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att information om de kontroller som Polismyndigheten och Kustbevakningen genomfört av transporter av farligt gods behöver registreras på ett mer samlat sätt.

6.4 Översyn av den nationella vilotidsförordningen

Bedömning: Förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet är föråldrad och det är mycket angeläget att en fullständig översyn av förordningen görs. En översyn är en förutsättning för att kontrollen av regelefterlevnaden ska kunna bli effektivare.

För vägtransporter av personer eller gods i förvärvsverksamhet, som inte omfattas av EU:s kör- och vilotidsreglering, gäller förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet (nationella vilotidsförordningen). De fordon som omfattas av förordningen är bland annat bilar vars högsta tillåtna vikt, inklusive släpvagn eller påhängsvagn, inte överstiger 3,5 ton och som används för gods-transporter samt bilar som används i taxitrafik eller för skolskjutsning om bilen är utformad för transport av högst nio personer inklusive föraren. Taxifordon och budbilar är exempel på fordon som omfattas av förordningen.

Föraren ska enligt förordningen ha haft en dygnsvila på minst elva timmar under den tjugofyratimmarsperiod som föregår varje tidpunkt då föraren utför transporter. Dygnsvilan får delas upp i två perioder varav den ena ska vara minst åtta timmar. Förare av bilar som används för transporter enligt förordningen ska fortlöpande göra anteckningar om tiden för dygnsvilan i en personlig tidbok, som ska medföras under färden. Föraren ska på begäran av polisman

¹³ Prop. 2018/19:33, s. 203.

eller bilinspektör tillhandahålla tidboken för kontroll. Om föraren är anställd ska motsvarande anteckningar även göras hos arbetsgivaren. Samma krav ställs på förare som är egenföretagare. Straffet för förare och arbetsgivare som bryter mot regelverket är penningböter. Förare som utför vägtransporter av gods behöver inte föra personlig tidbok om transportererna är av underordnad betydelse i förvärvsverksamheten och den sammanlagda körtiden aldrig överstiger 4 timmar och 30 minuter under varje tjugofyrtimmarsperiod.¹⁴ Polismyndigheten kontrollerar tidboken vid vägkontroll. Företagskontroll hos arbetsgivaren görs också av Polismyndigheten, men sådana kontroller förekommer sällan.

Polismyndighetens kontroller och Transportstyrelsens tillståndsmätningar¹⁵ visar att tidboken inte fylls i på föreskrivet sätt. En förare kan i praktiken ha flera tidböcker eller använda någon annans tidbok. Ett annat exempel på fusk är att det görs justeringar i tidboken i efterhand. Fusket kan innebära att förarna inte får sin dygnsvila utan kör långa arbetspass många dagar i veckan. En rapport från Svenska Transportarbetareförbundet om arbetsvillkoren inom taxi, pekar på att taxiförare arbetar betydligt fler timmar än andra arbetstagare, i genomsnitt 190 timmar i månaden. De upplever vidare stor stress i sitt arbete. Enligt rapporten uppger 33 procent av förarna att de arbetar 200 timmar eller mer varje månad.¹⁶ Den bristande regel efterlevnaden i förening med svårigheterna att få till stånd en effektiv tillsyn talar för att den nationella vilotidsförordningen behöver ses över. Under de senaste åren har även problem avseende arbetsmiljön när det gäller transporter inom e-handeln lyfts.¹⁷ Även denna utveckling talar för att den nationella vilotidsförordningen behöver ses över för att möjliggöra ökad kontroll och därigenom ökad regel efterlevnad. Vi bedömer att en översyn skulle gynna arbetsmiljön, trafiksäkerheten och konkurrensförutsättningarna för de aktuella transportererna.

Vi har undersökt om det går att göra någonting annat än att se över förordningen för att uppnå en bättre regel efterlevnad. Vi har här övervägt om ansvaret för de företagskontroller som i dag utförs av Polismyndigheten borde flyttas över till Transportstyrelsen.

¹⁴ 17 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:17) om personlig tidbok.

¹⁵ Tillståndsmätning 2018, TSG 2017–3925, s. 33 och s. 35 ff.

¹⁶ Svenska Transportarbetareförbundet (2013), Taxibranschen i Sverige, s. 28 ff.

¹⁷ Se exempelvis Trafikanalys, Rapport 2020:2, Hur kan e-handelns transporter bli mer hållbara? Redovisning av ett regeringsuppdrag, s. 8.

Detta skulle endast gälla för verksamhet som bedrivs med stöd av taxitrafiktillstånd eller yrkestrafiktillstånd. Skälet till denna begränsning är att vi inte vet hur många fordon som omfattas av förordningen och därmed inte heller kan avgöra hur omfattande konsekvenserna av en överföring av ansvaret för samtliga företagskontroller skulle bli. Även praktiska svårigheter att avgöra vilka förare som inte omfattas av kravet på tidbok till följd av att gods-transporterna är av underordnad betydelse i förvärvsverksamheten har varit avgörande för vår avgränsning. I dag görs denna bedömning av Polismyndigheten vid vägkontrollen. Om Transportstyrelsen skulle utreda transporternas omfattning i förhållande till förvärvsverksamheten, finns risk för att det krävs ett omfattande administrativt arbete. Om företagskontrollerna begränsas till tillståndshavare behöver sådan utredning inte ske eftersom transporter utgör en viktig del i en tillståndshavares verksamhet. Transportstyrelsen har god erfarenhet av företagskontroller inom andra områden och kan genom företagskontrollerna få information för riskvärderingen av tillståndshavarna.

När Transportstyrelsen utför företagskontroller av kör- och vilotider kan myndigheten påföra sanktionsavgifter vid bristande efterlevnad. Vi har dock kommit fram till att det inte skulle vara en bra lösning när det gäller överträdelser av bestämmelser i den nationella vilotidsförordningen. Detta eftersom samma typ av överträdelse då skulle förenas med antingen en straffrättslig sanktion eller en sanktionsavgift beroende på vem som hade begått överträdelsen. I lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen) finns möjlighet för Transportstyrelsen att meddela förelägganden eller förbud, även i förening med vite, för att lagen ska följas. Böter eller fängelse ingår i straffskalan. Vi anser att en liknande lösning innebärande straffrättsliga sanktioner och befogenheter för Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet skulle kunna fungera, även om den inte skulle vara optimal.

Den ovan beskrivna alternativa lösningen, med en överföring av tillsynsuppgifter till Transportstyrelsen, har dock enligt vår bedömning alltför stora brister. Vi väljer därför att inte gå vidare med ett sådant förslag. Visserligen skulle företagskontroller teoretiskt sett kunna utföras i större omfattning och med en bättre systematik än i dag, men det skulle på det stora hela bara vara en administrativ produkt utan praktisk nytta. Transportstyrelsens företagskontroller

skulle vara förenade med samma svårigheter som de företagskontroller som utförs av Polismyndigheten i dag. Att utöka antalet kontroller, kommer därför inte att leda till att regelefterlevnaden vad gäller vilotiderna förbättras. De aktuella författningsändringarna riskerar att bli kostsamma och leda till ett utökat administrativt arbete utan motsvarande nytta.

Det är dock vår uppfattning att en fullständig översyn av den nationella vilotidsförordningen är nödvändig för att kontrollen av regelefterlevnaden ska bli effektivare. Den översyn vi tänker oss skulle innefatta en registrering av vilotider i ett tekniskt system som inte skulle gå att manipulera. Även eventuella effekter av mobilitetspaketet¹⁸ behöver beaktas i samband med en översyn tillsammans med frågor om lämpliga sanktioner, eventuellt i form av sanktionsavgift. För att kontrollerna skulle bli mer heltäckande skulle det även kunna övervägas om inte en och samma myndighet, det vill säga Transportstyrelsen, ska utföra samtliga företagskontroller inom yrkestrafiken som avser nationella vilotider, kör- och vilotider enligt EU-regler samt vägarbetstid.

¹⁸ Bilaga 4, avsnitt 13.

7 Sanktionsväxling

I vårt direktiv anges att vi ska analysera i vilka fall det är lämpligt att genomföra sanktionsväxlingar på yrkestrafikområdet från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter utöver de som redan är genomförda. Vi ska lämna förslag till hur systemet och ansvarsfördelningen bör utformas. Vi ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

7.1 Allmänt om rättsstridigt beteende och sanktioner

7.1.1 Brott och andra regelöverträdelser

Ett brott är en handling som är så förkastlig att den är kriminaliserad och straffsanktionerad. Även underlåtenhet att handla kan utgöra ett brott. Straffen är böter eller fängelse. Det finns, förutom straffen böter och fängelse, andra påföljder för brott; dessa är villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Förutom nu nämnda straffrättsliga påföljder kan brott föranleda så kallad särskild rättsverkan av brott, exempelvis förverkande, företagsbot och utvisning. Det är endast fysiska personer som kan begå brott, men juridiska personer kan under vissa förutsättningar åläggas företagsbot för brott som har begåtts i verksamheten.

Ett grundläggande kriterium för att en handling eller underlåtenhet ska kriminaliseras och därmed utgöra ett brott är att kriminaliseringen avser att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas av samhället (skyddsintresse). Sådana skyddsintressen är till exempel liv, hälsa, egendom, allmän ordning och säkerhet, säkerhet i trafik, samt tilltro till intyg. Kriminalisering förekommer såväl i brottsbalken som i specialstraffrättsliga författningar, såsom lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och yrkestrafiklagen (2012:210). Brott hanteras av rättsväsendet.

För att ett brott ska ha begåtts måste såväl de objektiva som de subjektiva rekvisiten vara uppfyllda. De objektiva rekvisiten innebär att vissa objektiva omständigheter måste föreligga. Exempelvis måste, för brottet olovlig körning, någon ha fört ett körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad till det, för att ett brott överhuvudtaget ska kunna ha ägt rum. Vidare krävs att de subjektiva rekvisiten för ett brott, uppsåt eller oaktsamhet, är uppfyllda. För brottet olovlig körning är det subjektiva rekvisitet uppsåt.

För varje brott föreskrivs ett straff, det vill säga böter, fängelse eller en kombination av de båda. Den grundläggande utgångspunkten för utformning av alla straffskalor är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Ett allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt.

Det finns önskade beteenden som inte är kriminaliserade utan i stället sanktionerade på annat sätt genom administrativa sanktioner. Sanktionsavgift, förbud, återkallelse av tillstånd och vitesföreläggande är sådana administrativa sanktioner. En viss regelöverträdelse kan vara förenad med sanktionsavgift. Om regeln rent faktiskt visar sig ha överträtts, är det vanliga att någon blir ”strikt ansvarig”, det vill säga ansvarig oavsett avsikt. Det bör dock finnas möjligheter att sätta ned avgiften helt eller delvis. Överträdelsen kan till exempel ha berott på sjukdom eller en annan omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett. Sanktionsavgifter utfärdas vanligen av myndigheter medan överprövningen av avgifterna sker i domstol.

7.1.2 Principer för kriminalisering

Kriminalisering, det vill säga att en gärning ska utgöra ett brott, motiveras av att gärningen är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad och inte kan sanktioneras på annat sätt. En allmän princip inom svensk lagstiftning är att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika regler ska användas med återhållsamhet utanför det kärnområde som regleras i brottsbalken.¹ Rättsväsendet bör inte belastas med mer bagatellartade förseelser. Resurserna för brottsbekämpning bör i första hand koncentreras på

¹ I SOU 2013:38, s. 478 f. redogörs för den så kallade kärnstraffrätten.

förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Kriminalisering är inte heller det enda eller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. En alltför omfattande kriminalisering riskerar i stället att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Som utgångspunkt bör därför kriminalisering ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Det finns inga skrivna regler som anger vilka beteenden som ska kriminaliseras. I olika sammanhang har det dock utformats principer för när kriminalisering bör ske eller inte.

Under 1990-talet utformade Åklagarutredningen kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende². Enligt Åklagarutredningen borde följande kriterier vara uppfyllda.³

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
- Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Både regering och riksdag ställde sig i allt väsentligt bakom kriterierna, som brukar kallas Åklagarutredningens kriterier.⁴

Straffrättsanvändningsutredningen fick 2011 i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Uppdraget omfattade även att analysera om det är möjligt att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås. Straffrättsanvändningsutredningen

² SOU 1992:61.

³ SOU 1992:61, del A, s. 111 f.

⁴ Prop. 1994/95:23, s. 55, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40.

redovisade sina slutsatser och överväganden i betänkandet Vad bör straffas?⁵.

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att det i åtskilliga lagstiftningsärenden om nykriminalisering, från mitten av 1990-talet och fram till 2013, inte hade redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från Åklagarutredningens kriterier. De förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar hade således inte infriats. En bidragande orsak till denna utveckling bedömdes vara att Åklagarutredningens kriterier är för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätten. Mot denna bakgrund lämnade Straffrättsanvändningsutredningen följande förslag till nya kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas.⁶

- För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det tänkta straffbudet avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
- För att kriminalisering ska komma i fråga måste det beteende som avses bli kriminaliserat kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
- Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
- Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
- Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Straffrättsanvändningsutredningens förslag har inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida. Sammantaget kan sägas att de båda uppsättningarna av kriterier från 1992 respektive 2013 understryker att det beteende som ska kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt, det vill säga att det är så allvarligt att kriminalisering med åtföljande bestraffning är en rimlig åtgärd. Vidare utvisar kriterierna att kriminalisering

⁵ SOU 2013:38.

⁶ SOU 2013:38, s. 480 ff.

ytterst har ett preventivt syfte, det vill säga att beteendet som straffbeläggs ska avhålla människor från att handla på ett visst sätt.⁷

7.1.3 Olika typer av sanktioner

Det finns ingen rättslig definition av begreppet sanktion. En sanktion är i princip alltid handlingsdirigerande eller har ett bestraffande syfte. Med en vid definition skulle sanktion kunna sägas vara alla former av påföljder som kan följa på ett rättsstridigt beteende. En sanktion kan vara repressiv eller icke repressiv. Med att en sanktion är repressiv avses att det är staten som kan ta initiativ till sanktionen. En icke repressiv sanktion är till exempel möjligheten att begära skadestånd i en civilprocess.

Det finns flera olika sorters repressiva sanktioner. Den mest ingripande formen är straff och andra påföljder som följer av en kriminalisering. En annan typ av repressiv sanktion är administrativa avgifter, till exempel sanktionsavgifter. Sanktionsavgift kan i vissa fall vara ett komplement till andra åtgärder och användas för att i enskilda fall nyansera ingripandet vid en överträdelse av något som är kriminaliserat. Sanktionsavgift ersätter i andra fall kriminalisering. Andra exempel på repressiva administrativa sanktioner är åtgärdsföreläggande (i förening med vite), skyldighet att vidta rättelse, möjlighet för en tillsynsmyndighet att meddela förbud (i förening med vite) och återkallelse av tillstånd.

Straff, sanktionsavgift, förbud och återkallelse av tillstånd är i huvudsak tillbakaverkande sanktioner. Förbud och återkallelse av tillstånd kan på sätt och vis även ses som en framåtriktad sanktion, i den mån återkallelsen syftar till att förhindra fortsatt bristande efterlevnad av ett regelverk. Vitesföreläggande är däremot alltid en framåtsyftande sanktion som syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller att få ett pågående oönskat agerande att upphöra. Först om den vitesålagde inte uppfyller en skyldighet som en tillsynsmyndighet har specificerat, döms vitet ut. Vitet är särskilt lämpligt att använda när man vill förmå någon att vidta en åtgärd eller avstå från att vidta en åtgärd. Det förhållandet att vitet enbart är framåtsyftande medför att när denna metod används kan det många

⁷ SOU 2014:63, s. 78 f.

gångerna finns behov av att komplettera vitet med en tillbakaverkande sanktion.⁸

7.1.4 Val av repressiv metod

Straffen böter eller fängelse regleras närmare i brottsbalken. De bötesformer som är aktuella för denna utredning är penningböter och dagsböter.⁹ Penningböter ska bestämmas till ett belopp om lägst 200 och högst 4 000 kronor. Som gemensamt straff för flera brott får penningböter bestämmas till högst 10 000 kronor. Dagsböter bestäms till ett visst antal beroende på hur allvarligt brottet är och där storleken av varje dagsbot beror på hur den bötfällda personens ekonomi ser ut. Dagsböter ska bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150. Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter om något av brotten bör föranleda dagsböter. Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200. Varje dagsbot ska fastställas till ett belopp om lägst 50 och högst 1 000 kronor. Böter döms ut i dagsböter om viss bötesform inte är föreskriven för brottet. Om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, döms penningböter ut.

Företagsbot, en särskild rättsverkan av brott, kan utdömas vid brott i näringsverksamhet, men endast om det straff som stadgas för brottet i fråga är ett annat än penningböter. En företagsbot är som lägst 5 000 kronor och som högst 10 miljoner kronor. Det finns även möjlighet att i vissa fall meddela förhöjd företagsbot upp till 500 miljoner kronor.¹⁰

Det är inte alltid nödvändigt med domstolsprövning. Fråga om ansvar för brott, som hör under allmänt åtal, får under de villkor som föreskrivs i 48 kap. rättegångsbalken upptas av åklagare genom strafföreläggande. Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kronor. Även villkoren för föreläggande av ordningsbot framgår av samma kapitel. Ordningsbot får föreläggas om straffet är penningböter. Ordningsbot får föreläggas av polisman, åklagare, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman. Det finns dock begränsningar, exempelvis får tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän endast förelägga ordnings-

⁸ SOU 2013:38, s. 537.

⁹ 25 kap. brottsbalken.

¹⁰ 36 kap. brottsbalken.

bot för vissa typer av brott. Beloppen för ordningsbot framgår av bilagor till Riksåklagarens föreskrifter¹¹ (ordningsbotskatalogen). Föreläggandet ersätter åtal. Har ett föreläggande om ordningsbot eller strafföreläggande godkänts, gäller det som en dom som har vunnit laga kraft.

Straffrättsanvändningsutredningen ansåg, i valet av repressiv metod¹², att de beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är överträdelse som kan betecknas som ringa eller av så kallad normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter. Att en gärning straffrättsligt är på bötesnivå innebär dock enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte alltid att straff kan ersättas av sanktionsavgift. Straffrättsanvändningsutredningen ansåg nämligen att administrativa sanktioner inte bör användas när utpekandet av gärningsmannen som klandervärd kan antas ha mer märkbar betydelse för hur människor väljer att bete sig. Ringa misshandel och snatteri¹³ gavs som exempel på brott som även fortsättningsvis bör sanktioneras i straffrätten, även om de regelmässigt inte föranleder strängare straff än böter. Det bör enligt Straffrättsanvändningsutredningens mening inte heller komma i fråga att använda administrativa sanktioner för beteenden som kan föranleda näringsförbud.

Straffrättsanvändningsutredningen menade att effektivitetshänsyn är ett tungt vägande skäl vid övervägande av vilken repressiv metod som ska användas.¹⁴ Effektiviteten kan enligt Straffrättsanvändningsutredningen öka genom att styrmedlet har bättre genomslagskraft särskilt då överträdelse begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Effektivitet kan också ses ur ett resursanvändningsperspektiv inom områden där överträdelse upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna. Det kan då vara lämpligare att denna myndighet beslutar om sanktioner med anledning av överträdelsen. Sanktionens styrförmåga torde öka om reaktionen på det oönskade beteendet kan komma snabbare om en myndighet utfärdar en administrativ sanktion än om det straffrättsliga systemet används. Straffrättsanvändningsutredningen anförde vidare att det, framför allt när det gäller bagatellartade överträdelse, kan vara så att användandet av en annan metod än straff kan få till

¹¹ Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

¹² SOU 2013:38, s. 534 ff.

¹³ Numera "ringa stöld" enligt 8 kap. 2 § brottsbalken.

¹⁴ SOU 2013:38, s. 537 ff.

följd att beteendet i ökad utsträckning faktiskt föranleder en sanktion. Om en alltför bagatellartad överträdelse straffsanktioneras kan det finnas risk för att straffbudet kommer att prioriteras ner hos de brottsutredande myndigheterna och domstolarna i sådan mån att styreffekten hos straffbudet blir mycket låg. En myndighet med det aktuella området som sitt huvudsakliga ansvarsområde kan möjligen ha bättre förutsättningar att prioritera utredning och sanktionering av regelverket i fråga. En administrativ sanktionering som upprätthålls drar sannolikt betydligt mer resurser än en straffsanktionering som nedprioriteras av rättsväsendet. Skälet för att välja en administrativ sanktion framför straff är då inte resursbesparing, utan ökad trovärdighet för straffsystemet och bättre efterlevnad av det sanktionerade regelverket.

En ytterligare aspekt som Straffrättsanvändningsutredningen tog upp är straffprocessuella tvångsmedel och behovet av att använda dem i brottsutredande syfte.¹⁵ Straffprocessuella tvångsmedel är bland annat gripande, anhållande, häktning, reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, medtagande till förhör och kvarhållande för förhör.¹⁶ Vilka straffprocessuella tvångsmedel som kan användas beror bland annat på vilket straff som stadgas för brottet. När det till exempel gäller gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning krävs att fängelse kan följa på brottet. Dessutom krävs ibland att viss miniminivå är föreskriven avseende fängelsestraffets längd. Om någon annan repressiv metod än straffrätten används är däremot bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel inte tillämpliga. Då är det myndighetens tillsynsbefogenheter som avgör vilka möjligheter myndigheten har att utreda överträdelser som kan innebära påförande av sanktionsavgift. Straffrättsanvändningsutredningen bedömde att behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel knappast innebar några hinder för behövliga sanktionsväxlingar. I det absoluta flertalet straffbud där sanktionsväxling enligt Straffrättsanvändningsutredningens mening bör övervägas är den påföljd som kan komma i fråga begränsad till böter eller till och med penningböter. Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel är alltså redan i dag mycket begränsad. Den typ av tvångs-

¹⁵ SOU 2013:38, s. 539 ff.

¹⁶ 23–28 kap. rättegångsbalken.

medel som kan behövas kan lika väl innefattas i en myndighets tillsynsbefogenheter.

I tabell 7.1 nedan finns en sammanställning och jämförelse av de sanktioner som beskrivits ovan.

Tabell 7.1 Jämförelse mellan sanktioner

Sanktion	Penningböter	Dagsböter	Företagsbot	Överlastavgift	Sanktionsavgift
Belopp	200–4 000 kr	30–150 st 50–1 000 kr	5 000 kr–10 mnkr	Minst 2 000 kr	Framgår av författning
Påförs av	Polisman, åklagare, tulltjänsteman, kustbevakningstjänsteman (ordningsbot) Åklagare (strafföreläggande) Allmän domstol	Åklagare (strafföreläggande) Allmän domstol	Åklagare (strafföreläggande) Allmän domstol	Transportstyrelsen Förskott av polisman, bilinspektör	Transportstyrelsen Förskott av polisman, bilinspektör, tulltjänsteman (cabotage)
Straffprocessuella tvångsmedel	Begränsade möjligheter (gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om fängelse i straffskalan)	Begränsade möjligheter (gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om fängelse i straffskalan)	Begränsade möjligheter (gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om fängelse i straffskalan)	Nej, men lagen (2014:1437) och tillsynsmyndighetens befogenheter	Nej, men lagen (2014:1437) och tillsynsmyndighetens befogenheter
Påförs näringsidkare	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Verkställs utomlands	Ja, med stöd av lagen (2009:1427)	Ja, med stöd av lagen (2009:1427)	Ja, med stöd av lagen (2009:1427)	Ja, om hemvist i nordiskt land, lagen (1990:226), förordningen (1997:1157) Nej, om inte hemvist i nordiskt land Förskott av polisman, bilinspektör	Nej, men förskott av polisman, bilinspektör, tulltjänsteman

Källa: Egen sammanställning.

7.1.5 Sanktionsavgifter

Användningen av sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter är en ekonomisk sanktion och anses inte ingå i det straffrättsliga systemet. Därför finns det i princip inga krav på att avgiften ska utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten.¹⁷ Sanktionsavgift kan påföras såväl fysiska som juridiska personer. Det är antingen tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvar är vanligtvis strikt, det vill säga skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Som huvudregel tillfaller sanktionsavgiften staten. Både beloppens storlek och på vilket sätt dessa bestäms varierar. En sanktionsavgift kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, straff och förverkande. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Ett system med sanktionsavgifter används ofta för att åstadkomma ett enklare och snabbare beivrande av regelbrott än vad som är fallet vid användandet av straffrättsliga sanktioner.

Regeringen har lagt fram allmänna riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas.¹⁸ Riktlinjerna har antagits av riksdagen.¹⁹ De kan sammanfattas enligt följande.

- Ett sanktionsavgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall där sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga är då den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.
- Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån avgifterna används på

¹⁷ Skr. 2009/10:79, s. 46.

¹⁸ Prop. 1981/82:142, s. 21 ff.

¹⁹ Bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328.

näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i sin verksamhet.

- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Närmare om utformningen av sanktionsavgiftssystem

I de flesta av de sanktionsavgiftssystem som i dag tillämpas krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska kunna påföras vid en regelöverträdelse. Huvudregeln kan således sägas vara att sanktionsavgifter bygger på strikt ansvar.²⁰ Som skäl för en avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar har det anförts att en sådan konstruktion bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet samt att utrymmet för bedömningar blir mindre vid en konstruktion med strikt ansvar än om det krävs uppsåt eller oaktsamhet. I de fall ansvaret är strikt behöver kontrollmyndigheterna endast kontrollera att de objektiva förutsättningarna för en regelöverträdelse är uppfyllda och fastställa avgiften enligt den angivna beräkningsgrunden.²¹ Som framgår av de ovan angivna riktlinjerna för användningen av sanktionsavgifter bör det emellertid finnas starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet, för att en konstruktion med strikt ansvar ska anses uppfylla kraven på rättssäkerhet. Den enskilde får inte heller åläggas en orimlig bevisbörda för att undgå avgift. I annat fall riskerar avgiftssystemet att inte uppfylla de krav på rättssäkerhet som den så kallade oskuldspresumtionen²² ger uttryck för. Sanktionsavgiftssystemen i svensk rätt som är baserade på strikt ansvar innehåller därför regler som möjliggör för kontrollmyndigheten att befria någon från sanktionsavgift om det framstår som oskäligt att ta ut avgift. Även jämningsregler förekommer i de olika regelverken.

I de sanktionssystem som förekommer i dag är det vanligen en myndighet som beslutar om sanktionsavgift. Endast i ett fåtal system beslutas avgift av domstol efter ansökan av myndighet. Då är det ofta fråga om system där uppsåt eller oaktsamhet måste kunna konstateras för att avgift ska aktualiseras.

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen bör utgångspunkten vara att sanktionsavgift beslutas av en myndighet och inte av domstol under förutsättning att det finns någon lämplig myndighet som kan besluta om sanktionen. Enligt Straffrättsanvändningsutredningen bör den beslutande myndigheten helst ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat

²⁰ SOU 2013:38, s. 544.

²¹ Se till exempel prop. 2017/18:165, s. 62.

²² Var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts.

sätt ha god insyn i verksamheten samt vara väl förtrogen med det aktuella regelverket och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser.²³

Europakonventionen och dubbelbestraffningsförbudet

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag och är därmed direkt tillämplig i Sverige. Europakonventionen innehåller bestämmelser som är aktuella vid valet av repressiv metod. I artikel 6 ställs krav på domstolsprövning och rättssäker process. Artikel 7 innehåller krav på lagstöd för att få döma till straff och förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag. Artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet innehåller förbud mot dubbelbestraffning, rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger, *ne bis in idem*. Där föreskrivs att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak, det så kallade dubbelbestraffningsförbudet eller dubbelprövningsförbudet. Att påföra både ett straff och en sanktionsavgift för samma överträdelse kan strida mot detta förbud. Huvudsyftet med artikeln är att förhindra en upprepning av en brottmålsrättegång som avslutats med ett slutligt avgörande och att förhindra att samma rättssubjekt prövas för samma brott två gånger. Det är följaktligen inte förbjudet att döma ut flera straff för samma brott, utan endast att pröva samma brott på nytt, det vill säga vid två olika tillfällen.

För att inte riskera att komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet bör enligt Straffrättsanvändningsutredningen sådana beteenden som sanktioneras med avgift inte samtidigt vara straffbelagda. Det bör vidare vara möjligt för den enskilde att kunna förutse om ett visst beteende leder till straff eller avgift. Straffrättsanvändningsutredningen förordade därför att när sanktionsavgift införs för gärningar som redan är straffbelagda, ska dessa avkriminaliseras i motsvarande mån.²⁴ Det finns exempel från senare år där regeringen i lagstiftningsärenden kommit fram till att det skulle strida mot dubbel-

²³ SOU 2013:38, s. 546.

²⁴ SOU 2013:38, s. 546 f.

bestraffningsförbudet om ett bötes- eller fängelsestraff och sanktionsavgifter skulle påföras för samma gärning.²⁵

7.2 Sanktionsavgifter inom trafiklagstiftningen

7.2.1 Historik

Sanktionsavgifter är inte någonting nytt inom trafiklagstiftningen. Sedan 1970-talet finns bestämmelser om överlastavgift i lagen (1972:435) om överlastavgift. Genom införandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift kom de flesta former av parkeringsförseelser att sanktioneras med en avgift i stället för parkeringsbot. Under det senaste decenniet har sanktionsavgifter införts i flera författningar inom yrkestrafikområdet.

Sedan den 1 januari 2010 tas sanktionsavgift ut av föraren om denne begått överträdelse av bestämmelser i förordning (EG) nr 561/2006²⁶ i en annan stat inom EES eller i Schweiz och överträdelsen upptäcks i Sverige. Om överträdelsen skett i Sverige döms föraren till penningböter. Bestämmelser om sanktionsavgift infördes i förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Sedan den 1 januari 2011 tas sanktionsavgift ut av näringsidkare och arbetsgivare för överträdelse av bestämmelser om kör- och vilotider samt färdskrivare. Bestämmelser om sanktionsavgift infördes i förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter och i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Sedan den 1 mars 2013 tas sanktionsavgift ut av föraren om denne begått överträdelse av bestämmelser i AETR²⁷ utanför Sverige och överträdelsen upptäckts i Sverige. Bestämmelser om sanktionsavgift infördes i förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter.

²⁵ Se exempelvis prop. 2017/18:165, s. 58.

²⁶ 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.

²⁷ AETR – den europeiska överenskommelsen den 1 juli 1970 om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter.

Sedan den 1 juli 2014 prövar Arbetsmiljöverket frågor om sanktionsavgift genom avgiftsföreläggande enligt arbetstidslagen (1982:673). Sanktionsavgift ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Bestämmelser om sanktionsavgift infördes då även i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. Transportstyrelsen utfärdar avgiftsförelägganden enligt de två sistnämnda lagarna. Inom vägtrafiken gäller arbetstidslagen endast i de fall där lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen) inte ska tillämpas. I vägarbetstidslagen finns bestämmelser om övertidsavgift. Åklagaren för talan om övertidsavgift vid allmän domstol. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts.

Sedan den 1 januari 2015 är överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport i förordning (EG) nr 1072/2009²⁸ (godsförordningen) förenat med sanktionsavgift i stället för böter. Det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs inte vara tillräckligt effektivt, bland annat eftersom det var svårt att verkställa den dåvarande bötespåföljden.²⁹ De nya bestämmelserna infördes i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och utformades på liknande sätt som motsvarande regler i lagen om överlastavgift och i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Det var alltså flera sanktionsväxlingar som genomfördes under några få års tid. I oktober 2015 beslutade regeringen att uppdra åt Transportstyrelsen att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken³⁰. En del i uppdraget var att se över möjligheten att tillåta mindre avvikelser från reglerna om kör- och vilotider. Transportstyrelsen kom fram till att generella toleranser vad gäller överträdelser av kör- och vilotider inte kunde införas, bland annat för att det inte ansågs förenligt med EU-bestämmelserna och att det skulle försvåra harmoniseringen av regeltillämpningen i Europa. I Transportstyrelsens slutredovisning av uppdraget i maj 2017³¹ föreslogs ändringar i förordningen om kör- och

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.

²⁹ För överväganden kring sanktionsväxlingen, se prop. 2013/14:234.

³⁰ Regeringsuppdrag, dnr N2015/06815/MRT.

³¹ Transportstyrelsen, TSV 2015-3533.

vilotider samt färdskrivare, m.m. för att göra sanktionssystemet mer ändamålsenligt. Det hade framförts kritik mot det befintliga systemet, framför allt från transportbranschen. Kritiken bestod i huvudsak i att Transportstyrelsen tillämpade reglerna på ett alltför strikt sätt samt att de påförda sanktionsavgifterna i vissa fall var oproporcionellt höga i förhållande till överträdelserna. Branschen önskade mer flexibla regler.

Sanktionsavgiftssystemet för kör- och vilotider i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. har därefter setts över och nya regler gäller sedan den 1 mars 2018. Sanktionsavgiftsbeloppen har justerats och maxbeloppet uppgår numera till 800 000 kronor eller 1 procent av årsomsättningen, jämfört med tidigare gräns på 200 000 kronor eller 10 procent av årsomsättningen. Vidare har möjligheterna att sätta ned sanktionsavgift på grund av oskälighet utökats. Syftet har varit att öka flexibiliteten i systemet.

7.2.2 Nuvarande sanktionsavgifter inom yrkestrafiken

I dag finns följande reglering om sanktionsavgifter inom yrkestrafiken.

Överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift

Enligt lagen om överlastavgift påförs överlastavgift då fordon eller fordonståg framförs på väg med högre axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttovikt än som är tillåtet för fordonet, fordonståget eller vägen. Överlastavgift för motordrivet fordon påförs ägaren, och för släpvagn, ägaren av det fordon som släpvagnen dras av (7 § lagen). I lagen anges på vilket sätt överlastavgiften ska beräknas. Transportstyrelsen påför överlastavgift.

Överträdelse enligt förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter

Förordningen innebär att sanktionsavgift kan påföras vid överträdelser av AETR, det vill säga överträdelser av kör- och vilotidsbestämmelser samt överträdelser av bestämmelser om färdskrivare

(21–22 a §§ förordningen). Reglerna gäller för transporter mellan EU och vissa tredjeländer som anslutit sig till AETR. Sanktionsavgift kan påföras arbetsgivare, näringsidkare och förare. Förare påförs sanktionsavgift endast om överträdelsen har begåtts utanför Sverige och överträdelsen har upptäckts i Sverige. Överträdelser är bland andra att förare inte har iakttagit regler om besättning, kör- och vilotider eller att förare har använt förarkort eller färdskrivare på felaktigt sätt. Det handlar även om överträdelser där näringsidkare och arbetsgivare inte har följt regler om diagramblad, inte har låtit reparera färdskrivaren vid bristande funktion, inte har sett till att transporttidsscheman är förenliga med AETR eller att de har betalat ut lön på grundval av tillryggalagda sträckor eller transporterad godsmängd. Näringsidkare och arbetsgivare kan även påföras sanktionsavgift om de inte har gjort vad som har ankommit på dem för att hindra förarens överträdelser. I bilaga till förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter framgår med vilka belopp sanktionsavgift ska påföras. Det är Transportstyrelsen som påför sanktionsavgift.

Överträdelse enligt förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Förordningen innebär att sanktionsavgift kan påföras vid överträdelser av förordning (EG) nr 561/2006³² och förordning (EU) nr 165/2014³³, det vill säga överträdelser av kör- och vilotidsbestämmelser samt överträdelser av bestämmelser om färdskrivare (9 kap. 7–9 §§ förordningen). Sanktionsavgift kan påföras transportföretag, näringsidkare och förare. Förare påförs sanktionsavgift endast om överträdelsen har begåtts i en annan stat inom EES eller i Schweiz och överträdelsen har upptäckts i Sverige. Det handlar om förare som inte har iakttagit regler om kör- och vilotider. Transportföretag och näringsidkare kan påföras sanktionsavgift bland annat om de inte har följt regler om diagramblad, inte har låtit reparera färdskrivaren

³² 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.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.

vid bristande funktion, inte har sett till att transporttidsscheman är förenliga med förordning (EG) nr 561/2006 eller att transportföretaget har betalat ut lön på grundval av tillryggalagda sträckor eller transporterad godsmängd. Transportföretaget kan även påföras sanktionsavgift, om det inte gjort vad som har ankommit på företaget för att hindra överträdelse av förare, och även om förarens överträdelse har begåtts i en annan stat inom EES eller i Schweiz. I bilaga till förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. framgår med vilka belopp sanktionsavgift ska påföras. Det är Transportstyrelsen som påför sanktionsavgift.

Nämnas bör även att Infrastrukturdepartementet har utarbetat en promemoria som i januari 2021 remitterats.³⁴ I promemorian lämnas förslag till ändringar i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Ändringarna kompletterar förordning (EG) nr 561/2006 och förordning (EU) nr 165/2014, som ändrats genom förordning (EU) 2020/1054³⁵ (mobilitetspaketet). De bestämmelser som föreslås avser framför allt ansvar för förare och transportföretag vid överträdelser av de nya regler om kör- och vilotider som införts på EU-nivå. Vidare föreslås att det ska bli möjligt att påföra utländska transportföretag sanktionsavgifter vid överträdelser genom att det införs bestämmelser om att polisman och bilinspektör ska besluta om förskott för sådana avgifter vid en vägkontroll. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

Överträdelse enligt arbetstidslagen (1982:673)

Om en prövning inte ska ske enligt vägarbetstidslagen, blir arbetstidslagen aktuell. Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelser om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid, dygnsvila och veckovila, utan att ha stöd i kollektivavtal, ska en sanktionsavgift tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde (26–27 §§ arbetstidslagen). Arbetsmiljöverket prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgifter. I arbetstidslagen anges på vilket sätt sanktionsavgiften ska beräknas. När före-

³⁴ Remiss 2021-01-04 I2021/00001.

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare.

läggandet har godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande. Om avgiftsföreläggandet inte har godkänts inom utsatt tid, får Arbetsmiljöverket ansöka hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets avgiftsföreläggandet har utfärdats, om att avgift ska tas ut.

Överträdelse av bestämmelser om cabotagettransport enligt förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

Sanktionsavgift påförs det transportföretag som innehar ett gemenskapstillstånd och som utför godstransporter i strid med artikel 8 i godsförordningen (5 a § förordningen). Sanktionsavgift ska påföras med ett belopp om 40 000 kronor. Transportstyrelsen påför sanktionsavgift.

Överträdelse av bestämmelser om kombinerad transport enligt yrkestrafikförordningen (2012:237)

Vad som är en kombinerad transport framgår av 1 kap. 3 § yrkestrafikförordningen (2012:237). Bestämmelserna om kombinerade transporter bygger på direktiv 92/106/EEG³⁶ (kombidirektivet). Det finns inga regler om sanktionsavgift för överträdelse enligt kombidirektivet. De nationella körningar inom en värdmedlemsstat som inte utförs inom ramen för kombinerad transport i enlighet med kombidirektivet omfattas av definitionen för cabotagettransport och bör därför också omfattas av kraven i godsförordningen. Detta framgår av skäl 16 till godsförordningen. I domstolspraxis brukar göras en prövning av om transporten uppfyller kraven för en tillåten kombinerad transport enligt yrkestrafikförordningen. Om transporten inte uppfyller kraven enligt yrkestrafikförordningen görs en prövning av om transporten uppfyller kraven enligt artikel 8 i godsförordningen (det vill säga om det är en tillåten cabotagettransport). Om transporten inte uppfyller kraven i godsförordningen påförs transportföretaget sanktionsavgift med stöd av 5 a § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska sam-

³⁶ Rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

arbetsområdet (EES). Det är Transportstyrelsen som påför sanktionsavgift.

7.2.3 Åtgärder för verkställighet

Förskott

Verkställighet av sanktionsavgift omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. I lagen finns en definition av vad som avses med ett svenskt bötesstraff, vilket enligt lagen kan bli föremål för verkställighet i en annan medlemsstat. Tillämpningsområdet omfattar lagakraftvunna domstolsavgöranden avseende böter, godkända strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot samt företagsbot. Sanktionsavgifter av olika slag faller utanför tillämpningsområdet. Inte heller utdömt vite omfattas av lagen.³⁷ Möjligheterna att i andra länder verkställa en i Sverige påförd sanktionsavgift är därför begränsade. För överlastavgift finns dock möjlighet att verkställa påförda avgifter när det gäller de nordiska länderna. Detta sker med stöd av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

Om verkställighetsmöjligheterna är begränsade finns i vissa fall möjlighet att besluta om förskott för sanktionsavgift vid en vägkontroll. Syftet med förskottsbetalning är att få till stånd en effektiv sanktion. En polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman beslutar om förskott. Transportstyrelsen prövar om beslutet ska bestå.

Bestämmelser om förskott för sanktionsavgift finns i

- 8 a–e §§ lagen om överlastavgift
- 25 a–e §§ förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter
- 10 kap. 5–9 §§ förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.
- 7 c–f §§ förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

³⁷ Prop. 2008/09:218, s. 30 ff. och s. 76 f.

Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd

Den 1 mars 2015 trädde lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd i kraft. Lagen möjliggör åtgärder för att säkra verkställighet av sanktionsavgift och överlastavgift, för att hindra fortsatta överträdelser av yrkestrafiklagstiftningen, samt för att hindra trafik med fordon där föraren eller själva fordonet utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten. Det ska finnas ett bakomliggande beslut med stöd av någon annan författning (exempelvis lagen om överlastavgift) som förbjuder den fortsatta färden.

I lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd finns bestämmelser om åtgärder som får vidtas i syfte att säkra verkställighet av sanktionsavgift enligt lagen om överlastavgift, förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter, förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., samt förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I lagen anges vilka åtgärder som får vidtas när en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman har beslutat att fordonet inte får fortsätta färden. En polisman eller tulltjänsteman får då omhänderta fordonsnycklar och andra föremål, frakthandlingar och registreringsskyltar. För att söka efter sådan egendom får en polisman eller tulltjänsteman kroppsvisitera fordonets förare och genomöka fordonet. Om det finns synnerliga skäl, ska även fordonets passagerare kunna kroppsvisiteras. Om det av särskilda skäl kan antas att ett omhändertagande av egendom inte är tillräckligt för att säkerställa att förbudet mot fortsatt färd följs, får Polismyndigheten eller Tullverket besluta att fordonet ska förses med låsanordning (klampning). Omhändertagande av egendom eller klampning ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, och får inte bestå under längre tid än 36 timmar. För åtgärder i syfte att hindra trafik med fordon som utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten finns dock inte föreskrivet en sådan tidsgräns. En sådan åtgärd får bestå till dess att det inte längre finns skäl för den, det vill säga i praktiken till dess att bristen hos fordonet har avhjälpats.

7.3 Ytterligare sanktionsväxling inom yrkestrafiken?

7.3.1 Straffrättsanvändningsutredningens överväganden

Straffrättsanvändningsutredningen kom fram till att sanktionsavgifter som styrmedel bör ha möjlighet till bättre genomslagskraft än straff inom yrkestrafikområdet och att sanktionsväxling från straff till avgift därför generellt bör övervägas, helt eller delvis, för de olika yrkestrafikförfattningarna.³⁸ Straffrättsanvändningsutredningen uttryckte att god efterlevnad av regelverket på yrkestrafikområdet är viktigt såväl för att upprätthålla hög trafiksäkerhet som för att säkerställa konkurrens på lika villkor. Det torde ofta finnas betydande ekonomiska vinster att uppnå för näringsidkaren genom att åsidosätta reglerna. Straffrättsanvändningsutredningen anförde vidare att det på goda grunder kan antas att endast en mindre del av överträdelserna av regleringarna upptäcks och lagförs, samt att yrkestrafiköverträdelserna har låg prioritet hos de brottsutredande myndigheterna. De straff som eventuellt utdöms är dessutom i de flesta fall endast böter eller penningböter och torde knappast ha någon mer märkbar handlingsdirigerande effekt. Straffrättsanvändningsutredningen anförde vidare att det är tveksamt i vilken mån straffbuden inom yrkestrafikens område uppfyller de kriterier för kriminalisering som Straffrättsanvändningsutredningen tagit fram (avsnitt 7.1.2). Det kan bland annat ifrågasättas om inte kriminaliseringen äventyrar tillämpningen av skuldprincipen. Straffbuden på området straffbelägger i mycket stor utsträckning beteenden där den enskilde inte har visat någon mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet. Han eller hon framstår därför inte som så klandervärd att det av den anledningen finns skäl att använda straffrätten. Straffrättsanvändningsutredningen gick även in på några av yrkestrafikförfattningarna och gav konkreta exempel på straffbestämmelser som skulle kunna vara aktuella för sanktionsväxling.

7.3.2 Våra utgångspunkter för sanktionsväxling

Vi har tittat närmare på Straffrättsanvändningsutredningens förslag på straffbestämmelser inom yrkestrafiken som skulle kunna vara aktuella för sanktionsväxling. Vi har även uppmärksammat sanktions-

³⁸ SOU 2013:38, s. 551 ff.

växling som har skett inom andra lagstiftningsområden. Vi har noterat att den sanktionsväxling som har skett framför allt har omfattat överträdelse av mer administrativ art. Som exempel kan nämnas regler om märkning och registrering samt uppgiftslämnande till myndighet, där skälen för kriminalisering inte är så starka.

Mot bakgrund av regeringens allmänna riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas (avsnitt 7.1.5), våra iakttagelser kring genomförd sanktionsväxling inom andra lagstiftningsområden, samt de särskilda förhållanden som gäller inom trafikområdet har vi haft följande utgångspunkter vid våra bedömningar om när det är lämpligt att sanktionsväxla.

Det ska handla om överträdelse inom områden med ett stort behov av effektivare sanktionering, framför allt ur konkurrens- och trafiksäkerhetsmässig synvinkel. Sanktionsväxlingen ska förmodas innebära en reell effekt på regelbrottsligheten. Det innebär att sanktionen behöver träffa rätt aktör, den som har kontroll över verksamheten. Det är även denne aktör som, med risk för att sanktionsavgift annars påförs, har möjlighet att organisera en transport så att överträdelse undviks. Denne aktör kan exempelvis vara ett transportföretag, förarens arbetsgivare eller uppdragsgivare, som kan påverka under vilka förhållanden transporten utförs. Någon fysisk person behöver inte pekas ut.

För att uppnå en effektivare sanktionering behöver avgiftsskyldigheten grundas på ett strikt ansvar, i stället för uppsåt eller oaktsamhet. Detta medför särskilda krav ur rättssäkerhetssynpunkt. För att överträdelse ska kunna förenas med strikt ansvar behöver de vara enkla att konstatera och de bakomliggande materiella handlingsreglerna måste vara klara och tydliga. Några större utredningsinsatser får inte krävas av sanktionsmyndigheten. Bedömningsutrymmet för huruvida en överträdelse begåtts eller inte måste minimeras. Det ska vidare lätt kunna avgöras hur den överträdelse som sanktionsväxlas förhåller sig till andra överträdelse som är förenade med straffpåföljd. Vidare måste sanktionsmyndigheten ha möjlighet att sätta ner avgiften helt eller delvis. Detta ska dock kunna ske endast i undantagsfall eftersom tillämpningen annars kan upplevas som godtycklig.

Sanktionsmyndigheten behöver också ha tillräckliga utredningsmöjligheter enligt tillsynslagstiftningen eftersom man inte kan använda straffprocessuella tvångsmedel för att utreda överträdelse (husrannsakning, beslag, frihetsberövande).

Slutligen måste påförandet av sanktionsavgift vara förenligt med internationella konventioner, Europakonventionen respektive EU-rätt.

7.3.3 Vilka överträdelser ska omfattas av sanktionsväxling?

Vi har gjort följande avgränsningar avseende vilka överträdelser som ska omfattas av sanktionsväxling.

- Endast näringsidkare, både juridiska och fysiska personer (med enskild näringsverksamhet) omfattas. Vi har uppmärksammat att bristen på effektiva sanktioner framför allt handlar om överträdelser inom näringsverksamhet där det inte påförs tillräckligt kännbara sanktioner. För anställda förare anser vi inte att det är lika angeläget att föreslå sanktionsväxling. I många situationer framstår det inte som rimligt att påföra en förare strikt ansvar för någonting som är en följd av de arbetsvillkor som arbetsgivaren har ställt upp.
- Endast bestämmelser som uteslutande gäller yrkestrafiken omfattas. Vi kommer inte att gå vidare med sanktionsväxling i de fall bestämmelserna träffar såväl privatpersoner som aktörer inom yrkestrafiken. Exempel på detta är bestämmelser om vägtrafikskatt och registrering av fordon. Vi gör denna avgränsning eftersom vårt uppdrag är sanktionsväxling inom yrkestrafiken. En uppdelning med olika sanktioner för överträdelse av samma bestämmelse beroende på om överträdelsen har begåtts av en privatperson eller en näringsidkare leder enligt vår uppfattning till bestämmelser som är svåra att tillämpa.
- Endast gods-, buss- och taxitrafik omfattas. Sanktionsväxlingen ska således inte avse regler för uthyrningsverksamhet, trafikskoleverksamhet och liknande.

7.4 Förslag som vi inte utrett vidare

7.4.1 Övergripande resonemang

Vi har gjort en genomgång av regler med bäring på yrkestrafiken som skulle kunna vara aktuella för sanktionsväxling. I dagsläget har vi inte funnit skäl att gå vidare inom följande områden:

- registrering och märkning av fordon
- biluthyrning
- trafikskolor
- olaga yrkesmässig trafik, internationella vägtransporter utan tillstånd och kontrolldokument
- olaga eller otillåten taxitrafik
- anmälan av fordon i yrkesmässig trafik eller taxitrafik till Transportstyrelsen
- yrkeskompetensbevis och taxiförarlegitimation
- cabotagetransport enligt bussförordningen
- förares överträdelse i Sverige av bestämmelser om kör- och vilotider samt färdskrivare, vägarbetslagarna, den nationella vilotidsförordningen
- ägaransvar avseende fordonsbrister och förares överträdelse av trafikregler med mera, exempelvis bestämmelser om vikter, axelboggi- och trippelaxeltryck, utrustning, lastsäkring och hastighet
- vägavgift för vissa tunga fordon och vägtrafikskatt
- beställaransvar
- transport av farligt gods.

En mera generell reflektion är att flera av de bestämmelser som vi har granskat var för sig skulle kunna vara lämpliga för sanktionsväxling. Regelverket på trafikområdet är dock mycket omfattande och komplext. Det är därför svårt att överblicka vilka följdverkningar en enstaka sanktionsväxling skulle få i ett större perspektiv. Innan en bestämmelse sanktionsväxlas behöver det i så stor utsträck-

ning som möjligt utredas hur detta påverkar den övriga systematiken i regelverket. Om det råder oklarheter kring hur reglerna om sanktionsavgift skulle förhålla sig till det befintliga regelverket är vår bedömning att man bör avstå från sanktionsväxling.

Inom de områden som nämns ovan finns visserligen i flera fall skäl för en effektivare sanktionering eftersom överträdelserna i förlängningen snedvrider konkurrensen. Samtidigt får det inte råda oklarhet om huruvida det ska påföras en sanktionsavgift eller om överträdelserna är en del av ett större handlande som är kriminaliserat. Användning av oregistrerade och oskattade fordon kan exempelvis ingå som en del i brottet olaga yrkesmässig trafik. Det ska gå att förutse vilka sanktioner som kan bli aktuella för ett visst handlande.

Brotten olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik är svåra att utreda. Det kan vara svårt att avgöra vem som utför trafiken och om trafiken är yrkesmässig. Brotten är uppsåtliga och det ingår fängelse i straffskalan. Det innebär sammantaget att brotten har ett så högt straffvärde och att sådan utredning krävs att de inte lämpar sig för sanktionsväxling.

Vissa av överträdelserna som vi valt att inte gå vidare med är mer inriktade på förarens agerande än på transportföretagets. Ett transportföretag eller taxiföretag kan inte lastas för att föraren inte medför personliga kompetenshandlingar såsom yrkeskompetensbevis eller taxiförarlegitimation. Däremot ska Transportstyrelsen under rättas om överträdelser av förare i yrkesmässig trafik där brottet har begåtts i samband med utövandet av den trafiken (avsnitt 6.2). Därmed kan sådana överträdelser komma att påverka företaget i egenkap av tillståndshavare.

Ett område som vi också har tittat närmare på är kör- och vilotider och vägarbetstid. Det finns sannolikt skäl att effektivisera sanktionerna av överträdelser enligt lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen) och förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet (nationella vilotidsförordningen). Detta inte minst för att få en reglering som liknar den EU-rättsliga regleringen om kör- och vilotider samt regleringen enligt AETR³⁹, där arbetsgivaren får ta en stor del av ansvaret. I avsnitt 6.4 redogör vi för hur vi ser på den nationella vilotidsförordningen och behovet av att denna ses över.

³⁹ AETR – den europeiska överenskommelsen den 1 juli 1970 om arbetsförhållanden för fordonbesättningar vid internationella vägtransporter.

Fråga har också uppkommit om arbetsgivarens ansvar för förarens överträdelse av bestämmelser i fordonsförordningen (2009:211), trafikförordningen (1998:1276) och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa; detta i dennes egenskap av fordonsägare. Man skulle exempelvis kunna komma fram till att arbetsgivaren ska påföras sanktionsavgift då det hos arbetsgivarföretaget förekommit ett flertal smärre hastighetsöverträdelser under en begränsad tid, någonting som skulle kunna vara en indikation på ett företagsklimat där förarna har ett alltför pressat schema. Därför skulle det kunna ifrågasättas om inte arbetsgivaren i stället för föraren ska påföras sanktionen. Detsamma gäller även andra fordonsägare än arbetsgivare som har ett stort inflytande över förarens arbetsvillkor, exempelvis uppdragsgivare som anlitar bemanningsföretag med anställda förare för att utföra transporter. Vi har dock svårt att se hur en lämplig avgränsning skulle göras och i vilka situationer fordonsägaren kan anses ha haft en möjlighet att påverka förarens handlande. Det kan vara komplicerat att avgöra när förarens individuella ansvar för att hålla hastigheten och för att följa andra trafikregler övergår till att bli ett ansvar för fordonsägaren. Samma resonemang som fördes inledningsvis i detta avsnitt kan föras här, det vill säga att hastighetsöverträdelsen kan ingå som en del i ett större brottsligt handlande, exempelvis vårdslöshet i trafik. Det är svårt att avgöra var arbetsgivare och andra uppdragsgivare ska komma in i bilden. Detsamma gäller ett flertal andra överträdelser inom fordonsförordningens och trafikförordningens områden. Vi utvecklar vårt resonemang kring detta i avsnitt 7.4.4.

Ytterligare en fråga med anknytning till sanktionsväxling är behovet av ett register över sanktionsavgifter på trafikområdet. Uppgifter från ett sådant register skulle kunna utgöra underlag för Transportstyrelsens tillsyn genom att myndigheten då skulle få tillgång till uppgifter om påförda sanktionsavgifter med anknytning till tillståndshavare inom yrkestrafiken. Transportstyrelsen har i dag tillgång till uppgifter om de sanktionsavgifter som myndigheten själv beslutat om, exempelvis när det gäller överträdelser av bestämmelser om kör- och vilotider samt cabotage. När sanktionsavgifter, som kan inverka på tillståndsinnehavet, har påförts av andra myndigheter behöver Transportstyrelsen i dag underrättas om detta.

I detta sammanhang bör nämnas att det inte finns något register över dem som har ålagts företagsbot. Frågan har tidigare behandlats

av Utredningen om vissa frågor om företagsbot⁴⁰. Då gjordes bedömningen att behovet av ett register över ålagda företagsböter inte är så stort att det motiverar de kostnader som inrättandet och förandet av ett sådant register skulle vara förenat med.⁴¹ Bland annat angavs att ändamålsenligheten i ett företagsbotsregister i någon mån kan ifrågasättas då en verksamhet på olika sätt kan överföras från en juridisk person till en annan. På liknande sätt kan en enskild näringsidkare överföra sin verksamhet till en juridisk person. En överföring kan genomföras även om den faktiske verksamhetsutövaren före och efter överföringen är en och samma. Det får till följd att ett register över ålagda företagsböter inte alltid kommer att ge heltäckande och korrekt information.⁴² Samma betänkligheter kan anföras när det gäller ett register över sanktionsavgifter. En annan viktig fråga är vilken omfattning registret skulle ha. Det förekommer sanktionsavgifter inom många andra områden än trafikområdet. Det behöver utredas vilka sanktionsavgifter som ska ingå och vilka myndigheter som behöver få tillgång till registret. Vi anser, mot denna bakgrund, att det inte är lämpligt att utreda registerfrågan vidare med begränsning till trafikområdet. Frågan bör i stället hanteras i ett annat, större sammanhang.

7.4.2 Särskilt om beställaransvar

Beställaransvaret i yrkestrafiklagen (2012:210), taxitrafiklagen (2012:211) och förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är i dag straffrättsligt sanktionerat. Från och med den 1 juli 2018 gäller straffrättsliga skärpningar i reglerna om beställaransvar. Ändringarna innebär att reglerna gäller samtliga personer som i något led har avtalat om transporten. Dessutom har det införts en undersökningsplikt för den som ingått avtal med den som utför transporten. Syftet har varit att öka regelbundenheten på yrkestrafikområdet, vilket i sin tur leder till att aktörerna i transportbranschen kommer att verka på mer lika villkor. I vårt direktiv hänvisas till den proposition som föregick författningsändringarna. I propositionen anges att vissa remsinstanser har framfört önskemål om att sanktionsväxla beställar-

⁴⁰ SOU 2016:82.

⁴¹ SOU2016:82, s. 24.

⁴² SOU 2016:82, s. 285 ff.

ansvaret så att reglerna avkriminaliseras och att en sanktionsavgift i stället påförs den beställare som inte följer det aktuella regelverket.⁴³

Vår uppfattning är att beställaransvaret inte är lämpligt för sanktionsväxling. Om regeringen ändå skulle anse att beställaransvaret ska sanktionsväxlas, anser vi att sanktionsväxling endast kan göras avseende det sista ledet⁴⁴, det vill säga då beställaren som ingått avtalet med transportföretaget har åsidosatt sin undersökningsplikt och inte kontrollerat att trafikutövaren har tillstånd för att utföra transporten. Det måste då klargöras i lag och förordning exakt vilket handlande som krävs av den siste beställaren för att denne ska anses ha uppfyllt sin undersökningsplikt och därmed kan undgå sanktionsavgift.

Det finns många anledningar till att beställaransvaret inte bör sanktioneras med sanktionsavgift. Här nämns några av de problem vi identifierat. Beställaransvaret innebär att det måste finnas en överträdelse i botten, det vill säga att trafikutövaren (åkeriet, bussföretaget, taxiföretaget) har utfört yrkesmässig trafik eller taxitrafik utan tillstånd eller att cabotagetrafik har utförts i strid med buss- eller godsförordningen.⁴⁵ För en viss transport kan det finnas flera beställare, varav vissa i utlandet. Det blir då svårt att veta i vilket land ursprungsöverträdelsen begåtts och vilka beställare som är aktuella. Att verkställa en sanktionsavgift för överträdelse av regler om beställaransvar i utlandet är dessutom svårt eftersom verkställighet av sanktionsavgifter inte omfattas av tillämpningsområdet för lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Beställaren finns inte med vid vägkontrollen och skulle därför inte kunna påföras förskott eller bli föremål för åtgärder för att hindra den fortsatta färden. Även om stora krav kan ställas på en beställare att kontrollera trafikutövaren, är det inte förenligt med rättssäkerheten att påföra beställaren ett strikt ansvar för någon annans uppsåtliga överträdelse. I detta sammanhang bör dock nämnas reglerna om cabotagetrafik i strid med godsförordningen där det inte längre finns ett krav på uppsåt hos transportföretaget eftersom avkriminalisering av överträdelsen redan skett.

Fråga är då vad man skulle vinna på en sanktionsväxling. Det finns naturligtvis nackdelar med dagens olika sanktionsvägar när det gäller

⁴³ Prop. 2017/18:209, s. 15 f.

⁴⁴ 5 kap. 2 § 2 yrkestrafiklagen, 5 kap. 3 § 2 taxitrafiklagen och 6 § 2 och 6 a § 2 förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

⁴⁵ Förordning (EG) nr 1073/2009 respektive förordning (EG) nr 1072/2009.

beställansvar på grund av överträdelse av regler om cabotagetrafik enligt godsförordningen. Det är en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman som beslutar om förskott för sanktionsavgift för överträdelse av reglerna om cabotagetrafik och Transportstyrelsen som prövar om beslutet ska bestå. Transportstyrelsens beslut kan sedan överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan det är allmän domstol som prövar det straffrättsliga beställansvaret. Det finns då en risk för att sanktionsmyndigheterna gör olika bedömningar av huruvida reglerna om cabotagetrafik överträtts. Att ha en och samma sanktionsmyndighet skulle sannolikt underlätta hanteringen i detta fall.

Dagens regler om beställansvar har nyligen setts över. Innan en sanktionsväxling kan genomföras bör dagens straffrättsliga regler om beställansvar ha tillämpats i större omfattning så att det finns rättspraxis på området. Hittills har dagens straffrättsliga regler om beställansvar inte tillämpats i någon större utsträckning. Såvitt vi känner till har endast två domar meddelats avseende beställansvaret.

Helsingborgs tingsrätt ålade i en dom den 17 september 2020 (mål nr B 7375-18) ett företag en företagsbot om 50 000 kronor för brott, begånget i utövningen av företagets näringsverksamhet, mot förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). En trafikutövare hade då utfört en godstransport i strid med reglerna om cabotagetrafik enligt godsförordningen och påförts sanktionsavgift för detta. I den bevisning som åklagaren åberopade ingick bland annat Transportstyrelsens lagakraftvunna beslut om sanktionsavgift och olika dokument såsom transportdokument, fraktsedlar och gemenskapstillstånd. Tingsrätten kom fram till att den aktuella transporten utförts i strid med artikel 8 i godsförordningen och att företaget känt till eller haft skälig anledning att anta att villkoren inte var uppfyllda. Då brottet hade begåtts i utövningen av näringsverksamhet och företaget inte hade gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, bifölls åklagarens talan om företagsbot. Härefter har Helsingborgs tingsrätt i en dom den 26 oktober 2020 (mål nr B 3441-20) ålagt ett företag en företagsbot om 50 000 kronor för brott mot beställansvaret. Tingsrätten bedömde att ett transportföretag inte hade levererat eller lossat godset på en inkommande internationell transport innan inrikestransport påbörjades, vilket strider mot artikel 8 i godsförordningen. Företaget, som i sin näringsverksamhet beställt transporter, hade haft i vart fall skälig anledning att anta att transportererna skett i

strid med artikel 8 i godsförordningen. På grund av detta och då företaget inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet bifölls talan om företagsbot.

Domarna från Helsingborgs tingsrätt har överklagats och Hovrätten över Skåne och Blekinge har meddelat prövningstillstånd. Tingsrättens domar visar dock att befintliga regler om beställaransvar går att tillämpa. Företagsboten på 50 000 kronor bedömer vi som en tillräckligt kännbar sanktion för att reglerna ska efterlevas bättre. Om sanktionsavgift ska användas som sanktion, ska det vara relativt lätt att utreda huruvida reglerna om beställaransvar överträtts. I bägge målen synes det endast ha funnits en beställare. I andra fall hade det kunnat finnas flera olika beställare, kanske någon i utlandet, och det hade kunnat bli svårt att reda ut vem eller vilka av dessa som skulle kunna påföras sanktionsavgift till följd av beställaransvaret. En sanktionsväxling skulle inte göra dessa ärenden mindre komplicerade. Systemet skulle bara bli mindre rättssäkert. Det kan vara svårt att utreda komplicerade transportupplägg enbart via skriftväxling hos en myndighet. I de båda domstolsavgörandena verkar det ha varit till fördel för utredningen att beställarna fått möjlighet att komma till tals. Ett sådant förfarande ligger i linje med vår ståndpunkt att det är orimligt att påföras ett strikt ansvar för någon annans överträdelser. Sammanfattningsvis väljer vi att inte gå vidare med sanktionsväxling i denna del.

7.4.3 Särskilt om transport av farligt gods

Vi har undersökt möjligheterna att sanktionsväxla bestämmelser om transport av farligt gods när det gäller företag. Den som bedriver verksamhet som innefattar transport av farligt gods måste bedriva ett systematiskt arbete där erfarenheter tas tillvara och en uppdatering av säkerhetsstyrningen kontinuerligt sker. Det är verksamhetsutövaren, företaget, som kan påverka hur transporter utförs. Det är därför enligt vår mening inte lämpligt att regelmässigt låta den enskilde föraren bära ansvaret i form av ordningsbot.

Av 2 § första stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods framgår följande. Den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga,

hindra och begränsa att godset orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Det är då särskilt viktigt att de transportmedel, förpackningar och andra transportanordningar som används är lämpliga för transport av farligt gods. Vidare framgår av 2 § andra stycket att farligt gods får transporteras endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I 16 § lagen finns bestämmelser om straffansvar. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 2 § första stycket ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år (16 § första stycket). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 § andra stycket döms till böter om ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket och överträdelsen avser någon annan föreskrift än 2 § första stycket (16 § andra stycket). Penningböter ska dömas ut om ett brott enligt första eller andra stycket med hänsyn till risken för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom och övriga omständigheter är att anse som ringa (16 § tredje stycket).

Vi har sett över vilka möjligheter det finns att byta ut sanktioner i form av dagsböter och penningböter enligt 16 § lagen om transport av farligt gods mot sanktionsavgift. Vi har därvid stött på bland annat följande problem.

Reglerna i lagen om transport av farligt gods gäller flera trafikslag (luft, sjö, väg och järnväg) och tillämpas av flera myndigheter (för väg: Polismyndigheten, Kustbevakningen, MSB). Även om detaljregleringen av vägtransporter sker via MSB:s föreskrifter⁴⁶, gäller andra regler för transporter via andra trafikslag. Eftersom en och samma transport kan genomföras med hjälp av olika trafikslag, exempelvis på väg och till sjöss, kan det bli svårt att veta vilket regelverk som ska tillämpas på exempelvis en ursprunglig avsändare som borde ha märkt ut godset på visst sätt. Om transporten upptäcks vid en vägkontroll, och det ska påföras en sanktionsavgift på transportören och avsändaren, kan det vara komplicerat att avgöra vilket regelverk och vilken sanktion som skulle bli aktuell för avsändaren om transporten innefattar flera trafikslag.

Författningstekniska skäl gör att det är problematiskt att införa en ny sanktion (sanktionsavgift) som inte påverkar de befintliga sanktionerna i 16 § lagen om transport av farligt gods. Straffbestäm-

⁴⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S 2021), MSBFS 2020:9.

melsen innehåller i dag sanktionerna penningböter, böter och fängelse i olika stycken med hänvisningar inbördes. Det är svårt att skilja ut en del av 16 § som endast skulle avse företag inom vägtrafiken, som är avsändare, transporterar eller tar emot eller på annat sätt hanterar farligt gods.

Det är vidare svårt att på ett enkelt sätt avgöra hur de olika sanktionerna ska förhålla sig till varandra. I dag kan ett företag påföras företagsbot (straffrättslig sanktion, uppsåt eller oaktsamhet krävs) för brister när det gäller transport av farligt gods. Företagsbot kan utdömas vid brott i näringsverksamhet, men endast om det straff som stadgas för brottet i fråga är ett annat än penningböter, det är alltså endast 16 § första och andra stycket som är aktuella i dessa fall. En företagsbot är som lägst 5 000 kronor och som högst 10 miljoner kronor; under vissa förutsättningar kan den uppgå till 500 miljoner kronor. Man kan fråga sig i vilka situationer sanktionsavgift med strikt ansvar skulle påföras i stället. Kanske sanktionsavgift skulle väljas för de fall där sanktionen i dag endast är penningböter och det handlar om ett ringa brott (16 § tredje stycket). Det finns då en risk för att sanktionsavgiften i praktiken skulle bli högre än eller ligga på samma nivå beloppsmässigt som en företagsbot (16 § första eller andra stycket). Detta skulle vara olämpligt eftersom sanktionen dagsböter och den därmed sammanhängande möjligheten att utfärda företagsbot är en strängare sanktion än penningböter.

En stor fördel med sanktionsavgifter är möjligheten att hindra fortsatt färd om förskott för sanktionsavgift inte betalas. I dag finns en ordning med förskott i exempelvis förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) när det gäller överträdelse av bestämmelser om cabotage för godstrafik. Då beslutar en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman om förskott och att fordonet inte får fortsätta färden. Dessa beslut ska underställas Transportstyrelsens prövning. Möjligen skulle en liknande ordning kunna vara aktuell vid överträdelser av regler om transport av farligt gods. Fråga är då vilken myndighet som skulle överpröva polismäns och andra befattningshavares beslut om det införs krav på överprövning. Det kanske skulle kunna bli aktuellt med MSB eller Transportstyrelsen. Samtidigt skulle detta kunna leda till en krånglig administrativ ordning om de som påför förskott vid vägkontrollen måste upprätta kontakter med flera olika myndigheter. Sammanfattningsvis anser vi att lagen om transport av farligt gods

inte lämpar sig för sanktionsväxling där enbart vägtransporter omfattas. Vi anser att det är lämpligare att det görs en översyn av lagen där möjligheterna till sanktionsväxling undersöks i förhållande till samtliga trafikslag.

7.4.4 Särskilt om ägaransvar

Arbetsgivarens roll

Det är viktigt att de fordon som rullar på vägarna är säkra och att förarna följer trafikreglerna. Detta gäller särskilt fordon som är tunga och där konsekvenserna av bristande underhåll och överträdelse av trafikregler kan bli mycket stora. Arbetsgivaren har en central roll i detta, men det är ändå ofta föraren som straffas för överträdelsena. Vi har undersökt om det genom en sanktionsväxling är möjligt att flytta över tyngdpunkten i dagens ansvarsutkrävande från föraren till fordonsägaren (arbetsgivaren eller annan uppdragsgivare). Bestämmelser om ägaransvar för fordon finns exempelvis i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen), lagen (1972:435) om överlastavgift, fordonsförordningen (2009:211) och trafikförordningen (1998:1276).

Frågan om ägaransvar har diskuterats i Utredningen om ägaransvar vid trafikbrott⁴⁷. I betänkandet anges bland annat att en fordonsägare i vissa fall intar en slags garantställning i förhållande till fordonet. Garanten är skyldig att avvärja risker som är förknippade med en viss farokälla (exempelvis maskiner och fordon).⁴⁸

Vid en sanktionsväxling skulle det fortfarande vara möjligt att ådöma föraren straffrättsligt ansvar parallellt med att ägaren betalar sanktionsavgift (strikt ansvar) i de fall föraren känt till hindret för att använda fordonet. Tidigare (avsnitt 7.4.1) har vi resonerat kring huruvida det är möjligt att gå vidare med sanktionsväxling när det gäller ägares ansvar för förarens överträdelser av bestämmelser om hastighet (trafikförordningen). Även om vi kommit fram till att ägaransvar för arbetsgivare och andra uppdragsgivare inte är lämpligt i detta fall, bör det undersökas om det finns andra möjligheter till sanktionsväxling i fordonsförordningen och trafikförordningen.

⁴⁷ SOU 2005:86.

⁴⁸ För en redogörelse angående rättspliktsteorin och garantläran – särskilt om fordonsägarens tillsynsplikt i trafiklagstiftningen, se SOU 2005:86, s. 212 ff.

Fordonsförordningen

I 2 kap. 1 § fordonsförordningen anges att ett fordon får användas endast om det är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpligt för trafik. I 2 kap. 14 § anges att ägaren av ett fordon är skyldig att underhålla och sköta det så att det är i föreskrivet skick. Ägaren är också skyldig att se till att fordonet inte används i strid med bestämmelserna i förordningen eller bestämmelser eller förbud som har meddelats med stöd av förordningen. Av 8 kap. 9 § framgår att ägaren döms till penningböter om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att göra vad som skäligen har kunnat krävas av honom eller henne för att hindra att fordonet används i strid mot bestämmelserna om fordons beskaffenhet och utrustning i 2 kap. 1 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen. Bestämmelserna om penningböter för fordonsbrister tillämpas även på föraren, om denne har känt till hindret för att använda fordonet på det sätt som har skett.

Om fordonet har brister kan alltså ordningsbot påföras. Ordningsboten utfärdas ofta endast för föraren, eftersom det är denne som påträffas vid vägkontrollen, men borde kanske när det gäller yrkestrafiken i stället träffa ägaren. Det kan handla om exempelvis bristfälliga bromsar, lyktor, kopplingsanordningar, däck och att brandsläckare saknas (i buss). Föraren har kanske påtalat att däcken är slitna, men ägaren har inte åtgärdat denna brist. Visserligen kan penningböter påföras både ägare och förare, men det är inte fråga om några större belopp, 1 200 kronor (ordningsbotskatalogen, bilaga 2⁴⁹). Böterna är, åtminstone när det gäller ägare som är näringsidkare, förhållandevis låga. Eftersom straffet är penningböter kan företagsbot inte påföras. En hög sanktionsavgift skulle vara en effektivare sanktion. Möjligen skulle ansvarsbestämmelserna (8 kap. 9 och 10 §§) kunna ändras på så sätt att ägaren ska ådömas sanktionsavgift om fordonet används inom näringsverksamhet och det är fråga om gods-, buss- eller taxitrafik. Samtidigt skulle penningböter ådömas föraren om denne känt till hindret för att använda fordonet på det sätt som har skett. Sanktionsavgift skulle bli aktuell endast där ägaren haft en reell möjlighet att påverka användandet av fordonet trots fordonsbristerna.

⁴⁹ Bilaga 2 till Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

Även om en sanktionsväxling förefaller tilltalande för att komma åt problemen med bristfälliga fordon, anser vi att det blir alltför många och svåra bedömningsfrågor som ska lösas vid vägkontrollen. Fordonets ägare, det vill säga näringsidkaren, är kanske inte närvarande och det blir då svårt att bedöma i vilken utsträckning denne ska bli strikt ansvarig för fordonets brister. Det blir även en fråga om vilka brister och vilken typ av fordon som det handlar om eftersom det knappast är lämpligt att påföra sanktionsavgift för samtliga överträdelser av fordonsförordningen och föreskrifter meddelade med stöd av denna. Samtidigt omfattas även andra fordon än de som används i näringsverksamhet av fordonsförordningen. Det skulle därför i praktiken kunna vara svårt att avgöra om en överträdelse har begåtts i näringsverksamhet, särskilt i de fall där fordon ägs av en privatperson som bedriver enskild näringsverksamhet. Vidare kan de fordon som faktiskt används i näringsverksamhet ägas av någon annan. Det skulle även bli problematiskt att snabbt utreda ägarförhållandena när det gäller utländska fordon som inte är registrerade i vägtrafikregistret. Sammanfattningsvis väljer vi att inte gå vidare med sanktionsväxling i denna del.

Trafikförordningen

Av 1 kap. 5 § trafikförordningen framgår att ägaren av ett fordon är skyldig att se till att fordonet inte brukas i strid mot bestämmelserna i förordningen eller mot bestämmelser eller förbud som har meddelats med stöd av förordningen. Ägaransvaret är dock begränsat i det fall fordonet brukas av någon annan, till exempel av en person som är anställd i ägarens transportföretag. Ägaren döms enligt 14 kap. 11 § trafikförordningen till penningböter om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att göra vad som har ankommit på honom eller henne för att hindra att fordonet brukas i strid mot 4 kap. 3, 4, 12, 13 eller 18 a § eller mot lokal trafikföreskrift enligt 10 kap. 1 § som rör fordons axel-, boggi-, eller trippelaxeltryck eller bruttovikt. Detsamma gäller den som innehar fordonet med nyttjanderätt och har befogenhet att bestämma om förare av fordonet eller anlitar en annan förare än ägaren har utsett. Nämnade bestämmelser i 4 kap. trafikförordningen handlar om maximal tillåten släpvagnsvikt, högsta tillåtna totalvikt, högsta tillåtna axeltryck, boggi-

tryck, trippelaxeltryck och bruttovikt samt att fordon vid färd på väg ska vara försett med vinterdäck eller likvärdig utrustning den 1 december–31 mars när vinterväglag råder. Sedan 2019 gäller skärpta regler om vinterdäck eller likvärdig utrustning för tung lastbil, tung buss och personbil klass II med en totalvikt över 3,5 ton. Dessa ska ha vinterdäck eller likvärdig utrustning på samtliga hjul, inte enbart på drivaxlarna som var det som gällde tidigare. Kravet gäller den 1 december–31 mars när vinterväglag råder. Förarens ansvar för samma brister som anges i 14 kap. 11 § trafikförordningen framgår av 14 kap. 4 §. En förare döms till penningböter om han eller hon kände till eller bort känna till hindret för fordonets brukande. Den som brukar någon annans fordon utan lov har samma skyldigheter som ägaren enligt 1 kap. 5 § och döms i ägarens ställe enligt 14 kap. 11 §.

Liksom vid överträdelser av fordonsförordningen är bötesbeloppen för överträdelser av trafikförordningen förhållandevis låga. Eftersom straffet är penningböter kan företagsbot inte påföras. Därför skulle en hög sanktionsavgift vara en effektivare sanktion. Möjligen skulle ansvarsbestämmelsen (14 kap. 11 §) kunna ändras på så sätt att ägaren ska ådömas sanktionsavgift om fordonet används inom näringsverksamhet och det är fråga om gods-, buss- eller taxitrafik. Ägaren ansvarar ju för överträdelserna redan i dag. Sanktionen för överträdelser skulle bara bli mer kännbar för en ägare som bedriver näringsverksamhet. Samtidigt skulle penningböter ådömas föraren om denne känt till hindret för att använda fordonet på det sätt som har skett. Sanktionsavgift skulle bli aktuell endast där ägaren haft en reell möjlighet att påverka användandet av fordonet trots fordonsbristerna.

Det finns dock mycket som talar emot en sanktionsväxling enligt ovan. Ett problem är förhållandet mellan reglerna om högsta tillåtna vikt i trafikförordningen och reglerna om överlast i lagen om överlastavgift. Vi anser att det finns behov av att se över regleringen, särskilt när det gäller hur överlast beräknas, vilken sanktion som används (överlastavgift eller penningböter) och vilka som påförs sanktioner (ägare, näringsidkare, arbetsgivare, förare). Det bör finnas förutsättningar för en mer sammanhållen reglering där såväl konkurrens- som trafiksäkerhetsmässiga aspekter beaktas. Även samhällsekonomiska konsekvenser i form av vägsitage bör analyseras vid en sådan översyn. Ett annat problem är förhållandet till fordonsförordningen. I trafikförordningen ställs krav på vinterdäck under viss tid av året,

medan en ägare enligt fordonsförordningen kan dömas till penningböter om dubbade däck används under otillåten tid.⁵⁰ En sanktionsväxling i trafikförordningen, men inte i fordonsförordningen, skulle inte vara logisk ur ett författningstekniskt perspektiv. En ytterligare aspekt är att andra fordon än de som används i näringsverksamhet omfattas av trafikförordningen. Det skulle därför i praktiken kunna vara svårt att avgöra om en överträdelse har begåtts i näringsverksamhet, särskilt i de fall där fordon ägs av en privatperson som bedriver enskild näringsverksamhet. Vidare kan de fordon som faktiskt används i näringsverksamhet ägas av någon annan. Det skulle även bli problematiskt att snabbt utreda ägarförhållandena när det gäller utländska fordon som inte är registrerade i vägtrafikregistret. Sammanfattningsvis väljer vi att inte gå vidare med sanktionsväxling i denna del.

7.5 Förslag till ytterligare sanktionsväxling

7.5.1 Medförande och uppvisande av dokument

Förslag: Förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och yrkestrafikförordningen ska ändras så att sanktionen för överträdelser av bestämmelser om medförande och uppvisande av dokument byts ut från penningböter till sanktionsavgift. Dokumenten ska visas upp för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman.

Bedömning: Den som bryter mot bestämmelser om medförande och uppvisande av dokument bör påföras sanktionsavgift i stället för böter. På detta sätt blir sanktioneringen effektivare eftersom det är svårt att vid en vägkontroll visa att någon uppsåtligen bedrivit trafik utan tillstånd eller kontrolldokument. Det är lättare att bevisa att dokumenten inte finns att tillgå i fordonen. Sanktionsväxlingen ska endast avse fordon i internationell trafik.

⁵⁰ 8 kap. 9 § fordonsförordningen (2009:211) och 8 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.

Vi har ovan (avsnitt 7.4.1) redogjort för att det är svårt att utreda brotten olaga yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen och olaga taxitrafik enligt taxitrafiklagen samt att detta talar emot sanktionsväxling. Inte heller bestämmelserna om bedrivande av trafik utan tillstånd, kontrolldokument eller certifikat i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) lämpar sig enligt vår uppfattning för sanktionsväxling av motsvarande skäl. I dagens regler finns dock, förutom krav på tillståndsinnehav, bestämmelser om att tillståndsdokument och liknande ska medföras i fordonet eller att de ska finnas att tillgå på annat sätt. Det finns sannolikt större möjligheter att konstatera och effektivt sanktionera överträdelse av regler om dokumentation med sanktionsavgift än att bevisa att trafik bedrivits utan tillstånd eller motsvarande, någonting som är förenat med straffpåföljd.

Vi föreslår därför att överträdelser där internationella gods- och busstransporter utförs utan nödvändiga dokument ska förenas med sanktionsavgift. Vid nationella gods- och busstransporter är trafik-tillstånden utfärdade av Transportstyrelsen och behöver inte medföras i fordonet. Vårt förslag innebär således inte någon förändring i förhållande till regeringens bedömning avseende medförande av bestyrkta kopior vid införandet av yrkestrafiklagen.⁵¹

Överträdelserna enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är kanske i sig inte så allvarliga eftersom det förutsätts att det finns tillstånd eller motsvarande i grunden. Däremot underlättas och effektiviseras kontrollen av transportföretag genom möjligheten att påföra sanktionsavgift och därmed förskott för denna när det gäller aktörer med hemvist i utlandet. Möjligen ökar samtidigt efterlevnaden av andra regler eftersom följderna av bristande dokumentation vid en vägkontroll skärps. De transportföretag som utför gods- och busstransporter yrkesmässigt måste ta ansvar för att rätt dokument, som uppfyller befintliga krav, finns att tillgå i fordonen. I detta ansvar för transportföretagen måste enligt vår mening ingå att instruera förarna om vad som gäller. Därför föreslår vi att transportföretag kan påföras sanktionsavgift även då förartillstånd enligt

⁵¹ Prop. 2011/12:80, s. 71.

godsförordningen⁵² inte kan visas upp för behörig kontrollant. I dag är sanktionen penningböter och en kännbar företagsbot kan således inte bli aktuell för transportföretaget. Tanken är dock inte att det ska ställas några nya krav på transportföretagen i förhållande till vad som gäller i dag enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), det är bara sanktionen som blir en annan.

Vi utgår från dagens regler om vilka dokument som ska finnas att tillgå i fordonen enligt godsförordningen⁵³, bussförordningen⁵⁴, Interbus-överenskommelsen⁵⁵, yrkestrafikförordningen⁵⁶ och förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Sanktionsväxlingen ska gälla dokument med särskild koppling till transportföretaget. Det finns även dokument med särskild koppling till föraren, exempelvis körkort och yrkeskompetensbevis. Vi anser inte att transportföretaget kan påföras ansvar för att föraren ska medföra de sistnämnda dokumenten.

De bestämmelser som vi föreslår ska omfattas av sanktionsväxlingen är 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen. De dokument som blir aktuella enligt den förstnämnda förordningen och som ska visas upp för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman på begäran är:

- bestyrkt kopia av gemenskapstillstånd enligt bussförordningen
- kopia av tillstånd för linjetrafik enligt bussförordningen
- kontrolldokument (färdblad för tillfällig trafik, färdblad för cabotagetrafik, original eller kopia av avtal om speciell linjetrafik) enligt bussförordningen
- bestyrkt kopia av gemenskapstillstånd enligt godsförordningen
- förartillstånd enligt godsförordningen

⁵² Förartillståndet tillhör transportföretaget och ska överlämnas till den förare som namnges i tillståndet när föraren framför ett fordon i en transport som omfattas av ett gemenskapstillstånd som utfärdats till transportföretaget, artikel 5.6 första meningen i förordning (EG) nr 1072/2009.

⁵³ Artikel 4.6 och artikel 5.6 i förordning (EG) nr 1072/2009.

⁵⁴ Artikel 4.3, artikel 17.1 och artikel 19 i förordning (EG) nr 1073/2009.

⁵⁵ Artikel 18 och artikel 20 i den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 2002/917/EG.

⁵⁶ 3 kap. 2 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

- kontrolldokument för avreglerad tillfällig trafik (färdblad) enligt Interbus-överenskommelsen
- tillstånd för icke-avreglerad tillfällig trafik enligt Interbus-överenskommelsen
- bestyrkt kopia av tillstånd att bedriva tillfällig internationell buss-
trafik enligt Interbus-överenskommelsen.

De dokument som blir aktuella enligt yrkestrafikförordningen och där bevis om tillstånd ska medföras i fordonet under färd och visas upp för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman på begäran är följande.

- CEMT-tillstånd (medger fria bilaterala transporter och transit- och tredjelandstransporter inom CEMT-området, gäller ett år och grundar sig på ett multilateralt vägtransportavtal)
- bilaterala tillstånd (medger en transport tur och retur mellan Sverige och ett annat land, eller en transport tur och retur i transit genom ett av länderna; utbyts årligen via bilaterala avtal)
- specialtillstånd (medger en bilateral transport eller transittransport tur och retur till, från eller genom Sverige; utfärdas till utländska transportörer som anländer till Sverige från ett land med vilket Sverige inte har vägtransportavtal)
- andra internationella transporttillstånd.

Vi utgår från att dokument på begäran ska kunna visas upp för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman och föreslår därför ett tillägg i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Enligt 3 § nämnda förordning är det i dag endast polisman och bilinspektör som är behörig kontrollant respektive behörig kontrolltjänsteman i aktuella fall. Tulltjänstemän ingår dock i den krets som får kontrollera dokument i samband med cabotagettransport enligt godsförordningen.⁵⁷ Tulltjänstemän får även kontrollera dokument vid internationella transporter enligt yrkestrafikförordningen.⁵⁸ Därför skulle det i

⁵⁷ 3 a § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

⁵⁸ 3 kap. 2 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

praktiken kunna upplevas som problematiskt om tulltjänstemän inte hade rätt att kontrollera dokument enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Vi föreslår därför att 3 § utökas till att omfatta även tulltjänstemän.

I vissa fall är det godtagbart att dokument kan visas upp elektroniskt eller på annat sätt. Som exempel kan nämnas att om Transportstyrelsen har utfärdat ett tillstånd framgår tillståndsinnehavet av vägtrafikregistret. Polismyndigheten kan då kontrollera tillståndsinnehavet mot vägtrafikregistret vid en vägkontroll.

Vi anser att en avkriminalisering med anledning av sanktionsväxlingen bör ske vad gäller förarens ansvar. Eftersom transportföretaget måste ta ansvar för att dokument med särskild koppling till företaget medförs och kan uppvisas vid en kontroll, finns enligt vår bedömning inte behov av att straffa föraren. Det framstår i stället som en tillräcklig sanktion att företaget påförs sanktionsavgift. Om föraren brustit i sina förpliktelser i förhållande till företaget kan det dock få civilrättsliga konsekvenser.

7.5.2 Anmälan av trafikansvariga och andra personer

Förslag: Yrkestrafikförordningen och taxitrafikförordningen ska ändras så att sanktionen för överträdelse av bestämmelser om anmälan av trafikansvariga och andra personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning byts ut från penningböter till sanktionsavgift.

Bedömning: Den tillståndshavare som bryter mot bestämmelser om anmälningsskyldighet i fråga om trafikansvariga och andra personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning bör påföras sanktionsavgift i stället för böter. Eftersom det i dag förekommer fusk och slarv när det gäller sådan anmälan och detta har stor inverkan på tillsynsmöjligheterna, är det viktigt att få tillstånd en effektivare sanktionering. Sanktionsväxlingen ska endast avse svenska tillståndshavare.

En innehavare av gemenskapstillstånd eller yrkestrafikstillstånd har en anmälningsskyldighet som sanktioneras genom 6 kap. 1 § yrkes-

trafikförordningen (2012:237). Bestämmelsen hänvisar till artikel 4.4 i tillståndsförordningen, som handlar om anmälningsskyldighet i fråga om trafikansvariga, och 2 kap. 5 § yrkestrafikförordningen. I 2 kap. 5 § yrkestrafikförordningen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet då någon prövats enligt 2 kap. 2 § andra stycket eller 3 § yrkestrafiklagen. Anmälan av trafikansvariga ska, i de fall Transportstyrelsen utfärdat tillståndet, ske då de byts ut eller tillkommer. Detsamma gäller anmälan enligt 2 kap. 5 §. Påföljden för överträdelse av reglerna är penningböter.

Även innehavare av taxitrafiktillstånd har en anmälningsskyldighet som sanktioneras genom 7 kap. 1 § taxitrafikförordningen (2012:238). Bestämmelsen hänvisar till 2 kap. 10 § taxitrafikförordningen där det framgår att tillståndshavaren ska anmäla till Transportstyrelsen om den eller de som är trafikansvariga eller någon annan som lämplighetsprövningen ska avse byts ut eller tillkommer. Vilka som omfattas av krav på lämplighetsprövning framgår av bestämmelser i 2 kap. taxitrafiklagen. Påföljden för överträdelse av reglerna är penningböter.

Enligt Transportstyrelsen är bristande anmälan av trafikansvariga och andra personer som ska prövas vanligt, särskilt inom taxibranschen. Transportstyrelsen behöver i sin tillsynsroll ha aktuella uppgifter om trafikansvariga och andra som ingår i prövningskretsen. Riskbedömningen påverkas och sker utifrån ett ofullständigt underlag om uppgifterna är felaktiga. I dag förekommer exempelvis att personer, som har bedömts som olämpliga att bedriva taxiverksamhet och för vilka en olämplighetstid har beslutats, kan fortsätta bedriva verksamhet genom olika bulvanförhållanden. Personer i styrelsen byts ut och skenavtal gällande avyttring av aktier upprättas, men den olämpliga personen finns kvar i bakgrunden. Alternativt så startas ett nytt bolag med nya personer i styrelsen som ansöker om tillstånd. Vi ser därför detta som ett område där sanktioneringen behöver bli effektivare. Det är Transportstyrelsen som på olika sätt, exempelvis via Polismyndigheten, får in uppgifter om trafikansvariga och andra som ska prövas avseende lämplighet och som därför är den myndighet som ligger närmast att sanktionera bristande anmälan av dessa personer. Vi föreslår därför att överträdelser av bestämmelser om sådan anmälningsskyldighet ska förenas med sanktionsavgift. En avkriminalisering till förmån för sanktion i form av sanktionsavgift bör alltså ske.

Det finns även en skyldighet att anmäla till Transportstyrelsen vilka fordon som används i yrkesmässig trafik eller taxitrafik. Brisande anmälan av fordon upptäcks vid vägkontrollen och en polisman kan då direkt påföra ordningsbot för överträdelsen.⁵⁹ Att inrätta ett system där Polismyndigheten skulle underrätta Transportstyrelsen om dessa överträdelser som i sin tur skulle kunna påföra sanktionsavgift, uppfattar vi inte som en effektiv lösning.

7.6 Genomförandet av sanktionsväxling

7.6.1 Utgångspunkter

Vi har tidigare (avsnitt 7.3.2) beskrivit våra utgångspunkter för om en specifik bestämmelse bör sanktionsväxlas. I det följande beskrivs våra utgångspunkter för hur sanktionsväxlingen bör genomföras. Detta utifrån regeringens allmänna riktlinjer (avsnitt 7.1.5), annan genomförd sanktionsväxling, och de särskilda förhållanden som gäller för trafikområdet.

- Där det är möjligt ska reglering om påförande av sanktionsavgift ske i förordning i stället för i lag. Anledningen till detta är att EU-regleringen av yrkestrafiken återkommande är föremål för översyn, nu närmast i form av det så kallade mobilitetspaketet. Vi anser därför att det är mer ändamålsenligt att kompletterande nationell reglering i form av exempelvis sanktioner görs i förordningsform i stället för att kraven fastställs i lag. Någon möjlighet för regeringen att delegera till myndighet att meddela föreskrifter bör inte finnas.
- Sanktionsavgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och ska som utgångspunkt inte differentieras utifrån företagets storlek, omsättning och liknande. Det kan i praktiken bli svårt att göra en sådan differentiering, särskilt om det handlar om utländska företag. Det kan även vara svårt att göra en sådan utredning vid vägkontrollen inför förskottsbeslut.
- Det är tillsynsmyndigheten eller annan myndighet som har närmast koppling till överträdelsen som påför sanktionsavgift. Det skulle kunna vara Transportstyrelsen, Polismyndigheten eller

⁵⁹ 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237) och 7 kap. 1 § taxitrafikförordningen (2012:238).

någon annan myndighet beroende på hur kontrollverksamheten är organiserad.

- Den myndighet som hanterar frågor om sanktionsavgift bör ha tillräckliga möjligheter att utreda överträdelse. Om nödvändiga befogenheter saknas bör lagstiftningen kompletteras med sådana.
- Det ska gå att verkställa sanktionsavgiftsbeslutet. Därför bör möjlighet att ta ut förskott införas om det är fråga om utländska aktörer. Det sätt på vilket förskottet ska beslutas och eventuellt underställas prövning av annan myndighet får inte vara administrativt komplicerat. Det bör finnas en jourverksamhet hos den överprövande myndigheten. Även den övriga hanteringen av ärendet, exempelvis skriftväxling med transportföretag i utlandet, ska kunna genomföras på ett enkelt sätt.
- Bilinspektörer ska kunna besluta om förskott för sanktionsavgift och om efterföljande förbud mot fortsatt färd. Det åstadkoms då en effektivare användning av Polismyndighetens resurser eftersom bilinspektörer kan ta över uppgifter som i dag enbart utförs av polismän. Vi föreslår däremot inte att bilinspektörer ska kunna utfärda ordningsbot.

7.6.2 Bemyndiganden

Förslag: Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt vad som föreslagits i avsnitt 7.5. Bemyndigandena föreslås införas i yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen.

Av 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen framgår att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska meddelas genom lag. Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse annan rättsverkan av brott än böter.

Den föreslagna sanktionsväxlingen innebär en överflyttning från dagens straffbestämmelser i form av böter till ansvarsbestämmelser

i form av sanktionsavgift. De överträdelse som nu föreslås sanktioneras med sanktionsavgift kommer således inte längre att vara belagda med straff. De föreslagna sanktionsavgifterna kan därmed inte anses utgöra ”annan rättsverkan av brott än böter” på det sätt som anges i 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen.⁶⁰ Därför föreslås nya bemyndiganden som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.

I likhet med vad som gäller för meddelande av föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om cabotagetransport enligt godsförordningen och enligt bestämmelser om kör- och vilotider vid vägtransporter, bör det inte finnas möjlighet för regeringen att delegera till myndighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgift.

Vi föreslår att bemyndigandena ska placeras i yrkestrafiklagen (2012:210) och taxitrafiklagen (2012:211). Vi har valt placeringen utifrån det som vi uppfattat vara mest logiskt ur en lagteknisk synvinkel. I yrkestrafiklagen har vi valt att föra in bemyndigandena att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i en helt ny paragraf; detta eftersom ett införande av de nya bemyndigandena i befintliga 7 kap. 3 § yrkestrafiklagen hade inneburit att den bestämmelsen enligt vår mening hade blivit alltför omfattande. I författningskommentaren redogörs närmare för vår avsikt om vilken sanktionsväxling respektive bemyndigande ska omfatta. Det är dock fullt möjligt att framöver nyttja bemyndigandena även för annan sanktionsväxling.

7.6.3 Sanktionsavgiften

Förslag: Tillsynsmyndigheten, i dag Transportstyrelsen, ska vara den myndighet som prövar frågor om sanktionsavgift.

Reglerna om sanktionsavgifter ska utformas i enlighet med befintlig reglering om sanktionsavgifter inom yrkestrafiken, främst regler om sanktionsavgift vid överträdelse av bestämmelser om cabotagetransport i godsförordningen samt av bestämmelser om kör- och vilotider. Det innebär att sanktionsavgiften tillfaller staten, att den som påförs avgiften ska ges tillfälle att yttra sig innan avgiften påförs, att sanktionsavgift får sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl, att sanktionsavgifter ska

⁶⁰ Jämför med motsvarande sanktionsavgifter enligt bestämmelserna i förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., prop. 2009/10:20, s. 65 f.

betalas till tillsynsmyndigheten inom trettio dagar efter att beslutet har vunnit laga kraft, att beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utskökningsbalken när det har vunnit laga kraft, att sanktionsavgift får påföras bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts, att en sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft. Vidare får beslutet om sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt förvaltningslagen.

Beloppen för de nya sanktionsavgifterna i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), yrkestrafikförordningen och taxitrafikförordningen ska uppgå till 10 000 kronor för varje överträdelse. Någon differentiering av sanktionsavgiftsbeloppen ska inte ske. Sanktionsavgifterna ska inte påverkas av eller påverka sanktionsavgiftsberäkningar enligt andra regelverk. Det ska inte finnas något maxbelopp ifall sanktionsavgift enligt de nu föreslagna bestämmelserna påförs för flera överträdelser vid ett och samma tillfälle.

Bedömning: Sanktionsavgiftsbeloppen ska fastställas i förordning.

I likhet med dagens reglering om sanktionsavgifter inom yrkestrafiken föreslår vi att tillsynsmyndigheten, i dag Transportstyrelsen, ska vara den myndighet som påför sanktionsavgift. Vi avser inte heller i övrigt att avvika från den befintliga regleringen om sanktionsavgifter. Därför har vi formulerat bestämmelserna utifrån främst förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Våra förslag till sanktionsväxling avser bestämmelser som gäller inom näringsverksamhet. Ett regelverk i form av sanktionsavgifter måste vara enkelt att tillämpa för att det ska leda till avsedda effektivitetsvinster. Av rättssäkerhetsskäl framstår det som mest lämpligt att sanktionsavgiften utgår med ett på förhand fastställt belopp. Vi bedömer att de föreslagna sanktionsavgifterna ska uppgå till samma belopp och har inte funnit tillräckliga skäl för att göra en differentiering utifrån överträdelsernas art. De överträdelser som föreslås

sanktionsväxlas, det vill säga avseende bristande medförande och uppvisande av dokument respektive bristande anmälan, är av mer administrativ art. Överträdelserna bör därför på ett relativt enkelt sätt kunna ringas in av den myndighet som påför sanktionsavgiften eller förskottet för denna. Differentiering av sanktionsavgiftsbelopp skulle även kunna ske på annat sätt, exempelvis utifrån företagets omsättning eller storlek. Vi föreslår dock inte sådan differentiering, detta eftersom det vid ett och samma tillfälle endast kan bli fråga om ett fåtal överträdelser. Det sammanlagda sanktionsavgiftsbeloppet torde därför komma att ligga på en rimlig nivå oavsett företagets omsättning eller storlek.

I praktiken kan det vid en kontroll komma att uppstå situationer där sanktionsavgift påförs enligt såväl de nu föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgift, som enligt andra bestämmelser. Exempelvis kan det, förutom avsaknad av dokument, upptäckas överträdelser av kör- och vilotidsregler vid en och samma kontroll. När det gäller överträdelser av kör- och vilotidsregler är det inte ovanligt med flera överträdelser vid samma tillfälle. Om flera överträdelser av kör- och vilotidsregler upptäcks ska sanktionsavgiften för varje enskild överträdelse läggas ihop till en sammanlagd sanktionsavgift. Det finns särskilda regler för hur maxbeloppet för sådana sanktionsavgifter ska beräknas.⁶¹ Vi anser att de föreslagna sanktionsavgifterna inte ska påverkas av eller påverka sanktionsavgiftsberäkningar enligt andra regelverk. Det ska inte heller finnas något maxbelopp för de föreslagna sanktionsavgifterna om flera överträdelser upptäcks vid ett och samma tillfälle. Detta eftersom det sannolikt kommer att handla om ett fåtal överträdelser enligt de nya reglerna.

Förutom att sanktionsavgifterna ska vara effektiva, bör de vara avskräckande och stå i rimlig proportion till det intresse som de är avsedda att tillgodose, det vill säga intresset av effektivare sanktionering. I dag får penningböter bestämmas till högst 4 000 kronor. Som gemensamt straff för flera brott får penningböter bestämmas till högst 10 000 kronor. Sanktionsavgiften för överträdelse av bestämmelser om cabotagetransport är 40 000 kronor. Det framstår mot denna bakgrund som rimligt att avgiften uppgår till 10 000 kronor för att den ska ha en avskräckande effekt. Vi är medvetna om att de företag som kommer att påföras sanktionsavgifterna är av varierande storlek och därmed påverkas i olika omfattning av beloppets storlek.

⁶¹ 10 kap. 3 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Den föreslagna avgiften, 10 000 kronor, är dock enligt vår mening inte oproportionellt hög, inte ens för de mindre företagen.

7.6.4 Förfarandet i samband med påförande av sanktionsavgiften

Förslag: Polisman, bilinspektör och tulltjänsteman ska kunna besluta om förskott för sanktionsavgift enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och enligt 6 kap. 1 a § 3 yrkestrafikförordningen.

Möjligheten att besluta om förskott ska föreligga endast när det handlar om företag som inte har hemvist i Sverige.

Om det förskott som beslutats inte betalas i samband med kontrollen, ska polismannen, bilinspektören och tulltjänstemannen kunna besluta att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden. Det krävs synnerliga skäl för att avstå från att fatta ett sådant beslut.

Ett beslut om förskott eller att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska skyndsamt underställas Transportstyrelsens prövning. Transportstyrelsen ska omedelbart överpröva beslut om förskott och beslut om att inte fortsätta färden.

Beslut om förskott för sanktionsavgift eller beslut om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska inte kunna överklagas.

Vi föreslår att polisman, bilinspektör och tulltjänsteman ska kunna besluta om förskott för sanktionsavgift enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och 6 kap. 1 a § 3 yrkestrafikförordningen. De nämnda bestämmelserna ställer krav på att medföra och visa upp tillstånd och kontrolldokument enligt godsförordningen, bussförordningen och Interbus-överenskommelsen respektive att medföra sådant bevis om tillstånd som avses i 3 kap. 3 eller 5 § yrkestrafiklagen. Vi har tidigare (avsnitt 7.5.1) kommit fram till att dokumenten ska visas upp för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman. Dessa befattningshavare bör följaktligen kunna besluta om förskott för sanktionsavgift om dokumenten inte kan visas upp.

Möjligheten att besluta om förskott bör endast finnas när det handlar om företag som inte har hemvist i Sverige och där möjligheten att få till stånd en effektiv sanktion på grund av verkställighetsproblem annars kan bli problematisk. Skälet till att förskott ska tas ut av transportföretag som inte har hemvist i Sverige är att det finns begränsade möjligheter att i andra länder verkställa en i Sverige påförd sanktionsavgift. Syftet med förskottsbetalning är att få till stånd en effektiv sanktion. Verkställighetsåtgärder avseende sanktionsavgift omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.

Om det förskott som har beslutats inte betalas i samband med kontrollen, ska polismannen, bilinspektören och tulltjänstemannen besluta att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden. Det krävs synnerliga skäl för att avstå från att fatta ett sådant beslut.

I samband med kravet på förskottsbetalning uppkommer frågan om huruvida rättssäkerheten kan tillgodoses. Vi anser att kravet på rättssäkerhet tillgodoses genom den föreslagna hanteringen. Beslut om förskott för sanktionsavgift eller beslut om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden, ska skyndsamt underställas Transportstyrelsens prövning. Med skyndsamt avses samma dag. Transportstyrelsen har redan i dag en jourverksamhet för hantering av dessa beslut. Vi föreslår att Transportstyrelsen omedelbart ska pröva om besluten om förskott eller att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska bestå. Möjligen skulle man kunna överväga om kravet på skyndsamt och omedelbar prövning skulle kunna begränsas till att ärendet ska hanteras hos Transportstyrelsen under kontorstid. Om en sådan hantering kan utformas så att den går att förena med kravet på rättssäkerhet är dock någonting som får övervägas i ett annat sammanhang. Just nu bedömer vi att den befintliga jourverksamheten hos Transportstyrelsen bör kunna ta hand om överprövningen under samma former som i dag.

Transportstyrelsen ska vidare, om beslut om att inte fortsätta färden gäller, utan dröjsmål handlägga det ursprungliga ärendet om påförande av sanktionsavgift för överträdelsen. I samband med handläggningen ska Transportstyrelsen pröva om förskottet ska sättas ned eller efterges helt. Om det finns synnerliga skäl får Transportstyrelsen upphäva beslutet om att fordonet eller fordonståget inte

får fortsätta färden. Det är alltså Transportstyrelsen som fattar det slutliga beslutet om påförande av sanktionsavgift.

Beslut om sanktionsavgift ska vara möjligt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med gällande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Däremot föreslår vi, i likhet med vad som framgår av befintlig reglering, att beslut om förskott för sanktionsavgift eller beslut om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden inte ska få överklagas.

7.6.5 Möjligheter att vidta åtgärder för att säkra verkställighet av sanktionsavgift

Förslag: Egendom ska få omhändertas eller fordon få klampas när ett beslut att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden har fattats för att säkerställa betalning av ett förskott för sanktionsavgift enligt yrkestrafikförordningen. En sådan möjlighet ska införas i lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.

Bedömning: Egendom ska få omhändertas eller fordon få klampas när ett beslut att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden har fattats för att säkerställa betalning av ett förskott för sanktionsavgift enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Denna möjlighet omfattas dock av befintlig reglering i lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd. Något tillägg behöver således inte göras i lagen.

Enligt lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd får de i lagen angivna åtgärderna vidtas när ett fordons fortsatta färd har hindrats eller ett beslut att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden har fattats. Sådana förbud mot fortsatt färd kan meddelas enligt en rad författningar. I lagen anges enligt vilka författningar sådana förbud ska ha meddelats för att åtgärder ska få vidtas. De åtgärder som enligt lagen kan komma i fråga är att en polisman eller tulltjänsteman omhändertar fordonsnycklar eller annat föremål som behövs för färden, frakthandlingar och registreringsskyltar. Kan det av särskilda skäl antas att ett omhändertagande inte är tillräckligt för att säkerställa att beslutet följs, får Polismyndigheten eller

Tullverket besluta att fordonet eller fordonståget förses med en mekanisk, elektronisk eller annan typ av låsanordning (klampning). En åtgärd kan i majoriteten av fallen bestå i högst 36 timmar. Åtgärderna är ämnade att se till att ett fordon som har förbjudits att fortsätta färden faktiskt också står stilla. Avsikten är att framtvinga bättre efterlevnad av de regler som finns och beslut som har fattats enligt dessa regler. Åtgärderna utgör verktyg bland annat för att säkra verkställighet av vissa avgifter på yrkestrafikområdet.

Det saknar betydelse vem som har meddelat ett beslut om förbud mot fortsatt färd. Om ett beslut att färden inte får fortsätta har meddelats av någon som enligt underliggande författningar har rätt att meddela ett sådant beslut, kan ett beslut om omhändertagande fattas av såväl polisman som tulltjänsteman och ett beslut om klampning av såväl Polismyndigheten som Tullverket.⁶²

I 7 § lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd anges när omhändertagande eller klampning får vidtas i syfte att säkra verkställighet av sanktionsavgift. Som framgår av den föreslagna regleringen om förskott för sanktionsavgifter i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och yrkestrafikförordningen, ska en polisman, bilinspektör och tulltjänsteman kunna besluta om förskott för sanktionsavgift och att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden. Vår bedömning när det gäller sanktionsavgifter enligt 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är att förskott för dessa avgifter och efterföljande förbud mot fortsatt färd redan omfattas av ordalydelsen i 7 § 4 lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd. I den aktuella paragrafen nämns beslut enligt 7 d § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), det vill säga beslut om att fordonet eller fordonståget på grund av obetald sanktionsavgift inte får fortsätta färden. Komplettering av lagen behöver därför inte ske i denna del. Däremot behöver 7 § lagen kompletteras för att omhändertagande eller klampning ska kunna ske när ett beslut att fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden har fattats för att säkerställa betalning av förskott för sanktionsavgift enligt yrkestrafikförordningen.

⁶² Prop. 2013/14:256, s. 31.

7.7 Företagsbot som alternativ till sanktionsväxling

Ett skäl för att övergå till sanktionsavgifter inom yrkestrafikområdet är att de skulle ha bättre effekt när det gäller näringsidkare som begår brott. I detta sammanhang har vi även övervägt om företagsbot (avsnitt 7.1.4) skulle kunna vara ett alternativ till sanktionsavgift. I 36 kap. brottsbalken finns bestämmelser om företagsbot. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott och kan på yrkande av åklagare åläggas företag som har begått brott. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Ett företag kan åläggas att betala företagsbot för brott i företagets verksamhet om företaget inte har gjort vad som kan krävas för att motverka brottet eller om brottet har begåtts av någon i ledande ställning eller om brottet har begåtts av någon i företaget som har särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Det är åklagaren (strafföreläggande om högst tre miljoner kronor) eller domstolen som beslutar om företagsbot.

Vilket företag som helst som har verksamhet i Sverige kan åläggas företagsbot, alltså även utländska företag. Företaget behöver inte ha någon fast förankring här i landet med chefer, kontor eller andra lokaler, det räcker att det bedriver en yrkesmässig verksamhet här. Företagsboten är som lägst 5 000 kronor och som högst 10 miljoner kronor. Det finns även möjlighet att i vissa fall meddela förhöjd företagsbot uppgående till 500 miljoner kronor. Beloppet bestäms utifrån ett sanktionsvärde. Sanktionsvärdet är beroende bland annat av hur allvarligt brottet är, bakgrunden till brottet, hur det har gått till och vilka följder det fått. Företagsbot kan verkställas i annan medlemsstat med stöd av lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. När det kommer till utländska företag uppstår särskilda problem vid påförandet av företagsbot. Bland annat finns praktiska svårigheter med delgivning av företagsföreträdare och hantering för att få till stånd en betalning av företagsboten. Lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd, som kan användas för att säkra verkställighet av förskott för sanktionsavgift, kan inte användas. I stället hänvisas till kvarstadsbeslut enligt 26 kap. rättegångsbalken. Är någon skäligen misstänkt för brott och kan det skäligen befaras, att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller annorledes undandraget sig att betala exempelvis företagsbot, som kan antagas komma att på grund av brottet ådömas honom, får för-

ordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Kvarstad får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Det finns alltså ett krav på proportionalitet. Det krävs en väldigt hög företagsbot om det ska vara proportionerligt att belägga ett fordon, som kan vara värt några miljoner kronor, med kvarstad. Att meddela beslut om förskott för sanktionsavgift och beslut om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden framstår därför som en enklare lösning.

Åklagarmyndigheten har på senare år riktat in sig på ett ökat användande av företagsbot inom trafikområdet. Åklagarmyndigheten har haft en försöksverksamhet där man koncentrerat handläggningen av företagsbotsärenden inom trafikområdet till trafikenheter vid Åklagarkamrarna i Karlskrona och Östersund. Det har visat sig fungera väl och inneburit en väsentlig ökning av andelen ärenden som lagförs genom företagsbot.

I den rapport från september 2018 som Åklagarmyndigheten tagit fram med anledning av försöksverksamheten anges att många brott inom yrkestrafikområdet tidigare endast resulterade i lagföring av chauffören, vilket i regel stannade vid penningböter.⁶³ Genom att även utreda arbetsgivarnas ansvar och i förekommande fall lagföra dem med företagsbot uppnås en mer kännbar sanktion som även träffar mer rätt, då den straffar den som många gånger är den som haft egentlig kontroll över under vilka förutsättningar transporten ägt rum. I rapporten finns även resonemang kring konkurrens på lika villkor. Det framgår av rapporten att någon framställan om internationell rättslig hjälp i brottmål eller utfärdande av europeisk utredningsorder aldrig har gjorts i de trafikärenden som letts av åklagare vid lokala åklagarkamrar. Förundersökningar där den misstänkte har funnits utomlands har i flera fall lagts ner med hänvisning till att det inte bedömts proportionerligt att begära internationell hjälp. Att på detta sätt systematiskt underlåta att driva förundersökningar mot utländska misstänkta företag och lagföra dem, men lagföra dem med svensk anknytning medför, enligt rapporten, en snedvriden konkurrenssituation inom transportnäringen till nackdel för svenska företag. Ett sådant arbetssätt medför i praktiken en avkriminalisering av

⁶³ Företagsbot yrkestrafik. Utvärdering av projektet ”en utvidgning av trafikensheternas verksamhet”, Åklagarmyndigheten 2018, ÅM2018-1771, s. 26.

yrkestrafikreglerna för utländska bolag. Trafikenheterna hos Åklagarmyndigheten har därför haft som utgångspunkt att förundersökningar mot utländska aktörer ska bedrivas på samma sätt som mot svenska, vilket bland annat innebär att begära hjälp av andra stater i ärenden där det behövs.

Vi har tagit del av Åklagarmyndighetens erfarenheter och anser att företagsbot, trots de praktiska problem med delgivning och verkställighet som nämnts ovan, borde kunna användas i större omfattning än i dag. För flertalet överträdelse inom yrkestrafiken är det i dag emellertid stadgat penningböter. Detta innebär att företagsbot inte kan påföras. En straffskärpning från penningböter till böter i vissa fall skulle innebära att företagsbot kan användas och skulle därför kunna vara lämpligare än en växling till sanktionsavgift. Detta medför bland annat att de straffrättsliga sanktioner som redan finns i dagens system kan användas fullt ut. Vi har inom ramen för utredningen inte haft möjlighet att närmare undersöka vilka brott som skulle kunna bli aktuella för straffskärpning. Vi anser inte heller att en sådan utredning har ingått i vårt uppdrag.

8 Trafiksäkerhetskontrollanter och sållning för narkotika

I syfte att främja trafiksäkerheten har Polismyndigheten och Trafikverket tillsammans arbetat fram ett förslag om inrättande av så kallade trafiksäkerhetskontrollanter. Myndigheterna inkom 2018 med en gemensam hemställan¹ till regeringen om att nödvändiga förändringar i nu gällande lagstiftning skulle initieras av berörda departement i syfte att möjliggöra införandet av den nya yrkeskategorin. I hemställan anges att syftet med förslaget är att skapa förutsättningar för andra än Polismyndigheten att genomföra nykterhetskontroller på väg genom att stoppa fordon och genomföra utandningsprov i form av sållningsprov.

Det övergripande syftet med ett system med trafiksäkerhetskontrollanter är att öka trafiksäkerheten. En viktig del i arbetet med att främja säkerheten i trafiken är att minska förekomsten av alkohol- och narkotikapåverkade förare. I Sverige genomförs varje år ett stort antal alkoholutandningsprov, så kallade sållningsprov. Däremot är det i dagsläget inte tillåtet att genomföra sållningsprov för narkotika, alltså att genomföra provtagning eller undersökning utan misstanke om brott.

I vårt direktiv anges att vi ska ta ställning till om det finns skäl att införa ett system med trafiksäkerhetskontrollanter. Vi ska vidare, oavsett ställningstagande, lämna förslag till en förändrad lagstiftning för att möjliggöra införandet av en sådan yrkeskategori, inklusive vilken myndighet som bör ansvara för uppgiften. Utöver detta ska vi utreda förutsättningarna för att utföra sållningsprov i fråga om narkotika i trafiken. Vi ska som ett led i detta studera hur andra länder löst frågan samt komma med nödvändiga författningsförslag.

¹ I2019/00614/TM.

8.1 Trafiksäkerhetsmål och statistik

8.1.1 Nollvisionen och trafiksäkerhetsmål om nykterhet i trafiken

Det svenska trafiksäkerhetsarbetet utgår från den nollvision som riksdagen beslutade om 1997. Det långsiktiga målet för visionen är att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor samt att vägtransportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.² För att uppnå nollvisionen har riksdagen fastställt etappmål som årligen följs upp av Trafikverket. Det etappmål som gällt för vägtrafiken fram till och med 2020 innebär att antalet omkomna skulle halveras under perioden 2007–2020, vilket innebär högst 220 omkomna 2020. Vidare skulle antalet allvarligt skadade i vägtrafiken reduceras med en fjärdedel under samma period. Målnivån utgår från ett medelvärde av antalet omkomna under åren 2006–2008, närmare bestämt 440 personer. Under 2019 omkom 221 personer i vägtrafikolyckor. Utifrån rådande utveckling av antalet omkomna, samt övriga indikatorer, gör Trafikverket bedömningen att det är möjligt att målet om högst 220 omkomna i trafiken 2020 kommer att nås.³

I februari 2020 beslutade regeringen om ett nytt etappmål som innebär att antalet omkomna i vägtrafiken ska halveras till 2030 och att antalet allvarligt skadade ska minska med minst 25 procent under den angivna perioden. I faktiska tal innebär det 133 omkomna och 3 100 allvarligt skadade i vägtrafiken 2030.

Tabell 8.1 Antal omkomna och allvarligt skadade i vägtrafiken under perioden 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal omkomna	259	270	253	324	221
Antal allvarligt skadade	2 445	2 347	2 275	2 195	1 951

Källa: Trafikanalys.

Främjandet av nykterhet i trafiken utgör en viktig del i arbetet för att minska antalet personer som dödas eller skadas i trafiken. Målet

² Se prop. 1996/97:137.

³ Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen, Trafikverket 2020, s. 62 f.

för trafiknykterheten är att minst 99,9 procent av trafikarbetet ska ske med nyktra förare 2020. En nykter förare definieras som en förare med en blodalkoholhalt under 0,2 promille. Indikatorn baseras alltså endast på nykterhet med avseende på alkohol. Som underlag för att följa utvecklingen över andelen nykter trafik används data från Polismyndighetens kontrollverksamhet.

Av Trafikverkets analys framgår att andelen så kallad nykter trafik ökade något mellan 2018 och 2019. Andelen för 2019 är 99,75 procent, vilket kan jämföras med 99,73 procent 2018. Trafikverket bedömer att målet för 2020 inte kommer att nås.⁴

Tabellen nedan visar utvecklingen av andelen nykter vägtrafik under perioden 2015–2019. I den data som ligger till grund för mätserien finns ingen information om förekomst av narkotika, utan det är endast nykterhet beträffande alkohol som avses.

Tabell 8.2 Andel nykter trafik under perioden 2015–2019

Procent	2015	2016	2017	2018	2019
Andel trafikarbete med nyktra förare	99,77	99,76	99,74	99,73	99,75

Källa: Trafikverket.

8.1.2 Alkohol- och drogrelaterade olyckor i vägtrafiken

Ungefär 25 procent av dem som omkommer i vägtrafiken dör i alkohol- eller narkotikarelaterade olyckor. En olycka räknas som alkohol- eller narkotikarelaterad om man kan påvisa alkohol eller narkotika hos någon av de inblandade motorfordonsförarna, gående trafikanterna eller cyklisterna.⁵ Det är dock ofta okänt om en trafikant som överlever en trafikolycka var påverkad av narkotika eller inte vid olyckan.

Under 2019 omkom 53 personer i alkohol- eller narkotikarelaterade olyckor. Av dessa omkom 31 personer i olyckor som enbart var alkoholrelaterade, 15 personer i olyckor som enbart var narkotikarelaterade och 7 i olyckor som var både alkohol- och narkotikarelaterade. Under de senaste tio åren har antalet omkomna

⁴ Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen, Trafikverket 2020, s. 24.

⁵ Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen, Trafikverket 2020, s. 26 f.

i alkoholrelaterade olyckor minskat, men motsvarande utveckling kan inte ses beträffande de narkotikarelaterade olyckorna.⁶

Tabell 8.3 Antal omkomna i alkohol- och narkotikarelaterade trafikolyckor under perioden 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal omkomna i olyckor som var alkoholrelaterade	54	48	41	44	31
Antal omkomna i olyckor som var narkotikarelaterade	14	16	28	22	15
Antal omkomna i olyckor som var både alkohol- och narkotikarelaterade	7	19	12	9	7
Totalt antal omkomna i alkohol- eller narkotikarelaterade olyckor	75	83	81	75	53

Källa: Trafikverket och Transportstyrelsen.

Vad gäller färdssätt var en klar majoritet, närmare bestämt 60 procent, av de personer som omkommit i alkoholrelaterade olyckor under perioden 2015–2019 bilister. Motsvarande siffra för de narkotikarelaterade olyckorna var 65 procent. Vidare var 14 procent av de trafikanter som omkommit i alkoholrelaterade olyckor och 26 procent av dem som omkommit i narkotikarelaterade olyckor motorcyklister.⁷

Under 2018 genomfördes en svensk studie⁸ om förekomsten av alkohol och narkotika hos förare av lastbil och buss. Studien är baserad på 614 dödsolyckor och 3 381 olyckor med svåra personskador som samtliga inträffade under perioden 2008–2015. Resultatet av studien visade att alkohol förekom hos 15 procent, narkotika hos 6 procent och narkotikaklassade läkemedel hos 9 procent av de omkomna förarna. Detta är något lägre än för personbilsförare när det gäller alkohol, medan förekomsten av narkotika och narkotiska läkemedel ligger på ungefär samma nivåer. Vidare visade resultaten att problem med alkohol och narkotika hos förare av lastbil och buss främst var kopplade till förare av lätta lastbilar.

⁶ Som exempel kan nämnas att det 2009 omkom totalt 99 personer i alkohol- och narkotikarelaterade trafikolyckor. Av dessa omkom 79 i alkoholrelaterade olyckor, 18 i narkotikarelaterade olyckor och 2 personer i trafikolyckor som innefattade både alkohol och narkotika.

⁷ Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen, Trafikverket 2020, s. 27.

⁸ Ekström, C. & Forsman, Å., Förekomst av alkohol och droger hos förare av lastbil och buss som varit inblandade i dödsolyckor och olyckor med svåra personskador, VTI notat 22 2018.

8.1.3 Anmälda och lagförda rattfylleribrott

Totalt anmäldes 25 675 rattfylleribrott under 2019. Antalet anmälda rattfylleribrott avseende alkohol uppgick till knappt 11 560, vilket är en ökning med 370 i jämförelse med 2018. Antalet anmälda drog-rattfylleribrott uppgick till knappt 14 120⁹, vilket är en ökning med drygt 310 från året innan.¹⁰

Antal lagföringsbeslut¹¹ är av naturliga skäl lägre än antalet anmälda brott. Under 2018 uppgick antalet lagföringsbeslut med rattfylleri som huvudbrott till 4 230, vilket är en ökning med 18 beslut jämfört med året innan. Motsvarande siffra för drograttfylleri var 1 660, vilket är en ökning med 27 procent jämfört med året innan. Grovt rattfylleri var 2018 huvudbrott i 3 270 lagföringsbeslut, vilket utgjorde en ökning med 2 procent jämfört med 2017.¹²

Den generella trenden under det senaste decenniet är att det totala antalet anmälda och lagförda rattfylleribrott har minskat såvitt avser rattfylleri efter intag av alkohol, medan antalet anmälda och lagförda drograttfyllerier har ökat.

För uppgifter och statistik avseende genomförda alkohol-utandningsprov, se ovan (avsnitt 3.2.2 och tabell 3.11, avsnitt 3.2.8 och tabell 3.19, samt avsnitt 3.2.9).

8.2 Rättsliga utgångspunkter

8.2.1 Trafiknykterhetsbestämmelserna

Bestämmelserna om rattfylleri finns i 4 § och 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen). Bestämmelserna innebär i korthet följande.

Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit alkohol i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse

⁹ Preliminär uppgift för 2019.

¹⁰ Polismyndighetens årsredovisning 2019, s. 34.

¹¹ Med lagföringsbeslut avses fällande dom i tingsrätt eller beslut från åklagare om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse under ett kalenderår. En och samma person kan lagföras på olika sätt och vid flera tillfällen under ett år. Ett lagföringsbeslut kan innehålla beslut om flera brott och flera påföljder.

¹² Statistik från Brottsförebyggande rådet, se www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/rattfylleri-och-trafikbrott.html.

i högst sex månader (4 § första stycket). Promillegränserna innebär att någon bevisning om att förarens körförmåga varit nedsatt i det enskilda fallet inte behöver föras, utan straffansvaret kan knytas direkt till alkoholkoncentrationen i förarens blod. Som bevismedel för alkoholkoncentrationen används resultatet av ett alkoholutandningsprov eller ett blodprov.

Även den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet döms för rattfylleri. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination (4 § andra stycket). Bestämmelsen, som avser så kallat drograttfylleri, innebär i princip en nollgräns för förekomsten av narkotiska ämnen i blodet. Hänvisningen till 8 § narkotikastrafflagen gör att bestämmelsen omfattar såväl illegal narkotika som legal narkotika, alltså narkotikaklassade ämnen som ingår i läkemedel. Undantag gäller emellertid för förare som medicinerat med narkotikaklassat läkemedel i enlighet med den instruktion som läkaren eller receptutfärdaren lämnat. Undantaget omfattar däremot inte förare som brukat illegalt åtkomna narkotikaklassade läkemedel eller dem som överdoserat egna sådana läkemedel.

För rattfylleri döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkohol att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av annat medel, såsom narkotiska preparat, renings- eller lösningsmedel¹³ samt lugnande eller smärtstillande preparat¹⁴ (4 § tredje stycket). Rattfylleri på denna grund kallas kliniskt rattfylleri. Något krav på bevisning om alkoholkoncentrationen i blodet eller i utandningsluften finns inte. I stället krävs utredning om förarens körsätt eller beteende i övrigt.¹⁵

Om rattfylleribrottet enligt 4 § första, andra eller tredje stycket bedöms som grovt, ska föraren dömas för grovt rattfylleri (4 a §). Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften (punkten 1), föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol

¹³ Prop. 1951:30, s. 158.

¹⁴ Prop. 1989/90:2, s. 48.

¹⁵ Prop. 1989/90:2, s. 37.

eller något annat medel (punkten 2), eller framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten (punkten 3). Vid bedömningen ska hänsyn tas till samtliga omständigheter vid brottet. I de fall där någon av dessa omständigheter föreligger bedöms rattfylleriet i regel som grovt. Förmildrande omständigheter kan dock föranleda att brottet bedöms lindrigare.¹⁶

8.2.2 Alkoholutandningsprov

Av lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov framgår att ett alkoholutandningsprov får tas på den som skäligen kan misstänkas för bland annat rattfylleribrott enligt trafikbrottslagen eller annat brott, på vilket fängelse kan följa, om provet kan ha betydelse för utredning av brottet (1 § första stycket). Ett sådant alkoholutandningsprov tas av en polisman. Om misstanken gäller rattfylleribrott enligt trafikbrottslagen, får prov även tas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen.¹⁷ Provtagning ska ske på ett sätt som inte utsätter den på vilken provet tas för allmän uppmärksamhet. Om inte särskilda skäl föranleder något annat ska provet tas i täckt fordon eller inomhus i avskilt rum. Provet kallas bevisprov, eftersom det kan användas som bevis för alkoholkoncentrationen i utandningsluften hos den misstänkte.

Även i de fall då det inte föreligger någon brottsmisstanke får alkoholutandningsprov tas på förare av motordrivet fordon, om inte fordonet är avsett att föras av gående (2 § första stycket). Ett sådant prov kallas för sållningsprov och kan tas av en polisman, en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen eller av en bilinspektör som avses i fordonslagen (2002:574).

Om ett sållningsprov indikerar att alkoholkoncentrationen överstiger gränsvärdet, kan oftast skäligen misstanke om rattfylleribrott anses föreligga. Ett bevisprov kan då tas. Eftersom det i ett sådant fall föreligger skäligen misstanke om ett brott på vilket fängelse kan följa, kan även en kroppsbesiktning i form av blodprovstagning göras enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Precis som för bevisprov ska ett sållningsprov ske på ett sätt som inte utsätter den som provet tas på för allmän uppmärksamhet. Vidare får provet endast tas på eller

¹⁶ Prop. 1989/90:2, s. 39.

¹⁷ Se också lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

i nära anslutning till den plats där föraren kontrolleras och ett polisringripande mot föraren sker (2 § andra stycket).

Om den som är skyldig att lämna ett sällningsprov vägrar att medverka till detta eller inte kan lämna ett prov på grund av att han eller hon har varit inblandad i en trafikolycka, får ett blodprov tas trots att förutsättningar för det inte föreligger enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, alltså utan att det föreligger skälig misstanke om brott på vilket fängelse kan följa (3 §).

En polis eller en bilinspektör som har genomgått av Polismyndigheten anordnad utbildning för att ta sällningsprov, är behörig att använda sällningsinstrument för provtagning (14 § RPSFS 2012:19, FAP 333-2¹⁸).

8.2.3 Ögonundersökning

Lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken ger en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen rätt att undersöka ögonen på förare om det kan misstänkas att föraren gjort sig skyldig till rattfylleri eller till något annat brott på vilket fängelse kan följa och som har begåtts i samband med framförandet av fordonet (2 § och 4 § första stycket). Erforderlig brottsmisstanke kan baseras på förarens sätt att framföra sitt fordon, hans eller hennes uppträdande eller på att det annars föreligger omständigheter som tyder på drogpåverkan. Lagstiftningen ger, till skillnad från regleringen om alkoholutandningsprov, inte möjlighet till rutinmässig undersökning, utan kräver att det föreligger en misstanke om drograttfylleri. Undersökningen ska i likhet med vad som gäller för alkoholutandningsprov göras på ett sådant sätt att den undersökte inte blir föremål för allmän uppmärksamhet (4 § tredje stycket). Ögonundersökningen får endast omfatta yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel får användas pupillometer, penna eller annat liknande föremål samt mindre ljuskälla (3 §).

Om en ögonundersökning visar att det finns tecken på påverkan av ett otillåtet medel och skälig misstanke om drograttfylleri därmed föreligger, får kroppsbesiktning i form av blodprov göras enligt

¹⁸ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om alkoholutandningsprov med sällningsinstrument och bevisinstrument m.m.

bestämmelserna i rättegångsbalken. Om den som är skyldig att genomgå en ögonundersökning vägrar att medverka till det eller inte kan genomgå en sådan på grund av att han eller hon har varit inblandad i en trafikolycka, får ett blodprov tas på personen. Detta trots att förutsättningar för det saknas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, alltså även utan att det föreligger skäligen misstanke om brott (5 §).

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (1999:4, FAP 333–3) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken framgår att det endast är en polis som med godkänt resultat har genomgått särskild utbildning som får besluta om och genomföra ögonundersökning (1 §). Vidare får endast en av Rikspolisstyrelsen godkänd pupillometer användas (3 §). Den polis som genomfört undersökningen ska dokumentera sina iakttagelser på av Rikspolisstyrelsen upprättade blanketter (4 §). Av föreskrifterna framgår att Polismyndigheten ska bedriva utbildning för poliser i drogtecken och symptom (5 §).

8.2.4 Något om förutsättningarna för att inskränka grundläggande fri- och rättigheter m.m.

Genom regeringsformen, straffrättslig lagstiftning och internationella konventioner tillförsäkras alla människor i Sverige en privat sfär. Bestämmelserna om fri- och rättigheter i regeringsformen innebär bland annat att varje medborgare mot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan (2 kap. 6 § regeringsformen) samt frihetsberövande och inskränkningar av sin rörelsefrihet (2 kap. 8 § regeringsformen).

Beträffande begreppet kroppsligt ingrepp sägs i motiven till regeringsformen att det avser våld mot människokroppen. Dit hänförs läkarundersökningar och smärre ingrepp som bland annat blodprovstagning. Med kroppsvisitation avses enligt motiven undersökning av en persons kläder eller något som denne har med sig, exempelvis en handväska.¹⁹

Begreppet kroppsbesiktning förekommer inte i regeringsformen, men definieras däremot i 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken. I bestämmelsen anges att kroppsbesiktning avser undersökning av

¹⁹ Prop. 1975/76:209, s. 147.

människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Det kan vara exempelvis salivprov, blodprov, utandningsprov²⁰ eller urinprov. Utandningsprov betraktas således inte som ett kroppsligt ingrepp i lagens mening, men faller under begreppet kroppsbesiktning i 28 kap. rättegångsbalken.²¹ Även en ögonundersökning av det slag som regleras i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken utgör en typ av kroppsbesiktning.²² Bestämmelserna i lagen om alkoholutandningsprov och lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken utgör ett komplement till regleringen i rättegångsbalken och har företräde framför dessa regler (se 28 kap. 15 § rättegångsbalken).

Begränsningar i exempelvis rörelsefriheten och skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får endast göras genom lag och under förutsättning att det krävs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). Trafiknykterhetskontroller innefattar vanligtvis inskränkningar i både rörelsefriheten – föraren och eventuella passagerare i fordonet stoppas och får därmed sin rörelsefrihet begränsad – och skyddet mot kroppsliga ingrepp – föraren tvingas genomföra ett alkoholutandningsprov eller dylikt. Trafiknykterhetskontroller anses dock vara ett godtagbart ändamål för att inskränka rättigheterna i 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen.²³ Detta gäller oavsett vem som utför kontrollen.²⁴ För att uppfylla kraven i regeringsformen krävs emellertid att rätten att stoppa ett fordon samt skyldigheten för föraren att genomföra ett alkoholutandningsprov, eller annan typ av nykterhetskontroll, regleras i lag.²⁵

Utöver skyddet i den svenska grundlagen finns även en rad EU-rättsliga och internationella regelverk som skyddar alla människors fri- och rättigheter. Ett exempel är Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri-

²⁰ Prop. 1993/94:24, s. 45.

²¹ Lindberg, G., *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, Stockholm 2009, s. 635.

²² JO 2001/02 s. 76 med hänvisning till prop. 1998/99:43, s. 36 och 88. Se även Lagrådets yttrande, bilaga 8 till prop. 1998/99:43, s. 84.

²³ Prop. 1996/97:175, bet. 1997/98:JuU7 och rskr. 1997/98:138.

²⁴ Prop. 2009/10:171, s. 23 f.

²⁵ Ds 2008:68, s. 85 f.

heterna²⁶. I artikel 8 i konventionen anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens och att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och att det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. En viktig aspekt av skyddet för privatlivet är den fysiska integriteten. Tagande av blod- och salivprov, alkoholutandningsprov och ögonundersökning är exempel på ingrepp som faller in under artikel 8.²⁷ Även i förhållande till Europakonventionen anses emellertid trafiknykterhetskontroller i form av alkoholutandningsprov eller ögonundersökning som godtagbara.

Sammantaget kan konstateras att en nykterhetskontroll – oavsett om den avser kontroll för alkohol eller för narkotika – innefattar inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som åtnjuter skydd både genom den svenska grundlagen och Europakonventionen. Detta har betydelse både för hur en kontroll kan utformas och vilka som bör ha befogenheter att genomföra kontrollen.

8.3 Reglering av sållning för narkotika i några andra länder

8.3.1 Danmark

I likhet med situationen i Sverige har antalet fall av alkoholrelaterat rattfylleri i Danmark minskat under senare år, medan antalet ärenden avseende drograttfylleri har ökat. Statistiken kan tyda på att antalet narkotikapåverkade personer i trafiken ökar, men det kan också återspegla nya arbetsmetoder och ett ökat polisiärt fokus på just narkotikapåverkan i trafiken.²⁸

I Danmark är det inte olagligt att använda narkotika. Däremot räknas innehav, även för personligt bruk, som ett brott (1–2 §§ lov om euforiserande stoffer). Vad gäller rattfylleri är det inte tillåtet att köra bil eller motorcykel med en alkoholhalt i blodet överstigande

²⁶ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁷ Prop. 1998/99:43, s. 36 och 88.

²⁸ Droger i trafiken, NTF rapport 2019:1, s. 14.

0,5 promille (10 kap. 53 § færdselsloven). På samma sätt som i Sverige är det nollgräns för droger i trafiken (10 kap. 54 § samma lag).

Dansk polis har rätt att, utan att det föreligger misstanke om brott, kräva att en förare av ett fordon lämnar ett utandningsprov, svettprov eller salivprov eller genomgår ögonundersökning (10 kap. 55 § færdselsloven). För att genomföra ett sällningsprov för narkotika används ett salivbaserat sällningsinstrument²⁹. Med hjälp av en testpinne tas ett salivprov från föraren. Provet analyseras sedan i instrumentet under 8–9 minuter. Tiden för provtagning kan uppgå till 4 minuter, vilket gör att den sammanlagda tidsåtgången för provtagning och analys är som mest 13 minuter. Instrumentet kan detektera bland annat cannabis, amfetamin, kokain och heroin, men också vissa läkemedel. Med hjälp av salivprovet avgörs om blodprov ska tas.

Bedömningen av om den misstänkte drograttfylleristen ska tas med för blodprovstagnation utgår inte enbart från resultatet av salivprovet, utan baseras på personens samlade beteende. Även vissa yttre omständigheter som fynd av föremål på personen eller i bilen kan ha betydelse för beslutet om blodprov. Det är dock endast resultatet av blodprovet som avgör om föraren blir föremål för straffrättsligt förfarande avseende drograttfylleri. Vidare är det resultatet av blodprovet som används som bevisning vid en eventuell rättegång.

8.3.2 Finland

Även i Finland har antalet alkoholrelaterade rattfyllerier minskat, medan de narkotikarelaterade har ökat. Förklaringen till ökningen av drograttfyllerierna är, enligt den finska polismyndigheten, inte enbart en ökad droganvändning och en större förekomst av narkotika i trafiken, utan också ett ökat polisiärt fokus på rattfylleri- och drograttfylleribrottslighet.³⁰

I Finland är det förbjudet att använda, inneha och sälja narkotika (50 kap. 1 och 2 a §§ strafflagen). Precis som i Sverige har en strikt kontrollpolitik tillämpats på området och nolltolerans råder mot såväl innehav som bruk. Enligt den finska strafflagen gör en person som kör ett motorfordon sig skyldig till rattfylleri om han eller hon

²⁹ Det screeningsinstrument som för närvarande används av den danska polisen är Dräger DrugTest 5000.

³⁰ Se bland annat Droger i trafiken, NTF rapport 2019:1, s. 16.

har minst 0,5 promille alkohol i blodet, alternativt minst 0,22 milligram alkohol per liter i utandningsluften (23 kap. 3 § första stycket strafflagen). Gränsen för grovt rattfylleri är 1,2 promille alkohol i blodet eller 0,53 milligram alkohol per liter utandningsluft (23 kap. 4 § strafflagen). En förare kan också göra sig skyldig till rattfylleri eller grovt rattfylleri om han eller hon är påverkad av annat rusmedel än alkohol, till exempel narkotika (23 kap. 3 § andra stycket samma lag).

Den finska polisen har, utan krav på misstanke om brott, rätt att kräva att en förare av ett motordrivet fordon genomgår provtagning i form av utandnings- eller salivprov. Om personen vägrar medverka till provtagning eller om det behövs för att säkerställa möjligheterna att få ett tillförlitligt provresultat får kroppsbesiktning i form av blod- eller urinprov företas (9 kap. 2 § tvångsmedelslagen).³¹ Enligt finsk rätt utgör inte utandnings- och salivprov, men däremot blod- och urinprov, en typ av kroppsbesiktning.³²

Om en polisman misstänker att föraren är påverkad av droger får föraren som regel blåsa i ett alkoholutandningsinstrument. Om utandningsprovet inte ger utslag, trots att föraren visar tydliga tecken på att ha använt berusningsmedel, fortsätter polismannen att utreda ärendet genom att exempelvis genomföra ett salivprov. Utifrån resultatet av salivprovet och de övriga iakttagelser som kan göras tar polismannen ställning till om personen ska tas med för blodprovstagning. Det är resultatet av blodprovet som avgör om ärendet resulterar i åtal. Salivtestet är alltså endast ett sållningsprov och används inte som bevisprov.

Det salivtest som den finska polisen använder är av ungefär samma typ som det som används i exempelvis Danmark. Analystiden ligger på omkring åtta minuter. Tidsåtgången, liksom det faktum att provtagningen är förhållandevis kostsam³³, medför att det tas betydligt färre salivprov än utandningsprov. Enligt den finska polisens statistik genomförs omkring 10 000 salivprov per år, medan utandningsproven uppgår till över en miljon årligen.

³¹ Det framgår inte explicit av lagtexten att det är just utandnings- eller salivprov respektive blod- eller urinprov som avses. Detta förtydligas dock i förarbetena till regleringen, se RP 222/2010 rd, s. 323.

³² Se RP 222/2010 rd, s. 323.

³³ En provtagning kostar omkring 20 euro.

8.3.3 Norge

Norge har under lång tid haft en narkotikalagstiftning liknande den svenska. Bruk och innehav av narkotika har alltså ansetts utgöra ett brott och resulterat i böter eller fängelse (8 kap. 24 § första stycket och 31 § andra stycket lov om legemiddell samt 23 kap. 231–233 §§ lov om straff). I december 2017 fattade Stortinget beslut om att de som använder narkotika i första hand ska erbjudas stöd och behandling. I en efterföljande utredning föreslogs en avkriminalisering av bruk och innehav av mindre mängder narkotika för eget bruk.³⁴ Någon lagändring har ännu inte genomförts, men ärendet har remissbehandlats under 2020.

I likhet med den svenska regleringen föreskriver norsk rätt dock alltså att ingen får föra ett motorfordon när han eller hon är påverkad av alkohol eller annat berusande eller bedövande medel. Om alkoholkoncentrationen i blodet överstiger 0,2 promille eller 0,1 milligram i utandningsluften per liter luft anses föraren alltid som påverkad (4 kap. 22 § lov om vegtrafikk). Vad gäller narkotika föreskrivs ingen generell nollgräns, utan endast krav på att en påverkan kan fastställas. Det anges inte i lagtexten vilken grad av påverkan som krävs. Av bestämmelsen framgår dock att en person alltid anses som påverkad om koncentrationen av narkotika uppgår till vissa fasta gränsvärden (4 kap. 22 § tredje stycket lov om vegtrafikk)³⁵. Vidare finns även fasta gränsvärden för när ett drog- rattfylleribrott ska rubriceras som grovt till följd av den uppmätta koncentrationen.³⁶

En polisman har enligt norsk rätt möjlighet att genomföra alkoholutandningsprov eller annan typ av sällningsprov för att avgöra om en person är påverkad av narkotika eller annat berusningsmedel om det föreligger misstanke om rattfylleri, drograttfylleri eller annan brottslighet enligt lov om vegtrafikk. Motsvarande möjlighet finns även om föraren varit inblandad i en trafikolycka eller blir stoppad i en vägkontroll (4 kap. 22 a § lov om vegtrafikk).

³⁴ NOU 2019:26.

³⁵ Se även 5 kap. 31 § loven om vegtrafikk avseende de påföljder som överträdelse av regleringen kan medföra.

³⁶ Se även Forskrift om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.

Den norska polisen använder sig av ett salivbaserat sållningsinstrument för narkotika av samma typ som den danska polisen.³⁷ Instrumentet kan detektera cannabis, amfetamin, metamfetamin, kokain, bensodiazepiner och opiater. Endast polismän som har genomgått särskild utbildning får genomföra sållningsprovet.

Utfallet av salivanalysen får inte vara ensamt avgörande för om personen ska bli föremål för ytterligare provtagning. Polismannen som utför testet ska i stället göra en helhetsbedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Eftersom salivanalysen tar omkring åtta minuter och provtagningen är betydligt dyrare än utandningsproven, används metoden inte i lika stor omfattning som det traditionella utandningsinstrumentet för alkohol. Trots detta har antalet ärenden avseende drograttfylleri ökat med omkring 1 000 per år sedan 2015 då det nya instrumentet togs i bruk.

8.4 Kontroll av alkohol- och droganvändning i trafiken i dag

8.4.1 Inledning

För att motverka förekomsten av rattfylleri och öka trafiksäkerheten krävs förebyggande åtgärder. En viktig del i detta är Polismyndighetens arbete med trafiknykterhetskontroller. Regeringen har tidigare konstaterat att den preventiva effekten av nykterhetskontroller inte enbart består av den avskräckande effekt som ett straff innebär. Även det faktum att det uppfattas finnas en stor risk att ertappas utgör ett verksamt medel för att avhålla trafikanter från att framföra fordon efter att ha druckit alkohol eller intagit droger. Ytterligare en viktig omständighet är att kontrollerna bidrar till att upptäcka rattfylleribrott och förhindrar därmed trafikolyckor.³⁸

Utöver möjligheterna att genomföra nykterhetskontroller med alkoholutandningsprov och ögonundersökning har Polismyndigheten befogenhet att vidta en rad andra åtgärder, alltifrån omhändertagande av fordonsnycklar till kroppsbesiktning och straffprocessuella tvångsmedel enligt reglerna i rättegångsbalken. Genom lagstiftning som trädde i kraft 2008 har även tjänstemän vid Tullverket

³⁷ Den norska polisen har använt sig av instrumenten Testkassett DrugWipe 5S samt Dräger DrugTest 5000.

³⁸ Prop. 2007/08:53, s. 26.

och Kustbevakningen möjlighet att vidta vissa åtgärder för att ingripa mot rattfylleri. I förarbetena till lagändringen angavs att det förekommer att personer som ankommer till Sveriges gränser eller hamnar med fordon är påverkade av till exempel alkohol samt att det därför är angeläget att kontrollen av trafiknykterheten är effektiv vid Sveriges hamnar och gränser. Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen gavs således möjlighet att ta alkoholutandningsprov samt göra ögonundersökningar. I samband med lagändringen gavs också bilinspektörer befogenhet att genomföra utandningsprov. I nedanstående avsnitt redogörs för en del av de verktyg som de brottsbekämpande myndigheterna kan använda sig av i syfte att motverka och förhindra rattfylleri och drograttfylleri.

8.4.2 Polisens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Straffprocessuella tvångsmedel m.m.

I 23–28 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om förundersökning och användning av tvångsmedel. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Beslut om att inleda förundersökning ska fattas av Polismyndigheten eller åklagare. Om förundersökning har inletts av Polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen övertas av åklagare så snart någon skäligan kan misstänkas för brottet. Också i annat fall ska åklagaren överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken).

En polisman får vidta vissa utredningsåtgärder innan en förundersökning har hunnit inledas, bland annat hålla förhör och genomföra andra utredningsåtgärder som har betydelse för utredningen (23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken). En sådan utredning brukar betecknas primärutredning. Åtgärder som kan bli aktuella är främst platsundersökning och sådant förhör med vittnen och parter som kan ske i nära anslutning till att brottet begåtts.

Under en förundersökning gäller bestämmelserna om användning av tvångsmedel (23 kap. 16 § rättegångsbalken). Beslut om att tvångsmedel ska användas ska som huvudregel fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman har vissa självstän-

diga befogenheter att använda tvångsmedel eller andra åtgärder före eller under en förundersökning.

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en brottsutredning eller vara förverkat på grund av brottet kan tas i beslag enligt reglerna i 27 kap. rättegångsbalken (27 kap. 1 § rättegångsbalken). Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål som påträffas i annat fall får tas i beslag av undersökningsledaren eller åklagaren eller, om fara är i dröjsmål och det inte är fråga om vissa försändelser, av en polisman (27 kap. 4 § rättegångsbalken). Med fara i dröjsmål avses att situationen är sådan att ändamålet med åtgärden riskerar att gå om intet om beslut från undersökningsledaren eller åklagaren måste inväntas.

Husrannsakan är ett tvångsmedel som syftar till att bereda myndigheterna tillträde till hus, rum eller annat slutet förvaringsställe för att där söka efter personer som ska frihetsberövas, hämtas till förhör eller rätten, underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar samt efterforska omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brott (28 kap. 1–3 a §§ rättegångsbalken). Som slutet förvaringsutrymme betraktas till exempel en stängd bil.³⁹ Husrannsakan ska beslutas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § rättegångsbalken). En polisman har dock befogenhet att göra husrannsakan utan att det finns ett beslut från sådan befattningshavare, om det är fara i dröjsmål och åtgärden inte gäller delgivning (28 kap. 5 § rättegångsbalken).

Om det finns anledning att anta att ett brott på vilket fängelse kan följa har begåtts får den som skäligen kan misstänkas för brottet kroppsvisiteras. Syftet med kroppsvisitationen är att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet (28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken). Enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken får den som skäligen kan misstänkas för brott på vilket fängelse kan följa kroppsbesiktigas för samma ändamål. Vid beslut om och genomförande av en kroppsbesiktning ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Den innebär att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller de men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte (28 kap. 3 a § och 13 § första stycket rättegångsbalken). Förordnande om kroppsvisitation beslutas av undersöknings-

³⁹ SOU 1938:44, s. 328.

ledaren, åklagaren eller rätten. Vid fara i dröjsmål får åtgärden beslutas av en polisman (28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken).

Våldsanvändning m.m.

En polisman har enligt regleringen i polislagen (1984:387) rätt att stoppa ett fordon om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott, om det behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet genom att frihetsberöva honom eller henne eller på annat sätt inskränka hans eller hennes rörelsefrihet eller underkasta vederbörande kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller om det behövs för att genomföra husrannsakan i fordonet. Vidare har en polisman rätt att stoppa ett fordon om det finns behov för att reglera trafiken eller kontrollera fordon, förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet (22 § polislagen). Ett exempel på sådana föreskrifter är bestämmelserna i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Denna rättighet gäller till exempel en polisman som med laga stöd stoppar ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordons last (10 § första stycket 5). Våldsanvändning i det sammanhanget kan bland annat innebära användning av tekniska hjälpmedel såsom spikmatta. Om det krävs för att genomföra en fordons- eller lastkontroll får en polisman använda våld också efter att fordonet har stoppats.⁴⁰

Omhändertagande av fordonsnycklar m.m.

Om det av särskilda skäl anses finnas risk för att en person ska göra sig skyldig till rattfylleribrott av något slag får en polisman tillfälligt omhänderta fordonsnycklar, annat som behövs för färden, eller fordonet (24 a § första stycket polislagen). Bestämmelsen är enligt förarbetena i första hand avsedd att ge polisen uttryckligt lagstöd för att omhänderta fordonsnycklar så att man på ett enkelt sätt kan förhindra att ett nära förestående trafiknykterhetsbrott begås. I undantagsfall kan det finnas situationer där det kan bli fråga om att i stället omhänderta själva fordonet, exempelvis om det finns anledning att

⁴⁰ Berg, U., Kommentarer till polislagen, (november 2020, Juno), kommentar till 10 §, Karnov.

tro att den berusade personen har tillgång till nycklarna men polisen inte kan hitta dem. Med uttrycket annat som behövs för färden avses till exempel ett kort som ersätter fordonsnyckeln.⁴¹

Om förutsättningarna i 24 a § första stycket är uppfyllda och om det är nödvändigt för att söka efter sådan egendom som anges där, får en polisman även kroppsvisitera den som kan komma att göra sig skyldig till brottet samt genomsöka fordonet (24 a § andra stycket). I de fall då nycklarna inte frivilligt lämnas över, och inte heller är synliga, kan det finnas skäl för kroppsvisitation.⁴²

Omhändertagande av körkort

Körkortslagen (1998:488) innehåller bestämmelser om bland annat körkortsingripanden, alltså varning och återkallelse vid olika typer av trafikbrott och liknande. Av lagen framgår bland annat att ett körkort ska omhändertas om en körkortsinnehavare vid förandet av ett motordrivet fordon visat tydliga tecken på påverkan av alkohol eller annat ämne eller om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas på grund av att körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till exempelvis rattfylleri eller grovt rattfylleri (5 kap. 7 § 1 och 2). Omhändertagande av körkort eller en motsvarande behörighetshandling beslutas av Polismyndigheten, åklagare eller i vissa fall Tullverket eller Kustbevakningen (7 kap. 4 §).

8.4.3 Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Straffprocessuella tvångsmedel m.m.

Av lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott följer att Tullverket eller Kustbevakningen får besluta att inleda förundersökning om rattfylleribrott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då tjänstemännen vid Tullverket eller Kustbevakningen. Om saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så

⁴¹ Prop. 2003/04:159, s. 13 f. och 21 f.

⁴² Prop. 2003/04:159, s. 22.

snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl (3 §). Tjänstemannen har under primärutredningen samma befogenhet som en polisman att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av rattfylleribrott (4 § första stycket). Därutöver har tjänstemannen samma befogenheter som en polisman har att gripa den som misstänks för rattfylleribrott, ta med någon till förhör, ta egendom i beslag och genomföra husrannsakan samt besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (5–8 §§).

Våldsanvändning m.m.

Vad gäller våldsanvändning föreskrivs i 13 § ovannämnda lag att en kustbevakningstjänsteman i samband med åtgärder som anges i den aktuella lagen får använda de medel som anges i kustbevakningslagen (2019:32) för att genomföra en tjänsteåtgärd. Av 2 kap. 4 § kustbevakningslagen följer att en kustbevakningstjänsteman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten. Detta gäller bland annat om tjänstemannen möts med våld eller hot om våld, om någon som ska häktas eller anhållas eller annars med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas.

En tjänsteman vid Tullverket har i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om tulltjänstemannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last (13 § lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott och 29 § första stycket polislagen).

Slutligen har tjänstemän vid Tullverket eller Kustbevakningen, som tidigare nämnts, rätt att genomföra alkoholutandningsprov och ögonundersökning vid misstanke om rattfylleri. De har då samma befogenheter som en polisman har enligt 22 § polislagen att stoppa ett fordon eller ett annat transportmedel (1 § lagen om alkoholutandningsprov (1976:1090) och 4 § lagen (1999:216) om ögon-

undersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken). Det bör vidare nämnas att såväl tulltjänstemän som tjänstemän vid Kustbevakningen har rätt att bära tjänstevapen. En tulltjänsteman är dock förhållandevis sällan beväpnad, medan en tjänsteman vid Kustbevakningen generellt sett ska vara beväpnad i tjänsten.

Omhändertagande av fordonsnycklar och körkort

Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har befogenhet att, i syfte att förhindra rattfylleribrott, tillfälligt beslagta fordonsnycklar, annat som behövs för färdens, eller fordonet samt att genomföra kroppsvsitation och genomsöka fordonet (9 § lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott). En tjänsteman som har omhändertagit sådan egendom ska skyndsamt anmäla det till Polismyndigheten, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå och ansvara för den fortsatta hanteringen av frågan (10 § nämnda lag).

Genom lagändringen 2008⁴³ fick tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen även rätt att omhänderta körkort om en körkortsinnehavare vid förandet av ett motordrivet fordon visat tydliga tecken på påverkan av alkohol eller annat ämne eller om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas på grund av att körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till exempelvis rattfylleri eller grovt rattfylleri (7 kap. 4 § körkortslagen).

8.4.4 Bilinspektörers befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

En bilinspektör är den som har anställning som bilinspektör hos Polismyndigheten (1 kap. 3 § fordonslagen (2002:574)). Genom regleringen i 3 kap. 2 § fordonslagen har en bilinspektör rätt att på egen hand stoppa ett fordon för kontroll avseende till exempel flygande inspektion, men han eller hon har dock inte rätt att stoppa ett fordon i syfte att genomföra en nykterhetskontroll.⁴⁴ Till skillnad från polismän har bilinspektörer dock inte rätt att bruka våld i samband med att ett fordon stoppas, utan är hänvisade till möjligheten

⁴³ Prop. 2007/08:53.

⁴⁴ Prop. 2007/08:53, s. 91.

till så kallat envarsgripande⁴⁵. En trafikant är dock skyldig att lyda en bilinspektörs anvisning för trafiken (2 kap. 3 § andra stycket trafikförordningen (1998:1276)). En förare som inte gör detta kan dömas till penningböter (14 kap. 3 § 1 trafikförordningen).

Vidare har bilinspektören befogenhet att ta sållningsprov enligt lagen om alkoholutandningsprov, men får inte ta bevisprov eller genomföra ögonundersökning (2 § första och andra stycket lagen om alkoholutandningsprov samt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken).

8.5 Tekniska kontrollmöjligheter avseende narkotikapåverkan i trafiken

8.5.1 Snabbtester och standardisering

Ett av de grundläggande problemen avseende sållning för narkotika är att det inte funnits tekniska förutsättningar för att genomföra snabba och säkra sållningsprov vid en nykterhetskontroll i trafiken. Däremot utförs drogtester med hjälp av snabbtester för saliv och urin i Sverige i många andra verksamheter och sammanhang. Dessa är dock av varierande kvalitet och det är förhållandevis vanligt att den personal som använder testen saknar både den kunskap och utbildning som krävs för ett säkert användande.⁴⁶ Vidare saknas en europeisk standard som gäller snabbtester för droganalys. Sammantaget gör det att resultatet som erhålls från testerna många gånger är osäkra.

I syfte att minska osäkerheten och kostnaderna samt höja kvaliteten för användandet av snabbtester för droganalys inledde standardiseringskommittén Snabbtester för droganalys⁴⁷ under 2017 ett arbete med att utveckla en svensk standard för snabbtester för narkotika. Kommittén drivs av Svenska institutet för standarder (SIS). I kommittén ingår ett femtontal aktörer från myndigheter och olika branscher, bland annat Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Trafikverket och MHF. Arbetet fokuserar på specifikationer för hur testerna bör utformas, vilken kvalitet de bör ha och hur de kan bedömas vid upphandling. Kommittén gör också handlings-

⁴⁵ Enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken får envar gripa den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot.

⁴⁶ Uppgift från Kommittén Snabbtester för droganalys, SIS/TK 609.

⁴⁷ SIS/TK 609.

planer för hanteringen av testerna. Den nuvarande planeringen innebär att arbetet ska slutföras under första kvartalet 2021.

Arbetet inom kommittén fokuserar uteslutande på snabbtester för saliv och urin. Det finns dock även andra tekniker som används för snabbtest av narkotika. Nedanstående avsnitt sammanfattar ett urval av de tekniker som förekommer.

8.5.2 Saliv

En metod som används för snabbtester är salivprov och provtagning av munvätska. Provtagningen innebär vanligtvis att det tas ett salivprov från tungan eller insidan av kinden på testpersonen med en liten spatel. Provet analyseras sedan i ett analysinstrument. Det finns i dagsläget över 30 olika instrument för den här typen av provtagning, men det är endast ett fåtal som är av högre kvalitet.

Vid en annan metod analyseras munvätska som testpersonen har fått skölja munnen med under ett par minuter. Fördelen med såväl saliv- som munvätsketesten är de inte är lika ingripande ur integritetssynpunkt som exempelvis urinprov. Dessutom kan de ofta identifiera ett stort antal substanser i ett och samma test. En nackdel är att saliv generellt påvisar vad som intagits nyligen, vilket gör att resultaten kan skilja sig från exempelvis blod- eller urinanalyser.

Salivbaserade sållningsinstrument har använts under flera års tid vid trafikkontroller i flera av våra nordiska grannländer. Provtagningen inleds då med att polismannen tar ett salivprov från insidan av kinden eller tungan på testpersonen samt därefter analyserar provet med hjälp av ett portabelt analysinstrument. Hela analysen tar omkring åtta minuter och kan spåra de vanligaste typerna av narkotika. Ett positivt utslag måste dock generellt sett följas av ett blodprov för att resultatet ska anses tillförlitligt vid en eventuell efterföljande rättegång.

När de salivbaserade sållningsinstrumenten introducerades varierade kvaliteten. I vissa fall förekom inte bara problem med otillförlitliga analysresultat, utan också svårigheter kopplat till själva handhavandet av instrumentet. Ett problem var att många som stoppades för provtagning blev nervösa, vilket resulterade i muntorrhet och svårigheter att ta ett salivprov. De instrument som används i Norge,

Danmark och Finland har dock en bättre prestanda än de tidiga sällningsinstrumenten, vilket gör att problematiken har minskat.⁴⁸

8.5.3 Svett och hår

Analyser av svett har sedan ett antal år tillbaka använts vid snabbtester för narkotika. Vid provtagning stryks en bomullstuss mot huden samt placeras därefter i ett analysinstrument och analyseras. Metoden är förhållandevis billig och mindre ingripande än exempelvis urinprov.

Narkotika lagras även i hår och kan spåras genom håranalys under betydligt längre tid än genom urin- och blodanalys. När en person tagit en drog cirkulerar drogen i blodet och når kärlen i hårsäckarna. Substansen i drogen lagras sedan i håret och följer med ut genom hårsäcken när hårstrået växer. Genom att analysera hårstrået går det att avgöra om en person tagit en drog för flera månader sedan. Metoden används bland annat i körkortsärenden när en person behöver kunna visa att han eller hon har varit drogfri en viss tid för att återfå sitt körkort.

8.5.4 Urin och blod

Både urin- och blodprov används vid misstanke om bruk av narkotika eller drograttfylleri då den misstänkte efter ögonundersökning tas med för ytterligare kontroll. Det är endast så länge en drog befinner sig i blodet som den normalt sett utövar någon påverkan på de psykomotoriska funktionerna och därmed förmågan att framföra ett fordon. När drogen lämnat blodomloppet och utsöndrats i urinen har den nämligen passerat de delar av kroppen där den kan ge en trafikfarlig påverkan.⁴⁹ Detta innebär att urinprov ofta är ett viktigt verktyg för att avgöra om någon har intagit narkotika, men att det inte är lika relevant för sällning vid en vägkontroll.

⁴⁸ De salivbaserade sällningsinstrumentens tillförlitlighet varierar beroende på modell, men som exempel kan nämnas en studie från den norska folkhälsomyndigheten Folkehelseinstituttet (FHI) från 2014. Enligt studien visade DrugTest 5000, det instrument som sedan 2015 används av den norska polisen, korrekt positivt resultat för narkotika i 68–95 procent av fallen.

⁴⁹ Prop. 1998/99:43, s. 24.

8.5.5 Utandningsluft

Utandningsprov vid nykterhetskontroller kontrollerar nykterhet avseende alkohol. Det pågår dock forskning som undersöker möjligheterna att utveckla ett instrument för att med hjälp av utandningsluft avgöra om en person under det senaste dygnet intagit narkotika. Provet analyseras därefter med avancerad teknik. Studier har visat att analyserna av utandningsluften kan påvisa en rad droger och läkemedel såsom kokain, amfetamin och metamfetamin, MDMA, tramadol, kokain, alprazolam med flera.

I en svensk studie⁵⁰ som publicerades 2019 jämfördes resultaten av totalt 67 testpersoners utandningsprover med resultaten av forensisk undersökning med blod- och urinprov. Av studien framgår att resultatet av utandningsproven och den forensiska analysen överensstämde i 81 procent av fallen. Arbetet med utandningsluft bedöms således som lovande, men något färdigt sällningsinstrument som skulle kunna användas vid en vägkontroll finns i dagsläget inte.

8.5.6 Ögon

En undersökningsmetod som redan i dagsläget används i Sverige när det föreligger misstanke om att en person är påverkad av narkotika är ögonundersökning. Detta enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Den här typen av undersökning får endast användas om det föreligger misstanke om rattfylleri och fungerar alltså inte som en metod för sällning (avsnitt 8.2.3).

Vid ögonundersökningen används en så kallad pupillometer⁵¹, penna eller annat liknande föremål och slutligen en mindre ljuskälla av något slag. Undersökningen får endast avse ögonens utseende och funktion, så som ofrivilliga ryckningar i ögonen, förmågan att korsa ögonen samt pupillernas storlek och reaktion på ljus. För omkring 20–25 procent av de personer som genomgått en undersökning och som därefter får genomgå bevisprov visar den efterföljande provtagningen inte på något intag av narkotika.⁵²

⁵⁰ Beck, O., Ullah, S. & Kronstrand, R., First evaluation of the possibility of testing for drugged driving using exhaled breath sampling, *Traffic Injury Prevention*, vol. 20, no. 3 2019, s. 238 ff.

⁵¹ En pupillometer är ett mätinstrument för att mäta pupillen.

⁵² Rikspolisstyrelsens etiska råds yttrande den 27 juni 2013.

För närvarande pågår ett pilotprojekt inom Polismyndigheten som undersöker om analys av ögonrörelser med hjälp av sensor-teknologi kan användas för sällning för narkotika (8.7.3).

8.6 Tidigare åtgärder och försöksverksamheter för att motverka rattffylleri och drograttffylleri

8.6.1 Polisens arbete med alkoholutandningsprov

Under 2019 utförde Polismyndigheten cirka 1 261 000 alkoholutandningsprov⁵³ vilket är en minskning med 165 000 jämfört med 2015.⁵⁴ I Polismyndighetens strategi för verksamhetsområdet trafik⁵⁵ anges att ett av målen är att myndigheten ska bidra till att minska antalet döda och allvarligt skadade i vägtrafikmiljön, bland annat genom att bidra till att minska antalet förare som är påverkade av alkohol eller narkotika. I strategin anges även att alkoholutandningsprov ska ske vid varje kontrollkontakt med förare av motor drivet fordon och att en bedömning av eventuella symptom på drog-påverkan hos föraren ska göras. Det framgår också att en förutsättning för att andelen onyktra förare ska minska är att polisen kontinuerligt arbetar med olika preventiva metoder. Genom att till exempel utföra många alkoholutandningsprov på platser utspridda i tid och rum – och därigenom höja den upplevda upptäcktsrisken – kan enligt strategin en allmänpreventiv effekt uppnås. Vidare kan effekten ökas ytterligare genom att kombinera övervakningsinsatser med informationskampanjer. Syftet är att få förare av motordrivna fordon att avstå från att köra onyktra på grund av risken att ertappas. Enligt strategin ska polisen arbeta med riktade kontroller eller insatser vid specifika platser och tider där det finns en ökad risk för att det rent generellt förekommer onyktra personer eller där polisen genom underrättelser har information på individbasis.

⁵³ Polismyndighetens årsredovisning 2020, s. 40.

⁵⁴ För statistik avseende antalet genomförda alkoholutandningsprov under den senaste femårsperioden, se avsnitt 3.2.2 och tabell 3.11, avsnitt 3.2.8 och tabell 3.19, samt avsnitt 3.2.9.

⁵⁵ Polismyndighetens strategi för trafik som metod, Polismyndigheten, PM 46/2016.

8.6.2 ANDT-strategin och SMADIT

Utöver Polismyndigheten finns en rad myndigheter som arbetar för att minska förekomsten av rattfylleribrottslighet. Sverige har under lång tid haft en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, ANDT-politiken. Det övergripande målet för ANDT-politiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk.⁵⁶

Folkhälsomyndigheten har i uppdrag att stödja genomförandet av ANDT-strategin och att vara samordnande myndighet för samverkan mot alkohol och droger i trafiken.⁵⁷ Inom ramen för det uppdraget ska myndigheten även samordna de övriga myndigheter som arbetar tillsammans enligt modellen för samverkan mot alkohol och droger i trafiken, SMADIT. De myndigheter som ingår här är Trafikverket, Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Socialstyrelsen. Andra myndigheter som också deltar i arbetet är länsstyrelserna, Kriminalvården, Kustbevakningen och Tullverket. Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) deltar i arbetet.

Modellen SMADIT innebär att misstänkta ratt- eller sjöfyllerister, inklusive drograttfyllerister, så snabbt som möjligt, helst inom 24 timmar efter att en anmälan om brott upprättats, ska få möjlighet att komma i kontakt med socialtjänst eller beroendevård om de vill ha hjälp med att ändra sina alkohol- eller drogvanor. En viktig utgångspunkt är frivillighet och att det står den enskilde fritt att tacka nej till förslaget. Målsättningen är att minska antalet påverkade förare genom att minska antalet återfall bland ratt- och sjöfyllerister, öka möjligheten för de som rapporteras för dessa brott att ta itu med sina problem samt minska kostnaderna för vård, behandling och samhällets övriga insatser.

Någon komplett studie över vilken effekt SMADIT har för återfall i ratt- och sjöfylleri har inte genomförts, men det finns en rad intervjustudier och utvärderingar av projekt på lokal och regional nivå. Även om det är svårt att dra några säkra slutsatser av effekterna av det övergripande arbetet med SMADIT förefaller flera av stu-

⁵⁶ Bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/2011:203.

⁵⁷ Regeringsuppdrag, dnr. S2016/01028/FST (delvis).

dierna ge stöd för att SMADIT minskar risken för återfall och att modellen är samhällsekonomiskt lönsam.⁵⁸

8.6.3 Alkolås och villkorade körkort

En person som döms för rattfylleri eller grovt rattfylleri riskerar att få sitt körkort återkallat (se 5 kap. 3 § körkortslagen). Det finns emellertid möjlighet att få ett tillfälligt körkort med villkor om alkolås som alternativ till återkallat körkort. Det innebär att man kan fortsätta att köra bil eller annat motorfordon, så länge det finns ett godkänt alkolås installerat i fordonet. Med alkolås avses en sådan anordning i ett fordon som hindrar att fordonet startas och körs av förare som har alkohol i utandningsluften (1 kap. 2 § andra stycket körkortslagen).

Regleringen med ett permanent system för alkolås efter rattfylleri trädde i kraft den 1 januari 2012. Den som har fått eller riskerar att få sitt körkort återkallat på grund av rattfylleri eller grovt rattfylleri kan ansöka om körkort med villkor om alkolås hos Transportstyrelsen. Om ansökan bifalls får sökanden fortsatt tillstånd att framföra körkortspliktiga fordon i Sverige under förutsättning att fordonet är utrustat med ett godkänt alkolås (5 kap. 22 § körkortslagen). Vid misskötsamhet, eller om den enskilde av annan anledning inte längre uppfyller lämplighetskraven kan beslutet om villkor om alkolås tas bort och körkortet återkallas (5 kap. 23 § samma lag). Det är den enskilde som får stå för kostnaden för att delta i systemet med alkolås.

⁵⁸ Se bland annat Gustafsson, S., Smadit-metodens nytta och effekter – En uppföljande intervjustudie med misstänkta rattfyllerister, VTI notat 2–2014; Wiklund, M., Utvärdering av projektet Nationell samverkan mot alkohol och droger i trafiken enligt Skellefteåmodellen, Samhällsekonomisk bedömning, VTI notat 5–2009, samt Kjellin, L., Wadefjord, A. & Göthlin, P., En möjlighet att få hjälp. En studie av Samverkan mot alkohol och droger i trafiken (SMADIT) i Örebro län, rapport 2015-10-30.

Tabell 8.4 Ansökningar om alkoholås i ärenden om återkallelse av körkort på grund av rattfylleribrott under perioden 2015–2019

	Totalt antal ärenden	Antal ansökningar	Antal beslut om beviljat alkoholås
2015	6 609	2 151	1 811
2016	5 389	1 909	1 601
2017	5 694	1 983	1 712
2018	5 746	1 994	1 593
2019	6 477	2 307	1 702

Källa: Transportstyrelsen.

Förutom i Sverige finns i dag system för alkoholås i exempelvis Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Polen och Österrike. Varje land har sitt eget alkoholåsprogram och omfattningen av antalet villkorade körkort varierar. Sedan möjligheten infördes har totalt cirka 12 000 villkorade körkort utfärdats i Sverige. Ungefär 80 procent av de som påbörjar alkoholåsprogrammet har genomfört programmet och återfått ett ovillkorat körkort efter villkorstidens utgång.

8.6.4 Alkobommar

I Sverige har sedan 2013 genomförts olika försöksprojekt med automatiserade nykterhetskontroller, så kallade alkobommar, i hamnar. En automatiserad nykterhetskontrollstation kan utformas på delvis olika sätt. Den generella principen är dock att kontrollstationen är utrustad med en bom som hindrar ekipaget från att köra framåt, samt ett alkoholmätninginstrument som föraren blåser i. Under förutsättning att mätinstrumentet inte ger utslag öppnas bommen efter att föraren har blåst och ekipaget kan åka vidare.

MHF genomförde i samarbete med bland andra Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Trafikverket under åren 2013–2015 försöksverksamheter med automatiska alkobommar vid Tysklands-terminalen i Göteborgs hamn och Frihamnen i Stockholm. I Göteborg testades tekniken under hösten 2013. Försöksverksamheten i Stockholm pågick under hösten 2014 och första halvan av 2015.

Enligt MHF:s utvärdering av projekten⁵⁹ fungerade alkobommarna snabbt och effektivt och de bedömdes inte påverka trafik-

⁵⁹ Sjöström, L. O., Jonsson, T. & Johansson, K. Alkobommar. Fältförsök med IR-baserad utrustning för sållningsprov i hamnar, MHF 2014.

flödet i hamnarna negativt. Resultaten av mätningarna i Göteborg visade att 1 av 875 förare som passerade alkobommarna var alkoholpåverkad. Detta kunde jämföras med de ordinarie kontroller som Tullverket genomförde i hamnen innan alkobommarna sattes upp. Dessa visade att 1 av 95 förare var påverkad av alkohol. Även i Stockholm var resultaten goda och andelen alkoholpåverkade förare som kontrollerades minskade under kontrollperioden.

Utöver ovan nämnda försök genomfördes även ett fältförsök under 17 veckor i Göteborgs hamn vid Tysklandsterminalen. Även detta utvärderades av MHF. MHF konstaterade bland annat att försöket varit framgångsrikt och framhöll att en tydlig information till resenärerna på färjorna om de förestående utandningsproven i hamnen samt effektivt genomförda automatiska kontroller av samtliga fordonsförare sammantaget hade lett till en kraftigt minskad andel onyktra förare.⁶⁰

Våren 2015 gav regeringen Trafikverket i uppdrag⁶¹ att i samråd med övriga berörda aktörer analysera de juridiska, ekonomiska och praktiska förutsättningarna för ett införande av automatiska nykterhetskontroller i vissa hamnar. Trafikverket drog i sin rapport⁶² slutsatsen att alkobommar inte rekommenderas. Anledning till detta var att myndigheten ansåg att resursåtgången riskerade att påverka aktuella myndigheters samlade verksamheter negativt eftersom den endast riktas mot en brottskategori. Detta gick enligt Trafikverket emot hur arbetssätten i övrigt utvecklas. Av rapporten framgick vidare att kostnadseffektiviteten ansågs oklar då det i praktiken inte handlar om automatisk nykterhetskontroll i ordets rätta bemärkelse, utan om ett verktyg som endast till viss del var automatiserat och som krävde betydande personella insatser.

Arbetet med att införa alkobommar fortsatte och 2016 gav regeringen Trafikverket i uppdrag⁶³ att förbereda ett införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Trafikverket föreslog ett stegvist införande och konstaterade att ett införande av anläggningar i hamnområden är mycket komplext i och med att hamnarna har olika förutsättningar avseende såväl utformning och logistik som trafikering. Trafikverket framhöll också återigen att personresurser

⁶⁰ Sjöström, L. O., Jonsson, T. & Johansson, K. Alkobommar. Fältförsök med IR-baserad utrustning för sällningsprov i hamnar, MHF 2014, s. 57 ff.

⁶¹ Regeringsuppdrag, dnr. N2015/3208/MRT.

⁶² Automatiska nykterhetskontroller i hamnar, Trafikverket 2015, TRV 2013/65389.

⁶³ Regeringsuppdrag, dnr. N2016/02791/MRT.

är nödvändiga för genomförande av nykterhetskontroller genom kontrollverktyg som sållningsinstrument eller anläggningar för nykterhetskontroller. Därutöver underströk Trafikverket hur viktigt det var att verksamheten kunde utföras på ett resurseffektivt sätt och att den underlättade för kontrollmyndigheterna.

Hösten 2017 fick Trafikverket i uppdrag⁶⁴ av regeringen att införa anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Trafikverket skulle enligt uppdraget även föreslå hur mobila lösningar för automatisk nykterhetskontroll kan användas vid övriga hamnar och andra lämpliga platser i trafikmiljön. Av den delredovisning som gjordes i mars 2018 framgår att det i dagsläget endast finns en leverantör på marknaden som har en utvecklad teknisk lösning för uppgiften (MHF) och den alkobom som har använts i tidigare gjorda försök i Göteborg och Stockholm. Enligt Trafikverket finns det inte någon mogen marknad inom området, vilket innebar att det saknades relevanta standarder att hänvisa till vid en eventuell upphandling. Myndigheten påtalade därutöver att de mobila enheter för automatisk nykterhetskontroll, som ibland nämns i sammanhanget, ännu inte existerar på marknaden. Enligt delredovisningen föreföll det inte heller vara inom det området som utvecklingen sker i dag, utan att den har sin tyngdpunkt i fordonsmonterade alkolås och egenkontroll.

Som en del i regeringsuppdragen som Trafikverket fått har myndigheten samrått med Polismyndigheten angående bland annat de legala förutsättningarna för användning av alkobommar. Av Polismyndighetens rättsliga analyser framgår att frågan om användning av alkobommar aktualiserar en rad rättsregler och komplexa frågeställningar, inte minst då det innebär begränsningar i de grundlagskyddade rättigheterna om rörelsefrihet och skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Det har också stor betydelse om alkobommen används av staten eller en kommun, eller av en enskild fysisk eller juridisk person. Detta eftersom det i de två förstnämnda fallen är fråga om myndighetsutövning. Under förutsättning att det rör sig om just myndighetsutövning, och inte endast begränsningar som uppställs av en enskild aktör, har Trafikverket och Polismyndigheten bedömt att en alkobom förutsätter att en representant från en kontrollmyndighet som har befogenheter att använda våld för att stoppa fordon är på plats. Med hänsyn till de svårigheter som detta innebär och de komplexa juri-

⁶⁴ Regeringsuppdrag, dnr. N2017/05711/MRT.

diska frågeställningar som införandet av alkobommar medför har planerna på anläggningar med alkobommar ännu inte infriats i den skala som inledningsvis var tänkt.

Trafikverket slutredovisade regeringsuppdraget i december 2020.⁶⁵ I slutredovisningen påpekades bland annat att användning av automatiserade kontrollanläggningar kräver närvaro av personal från någon kontrollmyndighet, men att en möjlig lösning skulle kunna vara att införa ett system med trafiksäkerhetskontrollanter.⁶⁶

8.6.5 Försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar

Bakgrund

Den 1 juli 2010 trädde lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar i kraft. Regleringen gällde ursprungligen till och med den 30 juni 2013, men fick förlängd giltighetstid fram till och med den 30 juni 2016. Lagen innebar i korthet att särskilt förordnade personer, trafiknykterhetskontrollanter, hade rätt att i hamnar ta alkoholutandningsprov i form av sällningsprov på förare av motordrivna fordon. Syftet med försöksverksamheten var att möjliggöra fler trafiknykterhetskontroller i anslutning till ankommande trafik i hamnar.

Bakgrunden till lagstiftningen var att ett bevakningsföretag under våren 2007 fick i uppdrag av ett kommunägt hamnbolag att genomföra frivilliga nykterhetskontroller i form av alkoholutandningsprov i Ystads hamn. Efter en anmälan inledde Länsstyrelsen i Skåne ett tillsynsärende mot bevakningsföretaget. Länsstyrelsen konstaterade att företagets insatser gett goda erfarenheter, men att verksamheten inte var förenlig med gällande lag. Anledningen var att alkoholutandningskontroller av det aktuella slaget var en myndighetsåtgärd som är förbehållen polisen och att en utökning av behörigheten i detta avseende måste föregås av en författningsändring. Efter att ärendet uppmärksammats av regionala myndigheter beslutade regeringen att utreda frågan om en försökslagstiftning.

⁶⁵ Uppdrag att införa anläggningar för nykterhetskontroller. Slutredovisning av regeringsuppdrag N2017/05711/MRT, Trafikverket, rapport 2020-12-16.

⁶⁶ Frågan om ett eventuellt införande av ett system med trafiksäkerhetskontrollanter behandlas närmare i avsnitt 8.8.

Trafiknykterhetskontrollanternas befogenheter

Försökslagstiftningen gav en trafiknykterhetskontrollant rätt att i hamnar ta sållningsprov enligt lagen om alkoholutandningsprov (2 § försökslagstiftningen). Beträffande bakgrunden till regleringen angavs i propositionen⁶⁷ som föregick lagen att polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen ansvarar för en rad olika uppgifter av varierande beskaffenhet samt att det därför, oavsett resurstillskott, är svårt för dessa myndigheter att prioritera trafiknykterhetskontroller i sådan utsträckning att de fullt ut möter de krav som ställs i form av sådana kontroller. Att utvidga den krets av personer som har befogenhet att ta nykterhetsprov skulle enligt förarbetena skapa förutsättningar för en ökning av antalet utförda kontroller. Det framhölls att utgångspunkten måste vara att uppgifter på det brottsbekämpande området förbehålls polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter, men att detta inte skulle utesluta att det finns uppgifter som bör kunna utföras av andra. Sållningsprov bedömdes inte heller innebära något mer påtagligt intrång i den personliga integriteten och det ansågs därför att den typen av utandningsprov väl kan tas av andra än de som redan har denna befogenhet. Eftersom det var fråga om en väl avgränsad och mindre komplicerad uppgift gjordes i förarbetena bedömningen att en sådan utvidgning kunde genomföras på ett från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt godtagbart sätt. Mot bakgrund av erfarenheterna från de frivilliga kontrollerna i Ystads hamn ansågs det dessutom finnas skäl att tro att en sådan ordning skulle vinna acceptans hos allmänheten.⁶⁸

Lagen gav däremot inte trafiknykterhetskontrollanterna rätt att ta bevisprov eller genomföra ögonundersökningar. Enligt förarbetena fanns det flera skäl som talade mot en sådan ordning. Det påpekades bland annat att ett bevisprov eller en ögonundersökning, till skillnad från vad som gäller för sållningsprov, förutsätter att det finns misstanke om rattfylleribrott. En sådan bedömning innefattar rättsliga överväganden som alltjämt borde förbehållas polisen samt tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen. I motiven framhölls också att ett bevisprov utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel och ska tas inom ramen för en inledd förundersökning.⁶⁹ Om en förundersökning inte har inletts innebär ett beslut om straffpro-

⁶⁷ Prop. 2009/10:171.

⁶⁸ Prop. 2009/10:171, s. 14 f.

⁶⁹ Prop. 2009/10:171, s. 16.

cessuella tvångsmedel ett inledande av förundersökning.⁷⁰ Även detta är, och borde enligt förarbetena förbli, förbehållet tjänstemän vid de brottsbekämpande myndigheterna. En befogenhet att ta sällningsprov bedömdes inte heller av praktiska eller effektivitetsmässiga skäl behöva följas av en rätt att också ta bevisprov. Detta eftersom en polisman kan ta över och genomföra ett bevisprov om sällningsprovet skulle visa positivt resultat.⁷¹

Beträffande ögonundersökning framhölls att detta utgör ett större intrång i den personliga integriteten än ett sällningsprov.⁷² Det ansågs också vara en i förhållande till sällningsprov mer komplicerad undersökning vars resultat var förenat med större osäkerhet.⁷³

En trafiknykterhetskontrollant som skulle ta ett alkoholutandningsprov hade enligt försökslagstiftningen samma befogenhet som en polisman har enligt 22 § 4 polislagen att stoppa ett fordon (7 §). I förarbetena konstateras att alla som innan lagen trädde i kraft hade rätt att ta ett alkoholutandningsprov också har rätt att stoppa ett fordon samt att det av praktiska skäl var närmast nödvändigt att trafiknykterhetskontrollanter skulle ges den rätten i samband med provtagning. Detta eftersom de i annat fall skulle vara hänvisade till att den polisman som ledde arbetet stoppade varje fordon, vilket ansågs medföra en alltför stor effektivitetsförlust. Det diskuteras även om det fanns behov av att trafiknykterhetskontrollanterna skulle ges ytterligare befogenheter, men ett flertal principiella omständigheter ansågs tala mot detta. Med hänsyn till erfarenheterna från Ystads hamn, då mindre än två promille av de tillfrågade förarna valt att inte medverka, bedömdes behovet av ytterligare befogenheter som litet. Trafiknykterhetskontrollanterna gavs följaktligen enbart rätt att stoppa fordon på samma sätt som en bilinspektör, alltså utan att bruka våld.⁷⁴ Att inte följa en trafiknykterhetskontrollants uppmaning att stanna ett fordon var dock straffbart (se 2 kap. 3 § och 14 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276)).

⁷⁰ Se bland annat SOU 1995:47, s. 155.

⁷¹ Prop. 2009/10:171, s. 16.

⁷² Prop. 1998/99:43, s. 35.

⁷³ Ds 2008:68, s. 75 f. och prop. 2009/10:171, s. 16.

⁷⁴ Ds 2008:68, s. 86 och prop. 2009/10:171, s. 23 f.

Ledningsansvar m.m.

En viktig fråga vid införandet av försöksverksamheten var hur ledningen av kontrollanterna skulle organiseras. I lagen angavs att kontrollanten vid en trafiknykterhetskontroll ska stå under ledning av en polisman. Av förarbetena framgick att kontrollen visserligen typiskt sett var rutinartad och av enkel beskaffenhet, men att det inte kunde uteslutas att en polisman behövdes för att ingripa om problem skulle uppstå. Vidare framhölls i promemorian att en polisman behövde finnas tillgänglig när sållningsprovet visade positivt resultat för att kunna ta över och genomföra ett bevisprov samt vidta andra utredningsåtgärder.⁷⁵

Regeringen instämde i promemorians förslag om att en trafiknykterhetskontrollant skulle stå under ledning av en polisman. Till skillnad från promemorian menade regeringen emellertid att det inte framkommit några omständigheter som talade för att det skulle finnas behov av konstant polisiär närvaro vid de aktuella kontrollerna. I propositionen framhölls även att det faktum att ledningen i vissa fall borde kunna ske på distans överensstämde med vad som gäller vid säkerhetskontroller på flygplatser samt vid kontroller som utförs av hamnskyddskontrollanter i hamnar och av sjöfartsskyddskontrollanter på fartyg och i hamnanläggningar. Det påpekades också att det inte finns något krav på polisiär närvaro för bilinspektörer som tar alkoholutandningsprov. Regeringen delade således inte den uppfattning som presenterades i promemorian om att kravet på polisiär ledning innebar att en polisman alltid måste finnas omedelbart tillgänglig på kontrollplatsen. I stället menade regeringen att frågan om polispersonal måste närvara på själva kontrollplatsen skulle avgöras av Polismyndigheten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Propositionen slog dock fast att utgångspunkten borde vara att Polismyndighetens resurser inte skulle tas i anspråk för de direkta kontrolluppgifterna eftersom dessa väl kunde utföras av utbildade kontrollanter.⁷⁶ Den slutliga försökslagstiftningen föreskrev följaktligen inget krav på polisiär närvaro vid de kontroller som trafiknykterhetskontrollanterna genomförde. Däremot stod kontrollanterna under ledning av polisman, vilket innebar att polisman-

⁷⁵ Ds 2008:68, s. 78.

⁷⁶ Prop. 2009/10:171, s. 21 f.

nen hade en förmansställning i förhållande till kontrollanten som därmed stod i ett lydadsförhållande till polismannen.⁷⁷

Försökslagstiftningen innefattade även en skyldighet för kontrollanten att omedelbart underrätta polisen om en förare vägrade att stanna på kontrollantens anvisning eller om det i övrigt uppstod ordningsstörningar i samband med kontrollerna.⁷⁸ Vidare föreskrevs en samrådsskyldighet i förhållande till polisen (6 §).

Utbildning och kvalifikationskrav

De som enligt försökslagstiftningen var aktuella för att förordnas som trafiknykterhetskontrollanter var ordningsvakter eller väktare. Enligt lagen fick endast den som med godkänt resultat genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakter eller väktare samt en för uppdraget särskild utbildning förordnas (3 §). Utbildningen omfattade bland annat praktiska kunskaper om hur fordon stoppas och sällningsinstrumentet fungerar, men också relevanta rättsregler och bemötandefrågor. I och med att Polismyndigheten har huvudansvaret för allmän trafikövervakning i form av nykterhetskontroller och att kontrollanterna skulle stå under ledning av myndigheten bedömdes det lämpligt att just Polismyndigheten, eller någon som fått tillstånd av dåvarande Rikspolisstyrelsen, skulle bedriva den särskilda utbildningen för trafiknykterhetskontrollanter (6 §). Utöver krav på utbildning ställdes också krav på laglydnad och allmän lämplighet (3 § första stycket 2).⁷⁹

Förordnande, återkallelse och avstängning

En trafiknykterhetskontrollant förordnades av Polismyndigheten. Förordnandet skulle gälla för viss tid, högst tre år (4 §).

Om kontrollanten inte längre uppfyllde kraven avseende exempelvis laglydnad och lämplighet hade Polismyndigheten rätt att återkalla ett förordnande. Om det kunde antas att förordnandet skulle komma att återkallas fanns möjlighet för Polismyndigheten att stänga av kontrollanten från tjänstgöring till dess att frågan om

⁷⁷ Åberg, K., Lag om försökslagstiftning med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar (november 2020, Juno), kommentar till 6 §, Karnov.

⁷⁸ Prop. 2009/10:171, s. 22 f.

⁷⁹ Prop. 2009/10:171, s. 16 ff.

återkallelse hade prövats slutligt (8 §). Ett beslut om återkallelse kunde överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För prövning vid överklagande till kammarrätten krävdes prövningstillstånd (12 §).

Utfall och utvärdering av försöksverksamheten

Under 2010 gav regeringen dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utvärdera försökslagstiftningen.⁸⁰ Av utvärderingen⁸¹ som presenterades 2012 framgick att nio personer under försöksperioden hade utbildats, varav två också ansökt och förordnats som kontrollanter under våren 2012. Eftersom kontrollanterna erhållit sina förordnanden så nyligen saknades i praktiken erfarenheter från tillämpning av lagen.

Efter Rikspolisstyrelsens redovisning utarbetades en departementspromemoria⁸² samt en efterföljande proposition⁸³ där det föreslogs att försökslagstiftningen skulle fortsätta att gälla ytterligare tre år. Riksdagen beslutade under våren 2016 att förlänga försöksverksamheten till och med den 30 juni 2016.⁸⁴

I samband med förlängningen av lagens giltighetstid fick Polismyndigheten i uppdrag att på nytt utvärdera tillämpningen av lagen. Av utvärderingen framgick att det alltjämt inte förekommit någon verksamhet med trafiknykterhetskontrollanter och att inga nya kontrollanter hade förordnats. Det konstaterades att de regioner som hade hamnar inom sitt geografiska område däremot hade genomfört egna åtgärder mot onyktra vägtrafikanter i hamnar samt samverkat med Kustbevakningen och Tullverket i sådana åtgärder. Enligt Polismyndigheten kunde en anledning till att ingen verksamhet med trafiknykterhetskontrollanter hade bedrivits vara att den närvaro som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen hade i hamnar var tillräckligt stark för att fylla det befintliga behovet. Det som enligt analysen talade för att försökslagstiftningen skulle permanentas var att det inte kunde uteslutas att ett behov av trafiknykterhetskontrollanter skulle komma att uppstå i framtiden. Det framhölls att detta exempelvis skulle kunna uppstå om de

⁸⁰ Regeringsuppdrag, dnr. Ju2010/4252/L4.

⁸¹ Regeringsuppdrag, dnr. Ju 2012/4841/L4.

⁸² Ds 2012:40.

⁸³ Prop. 2012/13:68.

⁸⁴ Bet. 2012/13:JuU17 och rskr. 2012/13:184.

nämnda myndigheterna i framtiden skulle komma att behöva prioritera sina resurser annorlunda.

Mot bakgrund av vad som framkommit i Polismyndighetens utvärdering bedömde regeringen att det inte fanns behov av att utbilda och förordna ytterligare kontrollanter samt att det inte var sannolikt att sådana kontrollanter skulle komma att efterfrågas i större utsträckning i framtiden. Det vidtogs därför inga ytterligare åtgärder och lagen upphörde att gälla den 30 juni 2016.

8.7 Tidigare och pågående arbete avseende sällning för narkotika

8.7.1 Tidigare utredning och förslag om sällning för narkotika

Möjligheten att göra sällningsprov för narkotika har utretts tidigare. Regeringen tillsatte 1995 en särskild utredare med uppgift att se över bestämmelserna om drograttfylleri och grovt rattfylleri. Utredaren fick i uppdrag att analysera vilka problem som var förenade med den befintliga lagstiftningen och att lämna förslag till åtgärder som skulle medföra en effektivare bekämpning av brottstypen. Utredningen, förslög i sitt betänkande⁸⁵ bland annat att polismän skulle ges möjlighet att rutinemässigt genomföra ögonundersökning på förare av motordrivna fordon i syfte att fastställa eventuell drogpåverkan. Som skäl för detta angavs att de invändningar som eventuellt kan resas mot en sådan ordning från integritets- och rättssäkerhetssynpunkt uppvägs av den ökade trafiksäkerhet som regleringen förväntades medföra.⁸⁶

I den efterföljande propositionen⁸⁷ föreslog regeringen att det skulle införas en reglering (lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken) som gav polismän rätt att företa en ögonundersökning om det kunde misstänkas att föraren i samband med förandet av fordonet gjort sig skyldig till brott med fängelse i straffskalan. Regeringen konstaterade att det vid ögonundersökning förelåg en viss risk för felbedömningar och att vissa individers ögon eller pupiller kunde reagera på ett sätt som skulle kunna tyda på att de är drogpåverkade, när de i själva verket inte var

⁸⁵ SOU 1996:125.

⁸⁶ SOU 1996:125, s. 17.

⁸⁷ Prop. 1998/99:43.

det. Risken för en sådan felbedömning måste enligt propositionen minimeras, främst genom utbildning av polismännen. Det framhölls därutöver att undersökningen endast fick användas för att fastställa om skälig misstanke om drogpåverkan förelåg. Vad gäller integritetsaspekten menade regeringen att den föreslagna regleringen om ögonundersökning fick anses vara mer integritetskränkande än alkoholutandningsproven. Det konstaterades dock att det fanns anledning att anta att allmänheten skulle ha förståelse för åtgärder som syftar till att öka trafiksäkerheten. Mot bakgrund av risken för felbedömning föreslogs att det i lagen skulle införas ett krav på en viss grad av misstanke för att en ögonundersökning skulle få företas.⁸⁸ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

8.7.2 Studie om sållningsinstrument som detekterar narkotika i saliv

Under 2014 genomförde dåvarande Rikspolisstyrelsen en pilotstudie med salivtester.⁸⁹ Syftet var att undersöka salivbaserade snabbtester för narkotika för att kunna sammanställa en kravspecifikation inför en eventuell upphandling. Under projektet testade en arbetsgrupp bestående av verksamhetsspecialister i samverkan med ett flertal polisenheter sex kommersiellt tillgängliga salivbaserade sållningsinstrument⁹⁰. Utvärdering av instrumenten skedde inom ramen för polisens ordinarie verksamhet med syfte att granska teknikens funktionalitet och prestanda under operativa förhållanden.

I studien jämfördes resultatet av 153 frivilliga salivtester med samma personers provsvar från den blodprovсаналys som Rättsmedicinalverket genomfört. Av studien framgick att de instrument som ingick i projektet detekterade amfetaminer, cannabis, kokain och opiater, men att de inte var lämpliga för att detektera bensodiazepiner. Vidare visade studien att salivtesterna inte hade tillräcklig prestanda för att kunna användas vid rutinmässiga kontroller eller för att avfärda en skälig misstanke om drograttfylleri. I studiens slutrapport⁹¹ konstaterades att kostnaden för instrumenten och tids-

⁸⁸ Prop. 1998/99:43, s. 32 f.

⁸⁹ Beslut PT06/2014.

⁹⁰ I studien ingick instrumenten Alere DDS2, Biosensor Biosens 600, Dräger DrugTest 5000, Securetec DrugWipe 6S, Premier Biotech OralTox och UltiMed S1-Cup.

⁹¹ Pilotstudie. Sållningsinstrument som detekterar narkotika i saliv. Slutrapport. Rikspolisstyrelsen 2014-12-30.

åtgången för provtagning och analys utgjorde hinder för att de skulle kunna användas vid rutinmässiga kontroller. Den operativa nyttan ansågs, givet nuvarande rättsläge, begränsad. Detta eftersom skäligen misstanke måste uppnås vid varje enskilt fall innan en polisman har rätt att använda ett tvångsmedel i form av kroppsbesiktning och genomföra ett salivprov. Enligt rapporten kunde salivtester därmed inte användas som hjälpmedel inför ett beslut om kroppsbesiktning. Om det däremot hade funnits lagstöd för att genomföra salivtest redan vid misstankegraden kan misstänkas bedömdes screening-instrumenten däremot kunna fungera som ett komplement till Polismyndighetens övriga metoder och verktyg. Instrumenten skulle då kunna utgöra ett hjälpmedel vid bedömningen av förare som endast uppvisade vaga eller svårbedömda tecken på narkotikapåverkan.

I rapporten konstaterades vidare att ett införande av salivtester, i kombination med en systematisk selektering av fordon och förare, skulle kunna medföra att fler rattfyllerister som var påverkade av narkotika kunde upptäckas. Därutöver skulle en bättre bedömning redan vid vägganten möjliggöras, vilket skulle leda till en ökad rättsäkerhet och färre onödiga kroppsbesiktningar.⁹²

Studien resulterade i ett antal rekommendationer, bland annat att Polismyndigheten skulle avvakta med anskaffningen av salivtester till dess att det fanns lagstöd för att kontrollera förare genom salivprovtagning vid misstankegraden kan misstänkas, alternativt till dess att tekniken för salivtest uppnått sådan mognad att minst ett instrument på marknaden var tillräckligt pålitligt för att kunna avfärda en skäligen misstanke om att en förare är påverkad av narkotika.⁹³

Under våren 2013 beslutade dåvarande Rikspolischefen att inhämta yttrande från Rikspolisstyrelsens etiska råd, nuvarande Polismyndighetens etiska råd, avseende införande av sällningsprov för narkotika i form av salivprov. Till begäran om yttrande fogades en förstudie till det pilotprojekt som utgjorde grunden för rapporten från 2014. Etiska rådet instämde i sitt yttrande⁹⁴ med rapportens slutsats att de flesta borde uppfatta det som mindre integritetskränkande att, vid misstanke om brott, lämna salivprov på plats än att följa med till polisstationen för att lämna blod- eller urinprov.

⁹² Pilotstudie. Sällningsinstrument som detekterar narkotika i saliv. Slutrapport. Rikspolisstyrelsen 2014-12-30, s. 6.

⁹³ Pilotstudie. Sällningsinstrument som detekterar narkotika i saliv. Slutrapport. Rikspolisstyrelsen 2014-12-30, s. 7.

⁹⁴ Rikspolisstyrelsens etiska råds yttrande den 27 juni 2013.

Utifrån detta menade rådet att ett införande av salivprov som sällningsinstrument vid misstanke om brott kunde vara positivt ur integritetssynpunkt. Detta krävde dock att salivprovet utformades på ett sådant sätt att integritetskränkningen vid själva provtagningen blev så liten som möjligt.

Beträffande frågan om salivprov för sällning för narkotika, utan misstanke om brott, ansågs däremot integritetsfrågan betydligt mer problematisk. Grunden för användande av tvångsmedel, såsom kroppsbesiktning, mot enskilda måste enligt rådet vara att det föreligger en brottsmisstanke. Avsteg från den principen måste följaktligen göras med stor försiktighet och vara väl motiverade. Det underlag som rådet fått del av bedömdes sakna närmare analys av behovet av att införa rutinmässiga narkotikatest och de integritetsaspekter som kunde finnas berördes inte heller. Etiska rådet pekade på att det saknades underlag som visade hur ofta narkotikapåverkade personer förekom i samband med trafikolyckor samt att det inte gjorts något försök till bedömning av hur effektiv den föreslagna åtgärden skulle vara. Därutöver framhölls att det inte utan vidare kunde antas att många som accepterar att utsättas för rutinmässiga alkoholtester skulle ha lika lätt att förlika sig med att testas för narkotika, som i sig är en olaglig substans. Det skulle därför kunna uppfattas som en större kränkning att, för att kunna rentvå sig från misstankar, lämna prov som visar att man inte brukat narkotika. Sammanfattningsvis gjorde rådet bedömningen att det på befintligt underlag inte kunde tillstyrka ett införande av rutinmässiga sällningsprov för narkotika i form av salivtest.

8.7.3 Pågående projekt om sällning för narkotika med hjälp av ögonrörelser

Inom Polismyndigheten pågår för närvarande ett pilotprojekt avseende utvärdering av sällningsinstrument för narkotika med hjälp av analys av ögonrörelser. Tekniken bygger på att den som utför testet spelar in en kort sekvens av testpersonens ögonrörelser med hjälp av sensorteknologi, en så kallad eye tracker. Inspelningen bearbetas sedan med hjälp av en programvara som genom en klassificeringsalgoritm kan avgöra om testpersonen är påverkad av narkotika eller inte.

Projektets övergripande syfte är att bedöma om det är möjligt att utveckla ett sällningsinstrument för narkotika baserat på mätning av

ögonrörelser. Den primära frågeställningen fokuserar på hur väl det går att med sensorteknologi särskilja ögonrörelser hos nyktra personer från ögonrörelser hos personer som har påvisbara mängder narkotika i blodet. Projektet godkändes av Etikprövningsnämnden i oktober 2020.⁹⁵ Enligt tidsplanen ska insamling av referensmaterial inledas under början av 2021. Slutrapporten kommer att färdigställas under slutet av 2021. Fördelen i jämförelse med exempelvis salivbaserade sållningsinstrument är att programvarans överföring av ögonrörelser till en datoriserad graf sker på omkring 15 millisekunder, vilket kan jämföras med de 8 minuters analystid som de salivbaserade sållningsinstrument som används i våra nordiska grannländer behöver. Detta innebär att provtagningen och den efterföljande analysen med den nya tekniken blir betydligt mer tidseffektiv än den som salivproven i nuläget möjliggör. Polismyndigheten bedömer därutöver att intrånget i den personliga integriteten blir avsevärt mindre vid en analys av ögonrörelser än genom ett salivprov. Förhoppningen är att projektet ska vara ett första steg i utvecklingen av ett mobilt och robust sållningsinstrument för mätning av ögonrörelser som kan användas vid vägkontroller.

8.8 Ställningstagande om trafiksäkerhetskontrollanter

Bedömning: Ett system med trafiksäkerhetskontrollanter ska inte införas.

8.8.1 Betydelsen av nykterhetskontroller i trafiken

I likhet med de myndigheter som står bakom hemställan om trafiksäkerhetskontrollanter, Trafikverket och Polismyndigheten, anser vi att nykterhetskontroller har stor betydelse för trafiksäkerheten. Kontrollerna minskar risken för trafikolyckor genom att förhindra alkoholpåverkade förare från att köra vidare, men de har också en preventiv effekt. Frekventa nykterhetskontroller gör att såväl den faktiska som den upplevda risken för att den som kör berusad ska åka fast ökar. Detta leder till att färre väljer att köra när de är

⁹⁵ Etikprövningsnämndens beslut den 13 oktober 2020, dnr 2020-04742.

alkoholpåverkade. Kontrollerna stärker också de sociala normerna kring rattfylleri och drograttfylleri, inte minst eftersom de signalerar att samhället prioriterar den här typen av brottslighet. Sammantaget bidrar detta enligt vår bedömning till att människor blir mindre benägna att själva köra påverkade samt att de i större utsträckning reagerar och agerar när folk i deras närhet riskerar att göra sig skyldiga till rattfylleribrott.

8.8.2 Våra överväganden

Förutsättningarna för en effektiv verksamhet

För att det ska vara aktuellt att införa ett system med trafiksäkerhetskontrollanter krävs att det finns ett behov av en sådan yrkeskategori. Med hänsyn till det minskande antalet nykterhetskontroller i trafiken finns det i och för sig anledning att vidta åtgärder för att öka antalet kontroller. Frågan är närmast om detta bör ske genom att införa en ny yrkeskategori.

Det kan inledningsvis konstateras att konceptet med trafiksäkerhetskontrollanter inte är det första i sitt slag. Förslaget har stora likheter med den försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar som genomfördes under perioden 2010–2016 (avsnitt 8.6.5). Efter att lagstiftningen med trafiknykterhetskontrollanter hade utvärderats valde regeringen att inte permanenta regleringen. En av anledningarna till detta var att det över huvud taget inte hade bedrivits någon verksamhet enligt lagen under försöksperioden, trots att försökstiden förlängdes. Det bör framhållas att verksamheten skulle bekostas av den kommun eller det hamnbolag som ägde hamnen, vilket förmodligen hade betydelse för intresset att anlita trafiknykterhetskontrollanter. Erfarenheterna från försöksverksamheten gör likväl att det kan ifrågasättas om samhället bör lägga stora resurser på att utveckla ett nytt system med kontrollanter.

Vi ställer oss också tveksamma till hur stor ökning av antalet genomförda nykterhetskontroller som skulle kunna uppnås genom att införa trafiksäkerhetskontrollanter. Av stor betydelse för detta är vilka befogenheter trafiksäkerhetskontrollanterna skulle ha och i vilken utsträckning de skulle vara beroende av Polismyndigheten.

Det förslag som anges i hemställan utgår från att kontrollanterna skulle ha rätt att stoppa fordon och utföra sällningsprov, men att de skulle behöva polisiär assistans så snart ett sällningsprov visade positivt resultat. Inför varje kontrolltillfälle skulle kontrollanterna behöva samråda med en polisman för att säkerställa att det fanns polispatrull i närheten samt att patrullen hade möjlighet att bistå om behov skulle uppstå. Detta skulle innebära att kontrollanternas verksamhet blev beroende av arbetsläget inom Polismyndigheten och situationen inom Polismyndighetens övriga ansvarsområden. Därmed skulle en av de potentiella fördelarna med systemet – den minskade risken för att nykterhetskontroller prioriteras ned till förmån för annan brottsbekämpande verksamhet – till viss del gå förlorad. Det kan inte heller uteslutas att samordningen med trafiksäkerhetskontrollanterna och deras kontrollverksamhet skulle gå ut över den övriga polisverksamheten.

Vidare är det inte ovanligt att de polismän som utför nykterhetskontroller även upptäcker annan brottslighet i samband med detta. Dessa positiva bieffekter riskerar att gå förlorade om fokus läggs på att införa trafiksäkerhetskontrollanter i stället för att öka antalet polisleda kontroller.

Systemets legitimitet och trovärdighet

Utöver det faktum att trafiksäkerhetskontrollanterna i hög grad skulle vara beroende av assistans från en polisman kan det ifrågasättas om de skulle ha möjligheter att vidta effektiva åtgärder mot en förare som vägrar att stanna för kontroll. Att ett sådant agerande från förarens sida skulle kunna föranleda penningböter (se 2 kap. 3 § och 14 kap. 3 § trafikförordningen) kan knappast anses utgöra ett ändamålsenligt sätt att motverka beteendet. Det kan dessutom antas att en del av dem som inte stannar för kontroll gör detta just för att de är påverkade av alkohol eller andra droger. En trafiksäkerhetskontrollant kommer förvisso att ha viss generell befogenhet att bruka våld i samband med ett utandningsprov, under förutsättning att andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (se 29 § första stycket och 10 § första stycket 4 polislagen). Detta kan dock inte likställas med en rätt att bruka våld i samband med att stoppa fordon som i 10 § 5 polislagen.

Bristen på reella möjligheter att agera när en förare inte stannar enligt anvisning kommer att få negativa effekter för nykterhetskontrollernas effektivitet och kan påverka allmänhetens förtroende för verksamheten. Vi befarar också att det skulle underminera den preventiva effekt som ett ökat antal nykterhetskontroller syftar till att uppnå.

Det förekommer, som tidigare nämnts, att de som utför nykterhetskontroller även stöter på annan brottslighet i samband med detta. Det kan då uppfattas som svårförståeligt att de tjänstemän som utför kontrollen saknar befogenheter att ingripa mot denna brottslighet. Även detta skulle kunna ha betydelse för förtroendet för trafiksäkerhetskontrollanterna.

Rättssäkerhetsrelaterade aspekter

Ett sätt att effektivisera systemet med trafiksäkerhetskontrollanter skulle vara att utöka kontrollanternas befogenheter. Om de gavs möjlighet att exempelvis fatta beslut om kroppsbesiktning i form av blodprov eller andra typer av utredningsåtgärder skulle detta skapa förutsättningar för kontrollanterna att agera mer självständigt. Även om detta skulle kunna vara ett sätt att minska kontrollanternas beroende av assistans från den polisman som leder kontroller är det dock tveksamt om en sådan lösning skulle vara godtagbar ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utgångspunkten i dagsläget är att polismän samt tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket ansvarar för den del av trafikövervakningen som innefattar nykterhetskontroller.⁹⁶ Ett införande av trafiksäkerhetskontrollanter skulle innebära ett avsteg från detta. Redan det faktum att kontrollanterna ges befogenhet att stoppa fordon och genomföra utandningsprov innebär att de bedriver en verksamhet som medför inskränkningar av två grundläggande fri- och rättigheter – rörelsefriheten och rätten till skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Vi gör därför bedömningen att det finns anledning att vara restriktiv i vilka befogenheter trafiksäkerhetskontrollanterna bör få. Detta innebär

⁹⁶ Även bilinspektörer har rätt att genomföra utandningsprov i form av sällningsprov, men de har inte rätt att stoppa ett fordon i syfte att genomföra en nykterhetskontroll, se prop. 2007/08:53, s. 91.

också att kontrollanternas självständighet och i förlängningen verksamhetens effektivitet begränsas.

Kontrollanternas säkerhet och arbetsmiljö

Utöver kraven på en effektiv verksamhet måste ett system med trafiksäkerhetskontrollanter vara utformat på ett sådant sätt att staten kan garantera kontrollanternas säkerhet. Till skillnad från trafiknykterhetskontrollanterna som endast skulle verka i hamnar är avsikten att trafiksäkerhetskontrollanterna ska befinna sig ute i vägnätet. De riskerar då att komma i kontakt med allt från efterlysta personer och stöldgods till narkotika och vapen. Detta påverkar den arbetsmiljö som trafiksäkerhetskontrollanterna skulle verka i, särskilt med beaktande av att verksamheten kommer att innefatta kontakt med potentiellt alkohol- och narkotikapåverkade personer.

Kontrollanterna bör lämpligen ges utbildning i självskydd och kan utrustas med viss skyddsutrustning. Med hänsyn till att de kommer att sakna vapen och mandat att bruka våld i sin myndighetsutövning gör vi bedömningen att kontrollanterna får en mer utsatt arbetsmiljö än den som polismän har när de utför nykterhetskontroller. Detta bör enligt vår mening beaktas vid bedömningen av om trafiksäkerhetskontrollanter bör införas.

Sammanfattande slutsatser

Ett system med trafiksäkerhetskontrollanter skulle med största sannolikhet leda till en ökning av antalet nykterhetskontroller i trafiken. Vi anser dock att det resonemang som redovisats ovan talar starkt emot införandet av ett sådant system. Ett system där trafiksäkerhetskontrollanter genomför nykterhetskontroller på egen hand skulle inte vara effektivt. Detta eftersom verksamheten till sin natur är sådan att den kräver både en nära samverkan med Polismyndigheten och tillgång till polisiär kompetens. Dessutom skulle en verksamhet med kontrollanter kräva stora resurser, i synnerhet i uppbyggnadsskedet. Vi förordar därför i stället att kontrollerna genomförs inom Polismyndigheten och med polisiär närvaro.

Ett sätt att öka antalet nykterhetskontroller skulle kunna vara att utöka möjligheten för andra än poliser att genomföra sällningsprov i

form av utandningsprov. Polismyndigheten skulle då ha möjlighet att anställa civil personal som under polismans ledning kunde genomföra utandningsprov. Ett sådant upplägg skulle innebära att varje nykterhetskontroll genomförs av minst två poliser samt en eller flera civilanställda. Poliserna skulle leda arbetet och ansvara för att stoppa fordon samt genomföra bevisprov, analys av ögonrörelser och ta salivprov. De civilanställda skulle ansvara för sällningsprov för alkohol. Härigenom skulle antalet genomförda nykterhetskontroller i trafiken öka, utan att ytterligare polismän tas i anspråk. Samtidigt skulle de risker och de effektivitetsförluster som kontroller utan fysiskt närvarande polismän innebär undvikas.⁹⁷

8.9 Förslag om sällning för narkotika i trafiken

Förslag: Analys av ögon och ögonrörelser samt salivtester ska kunna användas för sällning för narkotika i trafiken, även utan att misstanke om brott föreligger.

Analys av ögon och ögonrörelser samt salivtester ska kunna utföras av polismän samt av tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket.

Förslagen ska införas genom en ny lag som ersätter den nuvarande lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov kommer att fortsätta att gälla oförändrad.

För att avgöra om det bör införas en reglering som möjliggör sällning för narkotika i trafiken måste behovet, nyttan och den förväntade effektiviteten av en sådan reglering analyseras. Det bör finnas ett påtagligt behov av en lagstiftning och en mindre ingripande åtgärd kan inte anses tillräcklig för att tillgodose detta.⁹⁸ Även nyttan av sällning för narkotika i trafiken och åtgärdens effektivitet är relevant vid denna bedömning. Vidare måste behovet och nyttan

⁹⁷ Vi har inte lämnat något konkret förslag om utformningen av en lagstiftning som skulle möjliggöra för civilanställda inom Polismyndigheten att utföra sällningsprov i form av utandningsprov. En möjlighet hade emellertid varit att utgå från vårt förslag om ändring av sista meningen i 2 § andra stycket lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, se avsnitt 1.1 i bilaga 8, men i stället ange att den typ av prov som bestämmelsen avser även får tas av den som är anställd hos Polismyndigheten samt innehar särskilt förordnande.

⁹⁸ Prop. 2019/20:64, s. 68 med hänvisning till SOU 2007:22, s. 176 f.

vägas mot andra motstående intressen, framför allt vikten av att värna rättssäkerheten och den personliga integriteten. För att det ska vara aktuellt att införa en reglering om sällning för narkotika krävs alltså att detta bedöms vara proportionerligt.

8.9.1 Behovet och nyttan av sällning för narkotika i trafiken

Första frågan som bör besvaras är om det finns ett behov av en reglering om sällning för narkotika i trafiken samt vilken nytta en sådan lagstiftning skulle ha.

Studier visar att såväl tillgången som användningen av narkotika ökar i Sverige.⁹⁹ Narkotikamissbruket orsakar stora kostnader för samhället och får i många fall förödande konsekvenser både för brukarna och för människor i deras omgivning. Den ökade förekomsten av narkotika avspeglas även i trafiken. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har antalet anmälda drograttfylleribrott ökat med över 320 procent under de senaste tio åren.¹⁰⁰ Under samma period har det skett en minskning av antalet alkoholrelaterade rattfyllerier och allvarliga trafikolyckor kopplade till alkohol. Denna positiva utveckling gäller däremot inte för antalet omkomna i drogrelaterade trafikolyckor. Antalet avlidna i narkotikarelaterade trafikolyckor har visserligen varierat under perioden 2009–2019, men någon generell nedgång kan inte skönjas (se avsnitt 8.1.2 och tabell 8.3). Detta är oroande eftersom det visar på att de åtgärder som vidtagits för att stärka trafiksäkerheten och minska förekomsten av onyktra trafikanter inte har haft tillräcklig effekt avseende narkotika.

En möjlig förklaring till att utvecklingen avseende alkoholrelaterade rattfyllerier och trafikolyckor skiljer sig från den beträffande de narkotikarelaterade är lagstiftningen om sällningsprov. Till skillnad från vad som gäller för alkohol saknas nämligen möjligheter att genomföra rutinmässiga sällningsprov utan krav på misstanke om brott för narkotika (se 2 § lagen om alkohol-

⁹⁹ Drogutvecklingen i Sverige 2019, CAN rapport 180, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

¹⁰⁰ Statistik från Brottsförebyggandet rådet (BRÅ), tillgänglig på www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/rattfylleri-och-trafikbrott.html, publicerat 2020-11-13.

utandningsprov och 2 § lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken).

Mot bakgrund av den statistik vi redogjort för ovan är det vår uppfattning att det finns ett reellt behov av att kunna genomföra sällningsprov även för narkotika i trafiken samt att någon mindre ingripande åtgärd än en reglering som möjliggör detta inte är tillräcklig för att behovet ska tillgodoses.

För att det ska vara aktuellt att införa en reglering krävs dessutom, som nämnts ovan, att en lagstiftning på ett effektivt sätt kan förväntas bidra till att motverka problemet. Möjligheterna att rent statistiskt ange vilka effekter en reglering skulle få på antalet narkotikapåverkade förare är begränsade. Det är dock principiellt viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg för att upprätthålla lag och ordning. Detta gäller även i de fall då den aktuella brottsligheten i sig inte har ett högt straffvärde, men där problemet är omfattande och innebär stora risker för människors liv och hälsa.

Lagen om alkoholutandningsprov och den möjlighet till sällningsprov som denna föreskriver är central för kampen mot det alkoholrelaterade rattfylleriet. Det finns därför skäl att anta att införandet av en lagstiftning som skulle möjliggöra sällningsprov för narkotika skulle vara ett effektivt sätt att minska förekomsten av drograttfylleri.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att de brottsbekämpande myndigheterna har ett påtagligt behov av att kunna genomföra sällningsprov för narkotika i trafiken. Vi anser också att en sådan reglering är till nytta i brottsbekämpningen och bidrar till en ökad säkerhet, både i trafiken och i samhället i stort.

8.9.2 Rättssäkerhetsrelaterade aspekter avseende sällning för narkotika

Nykterhetskontroller i trafiken innebär i sig en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter, bland annat rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Eftersom de dessutom innefattar någon typ av undersökning eller provtagning medför de också begränsningar av rätten till skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). En trafiknykterhetskontroll anses dock vara ett godtagbart ändamål för att inskränka rättigheterna i 2 kap. 6 och 8 §§

regeringsformen.¹⁰¹ Detta gäller oavsett om kontrollen avser alkohol eller annat medel. Det medför dock inte per automatik att det kan anses acceptabelt ur ett rättssäkerhets- eller integritetsperspektiv.

För att det ska vara möjligt att uppnå en hög nivå av rättssäkerhet krävs att de metoder och tekniker som används för sällningen är tillförlitliga och har en hög träffsäkerhet. I dagsläget kan i princip endast blodprov ge ett helt tillförlitligt svar på om en person är påverkad av narkotika på ett sådant sätt att detta kan utgöra en fara i trafiken. Blodprov är därför den teknik som för närvarande används för bevisprov beträffande drograttfylleri.¹⁰² Resultatet av ett sällningsprov måste vara så tillförlitligt att det, om än inte ensamt, kan läggas till grund för ett beslut om blodprov.

Till skillnad från de instrument som används för utandningsprov för alkohol kommer ett sällningsinstrument för narkotika aldrig att kunna detektera alla typer av narkotika eller narkotikaklassade läkemedel. Detta framstår inte heller som nödvändigt. För att provtagningen eller undersökningen ska fylla en funktion krävs dock att tekniken kan detektera de substanser som är vanligt förekommande vid drograttfylleribrottslighet, exempelvis kokain, amfetamin, tetrahydrocannabinol (cannabis och haschpreparat) samt lugnande medel och opiater.¹⁰³

Utöver kravet på tillförlitliga resultat måste tekniken vara anpassad för att kunna användas vid en vägkontroll. Detta förutsätter bland annat att utrustning och instrument är portabla och kan hanteras på kontrollplatsen. Undersökningsmetoden måste också vara utformad på ett sådant sätt att den kan hanteras av en polisman. Den kan med andra ord inte kräva särskild medicinsk utbildning eller avancerad teknisk kompetens. Risken för handhavandefel måste vara låg och utrustningen måste kunna användas i skiftande väder- och ljusförhållanden.

Tidsåtgången för provtagning eller undersökning samt analys har också betydelse för såväl teknikens effektivitet som vilken olägenhet åtgärden medför för den enskilde. En tidsåtgång motsvarande den för alkoholutandningsprov, alltså en eller två minuter, framstår inte

¹⁰¹ Prop. 2009/10:171, s. 23 f.

¹⁰² I många fall genomförs även urinprov. Urinprovet används dock inte som bevisprov för drograttfylleriet, men kan ha betydelse för utredning av narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

¹⁰³ Jämför Holmgren, A., Holmgren, P., Kugelberg, F. C., Jones, A. W., & Ahlner, J., "Prevalence of Illicit Drugs and Poly-Drug Use Among Drug-Impaired Drivers in Sweden", s. 361 ff.

som realistisk med dagens teknik för sållning för narkotika. Det kan dock inte krävas att den enskilde ska tvingas utstå alltför utdragna kontrollåtgärder, i synnerhet eftersom undersökningen ska kunna genomföras även utan misstanke om brott.

Oavsett hur lång tid som krävs för att genomföra undersökningen krävs att denna kan ske på ett diskret och smidigt sätt samt att den inte utsätter den enskilde för onödig uppmärksamhet från allmänheten. Provtagningen eller undersökningen får inte heller upplevas som direkt kränkande, men visst intrång i den personliga integriteten kan behöva accepteras.

För att besvara frågan om det bör införas sållningsprov för narkotika i trafiken behöver de tekniker och metoder som skulle kunna användas för detta analyseras utifrån ovanstående aspekter. Detta görs i nedanstående avsnitt.

8.9.3 Utvärdering av tillgängliga tekniker och metoder

I de första avsnitten nedan berörs de olika metodernas och teknikernas tillförlitlighet och användarvänlighet. Därefter följer en bedömning av hur behovet och nyttan av en reglering förhåller sig till de nackdelar och integritetsintrång som en lagstiftning i enlighet med förslaget skulle innebära.

Analys av ögonrörelser – tillförlitlighet och användarvänlighet

Ögonundersökning är den metod som för närvarande används i Sverige för att avgöra om en förare är påverkad av narkotika. Metoden utgår från en manuell undersökning av förarens ögon enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. För att ögonundersökning ska kunna genomföras krävs att föraren kan misstänkas ha gjort sig skyldig till exempelvis drograttfylleri (2 § aktuell lag). Drograttfylleriutredningen föreslog i samband med att regleringen utarbetades att ögonundersökning skulle få ske rutinmässigt, utan krav på misstanke om brott.¹⁰⁴ Regeringen ansåg emellertid att det saknades forskning om hur pålitlig metoden var samt att under-

¹⁰⁴ SOU 1996:125.

sökningen var mer integritetskränkande än ett utandningsprov.¹⁰⁵ Detta ledde till att rutinmässiga undersökningar inte tilläts.

Ögonundersökning har nu använts under drygt 20 års tid. Omkring 15–25 procent av dem som genomgått ögonundersökning och tas in för blodprov testar negativt.¹⁰⁶ Utfallet är, till skillnad från vid alkoholutandningsproven, delvis beroende av hur påverkad och hur samarbetsvillig testpersonen är, vilken erfarenhet den som utför undersökningen har, samt ljus- och väderförhållanden. Den statistik som finns tillgänglig i dagsläget ger dock enligt vår mening stöd för att analys av ögonrörelser är en tillförlitlig teknik för att avgöra om en person är påverkad av narkotika. Undersökningsmetoden har också fördelar givet den miljö och de förutsättningar som råder vid en vägkontroll. En ögonundersökning kräver till exempel inte någon omfattande utrustning eller avancerad utbildning. Tekniken uppfyller enligt vår uppfattning de krav som bör ställas avseende tillförlitlighet och användarvänlighet.

Analys av ögonrörelser med sensorteknologi utgör en vidareutveckling av ögonundersökning enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Tekniken, som håller på att utvecklas, skulle möjliggöra en förkortad undersöknings- och analys-tid. Enligt uppgift från Polismyndigheten tar en fullständig manuell ögonundersökning, vilket normalt krävs för att kunna bygga skäligen misstanke, omkring åtta minuter. Om analysen av ögonrörelser skulle kunna utföras med hjälp av sensorteknologi skulle tidsåtgången för provtagning och analys understiga ett par minuter. Detta skulle ha stor betydelse för möjligheterna att genomföra sällning för narkotika i trafiken på ett effektivt sätt samtidigt som olägenheten för den enskilde minskar.

Vi ser ingen anledning att begränsa möjligheten till sällning för narkotika i trafiken till att avse just ögonundersökning i dess nuvarande form, utan anser att även icke manuella undersökningar av ögon och ögonrörelser bör kunna komma i fråga.

¹⁰⁵ Prop. 1998/99:43, s. 32 f.

¹⁰⁶ Enligt de siffror som angavs i hemställan som låg till grund för Rikspolisstyrelsens etiska råds yttrande den 27 juni 2013 testar 20–25 procent av dem som tas med in för blod- eller urinprov negativt. I den forskningsplan som fogats till Polismyndighetens ansökan till Etikprövningsnämnden 2020 avseende pilotprojekt om utvärdering av sällningsinstrument för narkotika med hjälp av ögonrörelser angavs att cirka 85 procent av dem som efter undersökning vid vägkontroll uppskattas vara drogpåverkade också visar sig vara det.

Salivtester – tillförlitlighet och användarvänlighet

Samtliga våra nordiska grannländer använder sedan flera år tillbaka salivbaserade sällningsinstrument för narkotika. Tekniken har successivt förbättrats och det finns numera ett flertal instrument på marknaden. Ett antal av dessa, bland annat det som används i Norge, har i oberoende studier visat sig vara i princip lika tillförlitliga som de ögonundersökningar som den svenska polisen använder.¹⁰⁷ Salivtesterna kräver visserligen mer utrustning än en ögonundersökning, men instrumenten är portabla och kan hanteras utan omfattande utbildning. De instrument som används i Norden kan detektera cannabis, amfetamin, metamfetamin, kokain, bensodiazepiner och opiater. Detta innebär att flertalet av de vanligaste drogerna i trafiken täcks in.

Analystiden för de salivbaserade instrument som används i våra nordiska grannländer ligger i dag på omkring åtta minuter, vilket motsvarar tiden för att genomföra en ögonundersökning. Ett salivtest är dock, till skillnad från en ögonundersökning, inte beroende av yttre omständigheter som väder- och ljusförhållanden. Vidare kan användningen av ett salivbaserat instrument minska risken för att den enskilde upplever sig utlämnad till en polismans subjektiva tolkning vid en manuell ögonundersökning.

Vi bedömer att salivprov uppfyller de krav som bör ställas avseende tillförlitlighet och lämplighet för att kunna komma i fråga för sällning i trafiken.

Andra tekniker och metoder – tillförlitlighet och användarvänlighet

Utöver analys av ögonrörelser och salivtester finns en rad ytterligare metoder som används för provtagning för narkotika. Vi är dock av uppfattningen att dessa av olika anledningar inte lämpar sig för sällning vid en vägkontroll.

I vissa fall, som beträffande blodanalys, bör provtagningen utföras av medicinskt utbildad personal. Detta gör att metoden inte kan användas vid vägkontroller. Håranalys är ett annat exempel som, i likhet med blodanalys, kräver teknik som inte kan tillhandahållas

¹⁰⁷ Enligt en studie från den norska folkhälsomyndigheten Folkehelseinstituttet (FHI) från 2014 visade DrugTest 5000, det instrument som sedan 2015 används av den norska polisen, korrekt positivt resultat för narkotika i 68–95 procent av fallen.

eller hanteras vid en vägkontroll. Dessutom visar analys av hår inte om testpersonen är påverkad av narkotika vid provtagningstillfället, utan endast om han eller hon har intagit narkotika för en längre tid sedan. Tekniken påminner i denna del om analys av urin. Urinanalys används för att undersöka om en person brukat narkotika. Det är dock endast så länge som en drog befinner sig i blodet som den normalt sett utövar någon påverkan på förmågan att framföra ett fordon. Varken hår- eller urinanalys lämpar sig därför för sällning för narkotika i trafiken.

Hud- eller svettanalys har framhållits som möjliga tekniker för sällning för narkotika i trafiken. Den här typen av analyser visar mer aktuella uppgifter avseende narkotikaintag än håranalys. Provtagningsmetoden innefattar dessutom inte några stora intrång i den personliga integriteten. Eftersom provet tas från huden föreligger dock risk för kontamination; att en person har spår av narkotika på kroppen behöver inte per automatik avspegla ett faktiskt intag. Detta är enligt vår mening problematiskt. Vidare finns det oklarheter angående teknikens tillförlitlighet. Vi anser därför inte att metoden i nuläget är lämplig för sällningsprov för narkotika i trafiken.

Proportionalitetsbedömning och sammanfattande slutsatser

En förutsättning för att en reglering som möjliggör sällning för narkotika i trafiken ska införas är, som nämnts ovan, att detta är proportionerligt vid en avvägning mellan å ena sidan behovet och nyttan av en sådan reglering och å andra sidan det men eller intrång som regleringen kan förväntas innebära.

Vi har ovan kommit fram till att undersökning av ögon och ögonrörelser samt salivprov är tekniker som är tillräckligt tillförlitliga för att användas för sällning för narkotika. Vi anser dessutom att de uppfyller de krav som bör ställas avseende användarvänlighet och lämplighet. Båda metoderna är i nuläget mer tidskrävande än ett sällningsprov i form av ett utandningsprov. Detta medför visserligen att sällning för narkotika kommer att vara mindre resurseffektivt, och därmed dyrare, än nuvarande sällningsprov för alkohol. Teknikutvecklingen går emellertid hela tiden framåt och utvecklingen av analys av ögon och ögonrörelser med hjälp av exempelvis sensor-teknologi skulle förkorta tidsåtgången avsevärt. Även analystiden

för salivprov kommer med största sannolikhet att minska i takt med att tekniken vidareutvecklas och förfinas. Det bör vidare framhållas att kampen mot narkotika är en prioriterad fråga i svensk brottsbekämpning. En minskad förekomst av narkotika i trafiken skulle dessutom innebära minskade kostnader till följd av narkotikarelaterade olyckor, vilket påverkar samhället i stort. Vi anser sammantaget inte att tidsåtgången utgör ett hinder mot att de aktuella teknikerna ska kunna användas för sällning för narkotika i trafiken.

I fråga om integritetsaspekterna och andra motstående intressen är vi av uppfattningen att varken ögonundersökning eller salivprov innebär så stora intrång i den personliga integriteten att dessa i sig är olämpliga tekniker för ändamålet. Vad gäller en undersökning av ögon och ögonrörelser är detta visserligen, precis som ett utandningsprov, en typ av kroppsbesiktning. En ögonundersökning omfattar dock endast yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Integritetsintrånget kan därför inte anses vara så stort att det ensamt kan hindra att ögonundersökning skulle kunna utföras rutinmässigt. Att en ögonundersökning skulle kunna anses vara mer integritetskränkande än ett utandningsprov påverkar inte denna bedömning.¹⁰⁸

I likhet med ögonundersökningar har salivproven varit föremål för diskussion i Sverige tidigare, bland annat i samband med Rikspolisstyrelsens etiska råds yttrande 2013. Rådet ställde sig då tveksam till användning av salivtester när det inte förelåg misstanke om brott (avsnitt 8.7.2). Vi instämmer i och för sig i att användning av tvångsmedel mot enskilda som utgångspunkt bör kräva att det finns en brottsmisstanke samt att avsteg från den principen måste göras med stor försiktighet och vara väl motiverade. Vi bedömer dock att det under senare år har skett en viss förskjutning vad gäller avvägningen mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av effektiva verktyg för att bekämpa brottslighet.¹⁰⁹ I dag ligger tonvikten i större utsträckning på att möjliggöra effektiv brottsbekämpning och stärka säkerheten i samhället. Vidare behöver det integritetsintrång som en undersökning eller provtagning skulle medföra vägas mot behovet och nyttan av en reglering. Med hänsyn till ökningen av narkotika i trafiken är det angeläget att skapa

¹⁰⁸ Jämför resonemang i prop. 1998/99:43, s. 32.

¹⁰⁹ Se exempelvis kamerabevakningslagen (2018:1200) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att stävja drograttfylleriet. En möjlighet att genomföra sällningsprov för narkotika skulle vara ett betydelsefullt bidrag till detta arbete. Det skulle också vara ett sätt att öka säkerheten, både i trafiken och i samhället i stort. Även de positiva erfarenheterna som finns från våra nordiska grannländer talar starkt för en lagändring.

Vid en avvägning mellan de positiva effekter av en reglering om sällning för narkotika i trafiken samt det integritetsintrång och den olägenhet som en sådan lagstiftning skulle innebära för den enskilde är det vår slutsats att det förra väger betydligt tyngre. Även om sällningsprov för narkotika skulle vara mer resurskrävande än utandningsprov för alkohol skulle det bidra till att minska både kostnader och det mänskliga lidande som narkotikarelaterade olyckor i trafiken leder till. Det skulle också utgöra en viktig del i den samlade kampen mot narkotika i samhället. Vår bedömning är följaktligen att en reglering om sällning för narkotika i trafiken bör införas samt att en lagstiftning i enlighet med vårt förslag är proportionerlig.

8.9.4 Användning av sällningsprov för narkotika i trafiken

I vårt uppdrag ingår även att ta ställning till vilka personalkategorier som ska ha rätt att utföra sällningsprov för narkotika i trafiken.

Utöver poliser har i dagsläget också tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket befogenhet att utföra ögonundersökning enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken (4 § aktuell lag). Motivet till att reglerna utformats på detta sätt har varit behovet av effektivitet i kontroll- och brottsutredningsverksamheten.¹¹⁰ Genom ett ökat antal nykterhetskontroller avseende droger kan fler drograttfylleribrott förebyggas och upptäckas. Det framstår som naturligt att tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen även fortsättningsvis ska kunna genomföra ögonundersökningar samt att de, under förutsättning att tekniken vidareutvecklas, även ska få genomföra ögonanalys med hjälp av sensortechnologi.

Ur effektivitetssynpunkt framstår det även som lämpligt att tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen får befogenhet att genomföra salivtester. Varken provtagning eller hanteringen av

¹¹⁰ Prop. 2007/08:53, s. 41.

analysutrustningen för salivanalys kan anses komplicerad och ur den enskildes synvinkel borde det rimligen inte utgöra någon principiell skillnad att testet utförs av sådana tjänstemän i stället för av en polis. Det finns enligt vår mening inte heller några skäl som talar mot att tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen skulle kunna genomföra salivtester. En sådan reglering kan inte heller anses möta hinder från rättssäkerhetssynpunkt eller medföra någon obefogad inskränkning av den enskildes integritet.

De tjänstemän som ska utföra salivtesterna och analyserna av ögonrörelser bör ha motsvarande utbildning och kunskap som polismän har för detta ändamål. Detta innebär ytterligare integritetsgarantier och säkerställer att kraven på rättssäkerhet tillgodoses.

Vad gäller bilinspektörer har dessa inte befogenhet att genomföra ögonundersökningar. Med hänsyn till bilinspektörernas roll och då de alltid tjänstgör tillsammans med polismän menar vi att det inte finns några starka skäl som talar för att de ska få befogenheter att genomföra ögonundersökningar och ta salivprov. Däremot är det ändamålsenligt att bilinspektörerna uppmärksammar tecken på drogpåverkan och då sådana bedöms finnas tillkallar polisman.¹¹¹

För det fall att ett system med trafiksäkerhetskontrollanter införs anser vi att de inte bör ha befogenhet att genomföra ögonundersökning eller ta salivprov. En sådan ordning hade kunnat främja effektiviteten i kontrollanternas verksamhet. Det hade dock enligt vår mening inte varit lämpligt, bland annat utifrån de risker som detta skulle innebära för kontrollanternas (se avsnitt 8.8.2 för närmare resonemang).

8.9.5 Lagtekniska ställningstaganden

Salivprov och ögonundersökningar är, som tidigare nämnts, en form av kroppsbesiktning. Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § regeringsformen). En rätt för polismän eller tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen att ta salivprov och genomföra ögonundersökningar utgör en begränsning av dessa rättigheter. En sådan begränsning behöver regleras i lag (2 kap. 20 § regeringsformen).

¹¹¹ Prop. 2007/08:53, s. 44.

Nuvarande lagstiftning avseende undersökning av eventuell narkotikapåverkan i trafiken – lag om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken – möjliggör manuella ögonundersökningar vid misstanke om vissa brott i trafiken. Vårt förslag innebär dock en betydande förändring i förhållande till denna reglering, bland annat eftersom vi föreslår användning av icke-manuella ögonundersökningar och salivprov. Därtill kommer att dessa åtgärder ska kunna vidtas utan krav på misstanke om brott. Mot bakgrund av detta anser vi det mindre lämpligt att förslagen ska införas genom ändringar i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. En annan lösning hade varit att införa de föreslagna reglerna i lagen om alkoholutandningsprov. Vi bedömer emellertid att detta inte skulle öka användarvänligheten, utan snarare komplicera tillämpningen. Vi anser därutöver att regleringen blir tydligare och mer pedagogisk om den införs i en ny lag.

Vårt förslag är således att en ny lag som reglerar förutsättningarna för sällning för narkotika i trafiken genom salivprov och ögonundersökning införs, att lagen om alkoholutandningsprov kvarstår oförändrad, samt att lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken upphör att gälla genom antagandet av den nya lagen.

8.10 Eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter enligt direktiv

Vi har som framgår ovan tagit ställning mot ett införande av trafiksäkerhetskontrollanter. Enligt vårt direktiv ska vi dock, oavsett ställningstagande, lämna förslag till en förändrad lagstiftning för att möjliggöra införandet av en sådan yrkeskategori. Vi ska även föreslå vilken myndighet som bör ansvara för uppgiften. I denna del av uppdraget ingår också att analysera vilka som ska kunna komma i fråga för tjänstgöring som kontrollanter och vad som ska krävas vad gäller utbildning, vilka befogenheter kontrollanterna ska ha samt vad som ska gälla för ledning av verksamheten.

8.10.1 Befogenheter

Förslag: Trafiksäkerhetskontrollanterna ska ha rätt att, utan att använda våld, stoppa fordon för att genomföra sållningsprov för alkohol samt kontrollera körkort.

Bedömning: Trafiksäkerhetskontrollanterna ska inte ha rätt att genomföra utandningsprov i form av bevisprov, undersökningar av ögon och ögonrörelser eller ta salivprov. Trafiksäkerhetskontrollanterna ska inte heller i övrigt ha rätt att inleda förundersökning eller vidta andra utredningsåtgärder.

Utandningsprov – sållningsprov och bevisprov

En förutsättning för att utvidga den krets av personer som har befogenhet att ta nykterhetsprover är att detta sker under former som är betryggande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det medför att det finns anledning att vara restriktiv med vilka befogenheter som de icke polisiärt utbildade trafiksäkerhetskontrollanterna bör ha.

Systemet med trafiksäkerhetskontrollanter bygger på att kontrollanterna får rätt att bland annat genomföra sållningsprov för alkohol. Själva provtagningsförfarandet är av enkel och rutinbetonad natur. Det är dessutom fråga om en väl avgränsad och mindre komplicerad uppgift som inte utgör något mer påtagligt intrång i den personliga integriteten.¹¹² Det framstår därför som lämpligt att kontrollanterna, i enlighet med förslaget i hemställan, ges rätt att genomföra utandningsprov i form av sållningsprov.

Vad gäller bevisprov gör vi däremot en annan bedömning. För att genomföra ett bevisprov krävs att det föreligger en misstanke om rattfylleribrott. Denna bedömning innefattar rättsliga överväganden. Ett bevisprov är dessutom ett straffprocessuellt tvångsmedel och ska tas inom ramen för en förundersökning. Om en förundersökning inte har inletts anses ett beslut om ett straffprocessuellt tvångsmedel innebära ett faktiskt inledande av förundersökning.¹¹³ En befogenhet att ta sållningsprov måste inte heller, av praktiska eller effektivitetsmässiga skäl, följas av en rätt att ta bevisprov. När ett sållningsprov

¹¹² Prop. 2009/10:171, s. 14 f.

¹¹³ Se bland annat JO 2001/02, s. 95 och SOU 1995:47, s. 155.

visar positivt resultat, kan den trafiksäkerhetskontrollant som genomfört provet tillkalla en polis som kan ta över och genomföra ett bevisprov. Motsvarande ordning gäller redan för de civilanställda bilinspektörerna.¹¹⁴ Med hänsyn till vad som anförts ovan anser vi att trafiksäkerhetskontrollanterna inte bör genomföra bevisprov.

Sällning för narkotika – ögonundersökning och salivprov

Erfarenheterna visar att misstanke om drogpåverkan ofta uppkommer i samband med rutinmässiga alkoholutandningsprov. Under senare år har allt fler förare ertappats med narkotiska preparat i blodet.¹¹⁵ Det vore därför positivt om en trafiksäkerhetskontrollant hade möjlighet att genomföra sällningsprov för både alkohol och narkotika.

Vid införandet av försökslagstiftningen om trafiknykterhetskontrollanter i hamnar ansågs det inte lämpligt att trafiknykterhetskontrollanter gavs rätt att genomföra ögonundersökning. Som skäl för detta angavs bland annat att ögonundersökning krävde att det förelåg viss misstanke om brott samt att en ögonundersökning är betydligt mer komplicerad än ett utandningsprov.¹¹⁶

Vi har ovan föreslagit att det bör införas en reglering som möjliggör sällning för narkotika genom ögonundersökning och salivprov. Till skillnad från vad som i nuläget gäller för ögonundersökning enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken innefattar vårt förslag inget krav på misstanke om brott för att kunna genomföra en ögonundersökning eller ett salivprov. Som framhölls i samband med införandet av försökslagstiftningen är emellertid en ögonundersökning mer komplicerad än ett utandningsprov. Den ställer också högre krav på erfarenhet hos den som utför provet. Vidare är resultatet av undersökningen förenat med större osäkerhet än vid ett utandningsprov.¹¹⁷ Detta talar för att trafiksäkerhetskontrollanterna, i likhet med trafiknykterhetskontrollanterna, inte bör ha befogenhet att genomföra ögonundersökningar. En annan viktig aspekt är att trafiksäkerhetskontrollanterna skulle

¹¹⁴ Prop. 2009/10:171, s. 16.

¹¹⁵ Prop. 2007/08:53, s. 41.

¹¹⁶ Prop. 2009/10:171, s. 16.

¹¹⁷ Prop. 2009/10:171, s. 16.

utsätts för stora risker om de skulle genomföra sållningsprov för narkotika.

Vid en samlad bedömning anser vi därför inte att trafiksäkerhetskontrollanter bör genomföra ögonundersökningar eller ta salivprov.

Rätten att stoppa fordon m.m.

Att stoppas för exempelvis en nykterhetskontroll innebär en tillfällig inskränkning i den enskildes grundlagsskyddade frihet att förflytta sig inom landet (2 kap. 8 § regeringsformen). Rörelsefriheten inskränks både för den förare som ska kontrolleras och för eventuella passagerare. Att möjliggöra nykterhetskontroller i trafiken har dock ansetts vara ett godtagbart ändamål för att inskränka rörelsefriheten.¹¹⁸ Detta gäller oberoende av vem som genomför kontrollen.¹¹⁹ Systemet med trafiksäkerhetskontrollanter syftar till att möjliggöra nykterhetskontroller i trafiken utan polisiär närvaro. För att trafiksäkerhetskontrollanterna ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs således att de har rätt att på egen hand stoppa fordon.

Kontrollanternas rätt att stoppa fordon bör enligt vår bedömning motsvara vad som gällde för trafiknykterhetskontrollanter i hamnar. Detta innebär att de ges rätt att stoppa fordon utan att använda våld.

Trafiksäkerhetskontrollanterna kommer, till skillnad från trafiknykterhetskontrollanterna, att vara verksamma ute i vägnätet och inte enbart utföra kontroller i mer skyddade miljöer såsom hamnar. Detta medför att de kommer att mötas av en helt annan säkerhetsproblematik (se avsnitt 8.8.2). Det skulle kunna ses som ett argument för att de ska ges rätt att bruka våld. Det finns dock en rad omständigheter som talar starkt mot att ge kontrollanterna våldsbefogenheter.

Det är en väl etablerad princip att det är polismän som bör ha monopol att på samhällets vägnar bruka våld. Det har visserligen gjorts vissa avsteg från detta, men principen bör dock upprätthållas så långt som möjligt.¹²⁰ Även med beaktande av den arbetsmiljö som kontrollanterna skulle verka i menar vi därför att det inte kan anses försvarbart att ge trafiksäkerhetskontrollanter en generell rätt att bruka våld i sin myndighetsutövning.

¹¹⁸ Se bland annat prop. 1996/97:175, bet. 1997/98JuU7 och rskr. 1997/98:138.

¹¹⁹ Prop. 2009/10:171, s. 23.

¹²⁰ Ds 2008:68, s. 87.

En trafiksäkerhetskontrollant kommer dock att, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, ha rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i form av ett utandningsprov (se 29 § första stycket och 10 § första stycket 4 polislagen). Detta medför inte att kontrollanterna får rätt att använda våld för att exempelvis stoppa fordon. En förare som inte hör samman trafiksäkerhetskontrollanternas tecken och underlåter att stanna för kontroll kan emellertid dömas till penningböter enligt 2 kap. 3 § och 14 kap. 3 § trafikförordningen.

Kontroll av körkort och eventuella ytterligare befogenheter

Enligt den konceptbeskrivning som NYKTRA-projektet tagit fram för trafiksäkerhetskontrollanterna, som i sin tur ligger till grund för hemställan, föreslås kontrollanterna även få rätt att kontrollera körkort. Detta överensstämmer med de bestämmelser som gäller för bilinspektörer.

Att genomföra en nykterhetskontroll på väg utan att i samband med kontrollen försäkra sig om att föraren har laglig rätt att framföra fordonet framstår som olämpligt. Vi instämmer därför i förslaget att trafiksäkerhetskontrollanterna även bör kontrollera körkort i samband med att sällningsprov genomförs. För att detta ska kunna ske på ett effektivt sätt krävs att trafiksäkerhetskontrollanterna har möjlighet att kontrollera uppgifter i vägtrafikregistret.

Som redogjorts för ovan (avsnitt 8.6.3) finns det personer som har villkorade körkort och som endast får lov att köra fordon som har ett godkänt alkoholås installerat. För att kunna kontrollera om föraren framför fordonet lagligt måste en trafiksäkerhetskontrollant därför också ges befogenhet att i sådana situationer kontrollera om det aktuella fordonet är utrustat med alkoholås.

En polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har, utöver rätten att stoppa fordon och genomföra sällningsprov, befogenheter att vidta en rad andra åtgärder för att ingripa mot rattfylleri. De får till exempel under vissa förutsättningar göra husrannsakan, ta egendom i beslag, besluta om kroppsvisitation samt omhänderta fordonsnycklar (avsnitt 8.4.2. och avsnitt 8.4.3). Utvecklingen har under senare år gått mot att vissa uppgifter som tidigare varit förbehållna polismän numera även kan utföras av andra

personalkategorier inom Polismyndigheten. Detta gäller bland annat möjligheterna att leda förundersökning, hålla vissa typer av förhör samt delge information om förenklad delgivning.

Vi gör bedömningen att trafiksäkerhetskontrollanterna inte bör genomföra bevisprov. Kontrollanterna kommer därför att i de lägen då sällningsproven ger positivt utslag vara beroende av assistans från en polisman för att genomföra ett bevisprov. Detta medför i sin tur att det kommer att finnas en polisman på plats när bevisprov har genomförts. De utredningsåtgärder i form av förhör samt eventuella beslut om kroppsvisitation, omhändertagande av fordonsnycklar etcetera som kan aktualiseras bör då kunna tillgodoses genom polismannens försorg. Det framstår vidare som lämpligt att det är en polisman som fattar beslut om kroppsbesiktning eller andra utredningsåtgärder även i de fall då föraren har lämnat ett positivt salivprov eller bedömts drogpåverkad efter en ögonundersökning.

Trafiksäkerhetskontrollanter bör enligt vår bedömning alltså inte ges rätt att inleda förundersökning, fatta beslut om andra typer av kroppsbesiktning än sällningsprov eller besluta om andra utredningsåtgärder.

8.10.2 Ledningsansvar och huvudmannaskap

Förslag: En trafiksäkerhetskontrollant ska stå under ledning av en polisman vid kontrollerna.

Trafiksäkerhetskontrollanterna ska ha sin organisatoriska hemvist inom Polismyndigheten.

Under polismans ledning

En utvidgning av den krets av personer som har befogenhet att ta nykterhetsprover bör enligt vår uppfattning inte innebära något avsteg från principen att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för allmän trafikövervakning på väg i form av nykterhetskontroller. Systemet med trafiksäkerhetskontrollanter ska alltså inte ersätta de kontroller som utförs av poliser, utan bör snarare ses som ett komplement till dessa.

Trafiksäkerhetskontrollanter föreslås få befogenheter att stoppa fordon och genomföra nykterhetskontroller. Verksamheten är därmed av sådan art att kontrollanterna bör stå under polisens ledning. Detta förutsätter inte att det finns en polisman fysiskt närvarande vid själva kontrolltillfället.

Även om kontrollanterna tekniskt sett skulle vara anställda av en annan myndighet skulle de behöva ha ett nära samarbete med Polismyndigheten. Inför en kontroll skulle kontrollanterna exempelvis behöva samråda med Polismyndigheten om bland annat var kontrollen ska genomföras och hur länge den ska pågå. Det skulle också krävas samordning för att säkerställa att det fanns polispatruller som hade möjligheter att assistera kontrollanterna om en förare skulle blåsa positivt eller dylikt.

Organisatorisk hemvist

Trafiksäkerhetskontrollanterna kommer, som konstaterats ovan, behöva ha ett nära samarbete med Polismyndigheten. Detta behöver dock inte per automatik innebära att de bör ha sin organisatoriska hemvist inom just Polismyndigheten. Det finns emellertid fördelar med en sådan lösning.

Om kontrollanterna är anställda av Polismyndigheten skulle detta sannolikt underlätta ledningen av verksamheten eftersom samråd och informationsutbyte då skulle ske inom en och samma myndighet. Av betydelse i sammanhanget är också att Polismyndigheten har en nationell organisation med regional operativ verksamhet på väg. Myndigheten har dessutom stor erfarenhet av just nykterhetskontroller samt tillgång till vägtrafikregistret.¹²¹

Det finns givetvis andra organisationslösningar som också skulle kunna övervägas. En möjlighet hade varit att trafiksäkerhetskontrollanterna anställdes av Trafikverket. I likhet med Polismyndigheten har Trafikverket en viss regional verksamhet, men däremot saknas erfarenhet från operativt arbete på väg.

Ytterligare ett organisationsalternativ skulle vara att kontrollanterna anställdes av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har dock ingen regional organisation och saknar därtill erfarenhet av operativ

¹²¹ I vägtrafikregistret framgår bland annat vilka förare som har villkorade körkort, jämför avsnitt 8.6.3.

verksamhet på väg. Detta framstår därför som ett mindre lämpligt organisationsalternativ.

Vi är av uppfattningen att det vore olyckligt med ett upplägg där ledningsansvaret för trafiksäkerhetskontrollanternas verksamhet fanns i en annan myndighet än den där kontrollanterna har sin anställning. En sådan lösning framstår som svårhanterlig och riskerar att leda till svårigheter avseende verksamhetsledning.

Polismyndigheten har stor erfarenhet av att organisera verksamhet där poliser arbetar tillsammans med civilanställda som inte är polisutbildade. Myndigheten ska dessutom enligt regeringens målsättning öka med 10 000 anställda fram till 2024. Vid en samlad bedömning anser vi att Polismyndigheten inte bara bör ha ledningsansvar för trafiksäkerhetskontrollanterna, utan också bör vara den myndighet som anställer kontrollanterna och organiserar verksamheten.

8.10.3 Kvalifikationskrav

Förslag: En person som ska tjänstgöra som trafiksäkerhetskontrollant ska genomgå en särskild utbildning samt en prövning med avseende på laglydnad och lämplighet.

För att säkerställa den enskildes rättssäkerhet i samband med nykterhetskontrollerna bör höga krav ställas på de personer som ska tjänstgöra som trafiksäkerhetskontrollanter. I försökslagstiftningen avseende trafiknykterhetskontrollanter i hamnar angavs särskilda utbildningskrav avseende dem som skulle förordnas som kontrollanter. Det uppställdes dels krav på godkänd väktar- eller ordningsvaksutbildning, dels godkänt resultat från en för uppdraget särskild utbildning. Trafiknykterhetskontrollanterna stod, precis som trafiksäkerhetskontrollanterna föreslås göra, under polismans ledning. De var dock inte anställda utan endast förordnade av Polismyndigheten.

Såväl erfarenhet från ingripande verksamhet som många av de övriga inslag som finns i utbildningen för ordningsvakter och väktare skulle säkerligen kunna vara användbara i arbetet som trafiksäkerhetskontrollant. Det framstår dock inte som helt okomplicerat att anställa väktare och ordningsvakter inom Polismyndigheten. Vi tycker att ett sådant upplägg vore olämpligt. Däremot bör kontrol-

lanterna genomgå särskild utbildning. Vad utbildningen ska innefatta bör Polismyndigheten ges möjlighet att bestämma närmare. Den bör dock omfatta bland annat relevanta rättsregler, hantering av sållningsinstrument samt självskydd.

Det är vidare angeläget att den som tjänstgör som trafiksäkerhetskontrollant är lämplig för uppgiften. Det bör därför ställas höga krav på laglydnad och allmän lämplighet för den som kan komma i fråga för tjänstgöring. För att säkerställa att en kontrollant uppfyller dessa krav bör utdrag ur belastnings- och misstankeregistren inhämtas inför att kontrollanten anställs.

9 Konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av utredningens förslag inom ett stort antal områden redovisas. Även konsekvenser av författningsförslag ska redovisas i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt vårt direktiv ska, utöver de områden som nämns i förordningen, även påverkan på de transportpolitiska målen och ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för respektive myndighet redovisas. I samband med överväganden om överföring av kontrollverksamhet till annan myndighet ska de positiva sidoeffekter som Polismyndighetens kontrollverksamhet har för trafiksäkerheten samt för att förebygga och motverka annan brottslig verksamhet beaktas.

Vi ska även dokumentera vilka alternativa åtgärder som har övervägts och ange skälen för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare. Våra överväganden i dessa delar kring organisationsalternativ, sanktionsväxling, effektiviseringsåtgärder och sällning för narkotika i trafiken framgår av respektive kapitel och analyseras därför inte närmare i detta kapitel.

Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka aktörer som berörs av våra förslag. Därefter beskrivs vissa övergripande konsekvenser och konsekvenserna av de olika förslagen. Redovisningen följer betänkandets kapitelindelning.

Enligt vårt direktiv ska vi vidare, oavsett ställningstagande, lämna förslag om överföring av uppgifter inom området till en ny myndighet samt införande av ett system med trafiksäkerhetskrollanter. Vi har tagit ställning mot dessa förslag och redovisar därför konsekvenserna av de båda förslagen separat sist i kapitlet.

9.1 Vem berörs av våra förslag?

9.1.1 Det allmänna

Transportstyrelsen och Polismyndigheten

Transportstyrelsen och Polismyndigheten berörs i hög utsträckning av våra förslag. Detta främst genom en tydligare styrning av kontrollverksamheten av yrkestrafiken och att resurserna för den samlade verksamheten föreslås beslutas av regeringen. Våra förslag innebär att de båda myndigheterna i ökad utsträckning ska samverka och arbeta gemensamt med inriktning, utveckling och uppföljning av den samlade kontrollverksamheten inom yrkestrafikområdet. För Polismyndigheten innebär förslagen också utveckling och förändring av rollen som kontrollmyndighet inom yrkestrafikområdet.

Även vårt förslag om införande av en reglering som möjliggör sällning för narkotika i trafiken påverkar Polismyndigheten. Förslaget ger myndigheten effektivare verktyg för att motverka förekomsten av narkotika i trafiken och därmed öka trafiksäkerheten.

Övriga myndigheter

Övriga myndigheter som har uppgifter som är kopplade till kontrollerna av yrkestrafiken på väg berörs av förslagen. Detta genom att Polismyndighetens och Transportstyrelsens arbete med kontrollverksamheten föreslås blir mer omfattande och mer strukturerat. Ett mer systematiskt och regelbundet samarbete inom fler områden bedöms påverka Arbetsmiljöverket, Skatteverket och länsstyrelserna. Trafikverket berörs av våra förslag kring kontrollplatser där deras roll och samarbete med Polismyndigheten och Transportstyrelsen i dessa frågor förtydligas. Även Tullverket, Åklagarmyndigheten och domstolarna påverkas i viss mån av våra förslag, främst beroende på den föreslagna sanktionsväxlingen.

Vad gäller vårt förslag om sällning för narkotika i trafiken bedöms detta påverka förutsättningarna för bland annat Kustbevakningens och Tullverkets trafiksäkerhetsarbete.

9.1.2 Företag

Förslagen om kontrollverksamheten och om sanktionsväxling berör de företag som är verksamma inom yrkestrafikområdet. Det gäller tillståndshavare inom busstrafik, godstrafik och taxitrafik, men även företag som inte bedriver yrkesmässig trafik men som utför vägtransporter i förvärvsverksamhet. I avsnitt 2.2.1 redogör vi för de företag som har tillstånd inom yrkestrafikens tre områden. Totalt uppgick detta antal vid utgången av 2018 till cirka 25 000. Merparten av dessa var antingen egenföretagare eller företag med en till fyra anställda.

Våra förslag får konsekvenser för såväl företag som är etablerade i Sverige som företag etablerade i utlandet men som utför yrkestrafik i Sverige.

9.1.3 Enskilda

Förarnas sociala situation bedöms påverkas positivt av en utvecklad och utökad samlad kontrollverksamhet i enlighet med vårt förslag. Detta genom att företagens regelefterlevnad förväntas öka.

Vårt förslag om införande av en reglering som möjliggör sällning för narkotika i trafiken bedöms på sikt få konsekvenser för alla trafikanter på vägarna i form av minskat antal narkotikapåverkade förare och därigenom en ökad trafiksäkerhet. Den främsta effekten för enskilda kommer dock vara att alla förare av motordrivna fordon kan bli föremål för undersökning och salivprovtagning för att avgöra huruvida de är påverkade av narkotika eller annat medel. Detta eftersom vårt förslag innebär att Polismyndigheten samt Tullverket och Kustbevakningen ska ha möjlighet att, utan misstanke om brott, genomföra sällningsprov för narkotika.

9.2 Övergripande konsekvenser

De förslag som utredningen lämnar i detta betänkande kommer enligt utredningens bedömning att leda till en bättre styrning, ledning, samordning och ett effektivare genomförande av kontroller av yrkestrafik på väg. Förslagen innebär, om de genomförs, en målmedveten satsning på att förbättra den samlade förmågan inom området.

Våra förslag bedöms inte ha några effekter på det kommunala självstyret eller på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Effekterna för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män samt miljön bedöms vara begränsade. Våra förslag bedöms vidare överensstämma med och inte gå utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten. Förslagen står inte heller i strid med andra internationella regler.

9.2.1 Påverkan på de transportpolitiska målen

De transportpolitiska målen framgår av avsnitt 2.2.1. Vår bedömning är att det övergripande målet om transportförsörjning påverkas i positiv riktning av våra samlade förslag. Detta genom att de generellt förväntas leda till bättre ordning och reda på vägtransportmarknaden. Förutsättningarna för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning förbättras till följd av att regelefterlevnaden förväntas öka. Genom en effektivare kontrollverksamhet som medför mer jämbördiga konkurrensförutsättningar för företagen påverkas även funktionsmålet när det gäller transportsystemets bidrag till utvecklingskraft i hela landet. Även våra förslag om en likartad nationell trafikpolisverksamhet och om förtydligandet av ansvaret för kontrollplatser förväntas bidra till detta.

Vad gäller hänsynsmålet, att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken, är vår bedömning att även det påverkas i positiv riktning av vårt förslag om möjlighet att utan misstanke om brott genomföra sällningsprov för narkotika. Detta eftersom en fjärdedel av de som omkommer i vägtrafiken i dag är inblandade i alkohol- eller drogrelaterade olyckor. Detsamma gäller förslagen om en tydligare styrning av den samlade kontrollverksamheten och den effektivisering av sanktioneringen av överträdelser som föreslås. Incitamenten för företagen att följa regler, vissa med direkt inverkan på trafiksäkerheten, kommer enligt vår bedömning att öka genom dessa förslag.

9.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Som nämnts ovan bedöms våra samlade förslag leda till ökad regel efterlevnad inom yrkestrafikområdet. Vår uppfattning är att detta kommer att leda till positiva ekonomiska effekter i form av färre

antal olyckor i trafiken och en effektivare vägtransportmarknad.

I avsnitt 2.2.2 och 8.1.1 redogör vi för antalet omkomna och skadade inom yrkestrafiken och i alkohol- och drogrelaterade olyckor. De samhällsekonomiska effekterna av färre omkomna och skadade i trafiken kan belysas av de kalkylvärden¹ som används inom transportsektorn. Här värderas ett statistiskt liv till 52 miljoner kronor. Motsvarande värden för allvarligt och lindrigt skadade är 14 respektive 5 miljoner kronor.² Det är svårt att bedöma hur stor minskningen av olyckorna till följd av våra förslag kan förväntas bli. Studier avseende alkoholnykterhetskontroller har dock visat att en fördubbling av antalet slumpmässiga utandningsprov ger en minskning av antalet olyckor med 10–40 procent, samt att effekten är högst för allvarliga personskador och allra högst för trafikolyckor med dödlig utgång.³

Med hjälp av ett enkelt räkneexempel kan vi dock få en indikation på storleksordningen av de samhällsekonomiska effekterna. Antalet omkomna inom yrkestrafiken och i alkohol- och drogrelaterade olyckor uppgick under 2019 till 140⁴. Om vi antar att antalet omkomna minskar med 1 procent skulle detta motsvara en samhällsekonomisk effekt på 70 miljoner kronor. Vad gäller antalet skadade har vi bara uppgifter som rör yrkestrafiken och här uppgick antalet allvarligt skadade under 2019 till 236 och antalet lindrigt skadade till 2 024. Under samma antagande som ovan, det vill säga att olyckorna minskar med 1 procent, skulle de samhällsekonomiska effekterna av denna minskning bli 33 respektive 100 miljoner kronor.

Bedömningen av de positiva ekonomiska konsekvenserna av en effektivare marknad utgår från att bristen på kontroller leder till en osund konkurrens från företag som inte följer reglerna. En ökad regelefterlevnad skulle kunna leda till en justering av priserna på marknaden eftersom företag som bryter mot regelverket, och därigenom har lägre kostnader, skulle tvingas åtgärda detta. En effektivare marknad med högre regelefterlevnad bedöms också ge bättre långsiktiga förutsättningar för de företag som följer regelverket att

¹ Analysmetoder och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0, Trafikverket 2020.

² Samtliga värden omräknade till 2019 års prisenivå med hjälp av konsumentprisindex.

³ Cameron, M., Best practice in random breath testing and cost-effective intensity levels, Monash University Accident Research Centre, 2013.

⁴ Här bör noteras att statistiken över antalet omkomna och skadade kan överlappa varandra. Detta såväl inom yrkestrafiken som mellan denna och de nykterhetsrelaterade olyckorna. Detta kan leda till att antalet överskattas.

utveckla sin verksamhet. Genom att prisbilden justeras kan lönenivåerna öka vilket i sin tur skulle kunna underlätta kompetensförsörjningen. Från ett enskilt företags perspektiv skulle de höjda lönenivåerna innebära ökade kostnader vilket i sin tur sannolikt kommer att påverka transportköparna i form av ökade kostnader för transporter.

Ur ett statligt perspektiv bedöms en marknad med ökade kontrollmöjligheter och därigenom ökad regelefterlevnad leda till högre skatteintäkter. Paralleller kan här dras till den utvärdering⁵ som Skatteverket har gjort av de ekonomiska effekterna av införandet av redovisningscentraler för taxitrafik. Syftet var att undersöka om införandet av redovisningscentralerna har bidragit till minskat skatteundandragande. Utvärderingen visar att den redovisade omsättningen inom branschen ökade med 6,3 miljarder kronor under perioden 2017–2019 som en följd av införandet av redovisningscentraler. Det noteras dock även att kostnaderna i företagen ökade. Genom att överrapportera kostnaderna kan företagen även fortsatt redovisa en lägre beskattningsbar inkomst när det inte är möjligt att göra ett skatteundandragande på inkomstsidan. Skatteverkets totala bedömning är dock att redovisningscentralerna har inneburit ett minskat skatteundandragande.

9.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer att våra förslag kan få positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet. Det gäller såväl de förslag som är kopplade till effektivare tillsyn av yrkestrafiken och de som möjliggör sällning för narkotika. En ökad regelefterlevnad kan bidra till ett tryggare samhälle och en minskad brottslighet.

Vi föreslår också att Polismyndighetens roll som kontrollmyndighet bör förtydligas. I detta ingår att klargöra det ansvar som myndigheten tillsammans med Transportstyrelsen har för information om gällande regelverk. Ett tydligare ansvar i dessa frågor och de ökade resurser som föreslås inom området bedöms stärka det brottsförebyggande arbetet. De ökade resurser som avses här är antalet årsarbetskrafter till trafikpolisverksamheten även på central nivå.

⁵ Effekttutvärdering av införande av redovisningscentraler för taxitrafik, Skatteverket 2021.

Mot bakgrund av den pågående ökningen av antalet anställda inom Polismyndigheten är vår bedömning som nämnts ovan att inga ytterligare medel behöver tillföras för detta. Ökningen av resurserna inom myndigheten gör också att vi bedömer att det samlade brottsförebyggande arbetet inte kommer att påverkas jämfört med dagens situation.

9.3 Framtidens kontrollstruktur

Förslaget innebär att dagens struktur för kontroll av yrkestrafiken behålls men utvecklas. Detta genom att Polismyndighetens ansvar och roll som kontrollmyndighet för yrkestrafiken förtydligas. De samlade resurserna till Polismyndigheten och Transportstyrelsen för kontroller av yrkestrafik och inriktningen på verksamheten ska enligt våra förslag beslutas av regeringen, avsnitt 5.4.1. De alternativ som övervägts och den bedömning som gjorts av dessa framgår av avsnitt 5.4.2.

9.3.1 Det allmänna

Nyttan av en utvecklad kontrollverksamhet och förbättrad regel- efterlevnad i form av minskade kostnader för olyckor, en effektivare marknad och ökade skatteintäkter har beskrivits ovan (avsnitt 9.2.2).

Kostnaderna för att kunna genomföra vårt förslag till framtida kontrollstruktur bedöms som relativt begränsade. Vi föreslår att antalet årsarbetskrafter ökas med 100 inom Polismyndigheten och 35 inom Transportstyrelsen. Detta påverkar statens utgifter i form av behov av ökade anslag med 35 miljoner kronor till Transportstyrelsen. Merparten⁶ av ökningen utgörs av verksamhet för vilken avgifter tas ut. Resursförstärkningen skulle motsvara ett behov av att öka avgifterna med cirka 36 procent jämfört med beräknad avgiftsnivå 2022. Avgifterna redovisas mot inkomsttitel på statens budget, vilket innebär att statens intäkter ökar. Vad gäller Polismyndigheten är vår bedömning att förslagen kan genomföras inom ramen för den utökning av antalet anställda med 10 000 fram till 2024 som regeringen tidigare beslutat om.

⁶ Totalt beräknas 33,5 av de 35 årsarbetskrafterna utgöras av verksamhet som avgiftsfinansieras.

För Polismyndighetens del kommer förslagen att innebära att en ny nationell organisation för trafikpolisverksamheten kommer att behöva etableras. Det kommer också att innebära en ambitionshöjning i form av utökad antal anställda inom myndigheten som arbetar inom trafikpolisverksamheten. Ökningen av antalet årsarbetskrafter utgår från den ambitionshöjning som vi anser nödvändig inom den samlade verksamheten. Inte minst resurserna för att på nationell nivå leda, samordna, följa upp och utveckla verksamheten bör utökas väsentligt jämfört med dagens situation.

De personalkategorier som är aktuella är trafikpoliser, bilinspektörer och civilanställda enligt vårt förslag i avsnitt 5.4.1.

Utöver kostnader för personal som arbetar direkt i trafikpolisverksamheten kommer förslagen att innebära att resurser centralt inom Polismyndigheten kommer att tas i anspråk. Detta bland annat vid utveckling av it-baserade hjälpmedel och annat utvecklingsarbete. Detta är dock ett arbete som redan pågår och bedöms inte kräva några ytterligare resurser jämfört med de som finns avsatta i myndighetens planer i dag.

Merparten av Transportstyrelsens kontroller, förutom företagskontroller av kör- och vilotider samt vägarbets tid, bygger på information från andra myndigheter. Detta innebär att den föreslagna resursförstärkningen inom trafikpolisverksamheten samt ytterligare utveckling av Polismyndighetens digitala system för ordningsbot kommer att få konsekvenser i form av ett ökat inflöde av ärenden till myndigheten. Detta i form av underrättelser om tillståndshavare och innehavare av taxiförarlegitimation. Inflödet av ärenden förväntas även öka när det gäller överprövningar i ärenden om överlastavgift och sanktionsavgift enligt bestämmelser om cabotagetransport och kör- och vilotider. Transportstyrelsen har aviserat att myndigheten under de senaste åren prioriterat ner delar av tillsynsarbetet inom yrkestrafiken för att i stället hantera tillkommande uppgifter inom andra områden. Inom yrkestrafiken har även tillkommit uppgifter bland annat vad gäller redovisningscentraler för taxi och anslutning till det så kallade ERRU-systemet inom EU⁷ som innebär ett utbyte av information om överträdelser mellan medlemsländerna. De områden som särskilt nämns som man blivit tvungen att nedprioritera är tillsynen av taxiförarlegitimation, tillsynen av trafik tillstånd för buss och taxi samt tillsynen kopplad till vägarbets tidslagen.

⁷ European Register of Road Transport Undertakings.

Eftersom komplexiteten i de ärenden som kommer in till Transportstyrelsen från Polismyndigheten varierar kraftigt är det till viss del svårt att bedöma hur en effektivare verksamhet och ett resurstillskott inom Polismyndigheten påverkar Transportstyrelsen. Det är dock vår bedömning att det finns ett tydligt samband mellan de båda myndigheterna och att Transportstyrelsens resurser bör öka i proportion till åtgärderna inom Polismyndigheten. Dessutom bör de resursbrister som redan i dag konstaterats åtgärdas. Vår bedömning är att verksamheten vid Transportstyrelsen skulle behöva utökas med cirka 35 årsarbetskrafter. Denna bedömning inkluderar även resurser kopplade till våra förslag om sanktionsväxling. Däremot har behov av resurstillskott till följd av de tillkommande uppgifter som följer av mobilitetspaketet inte beaktats.

Förslaget bedöms inte medföra någon utökad administrativ börda för Transportstyrelsen eller Polismyndigheten vid sidan av det som naturligt följer av en utökad verksamhet.

Även konsekvenser i form av behov av ytterligare resurser för andra delar av rättskedjan, det vill säga Åklagarmyndigheten och domstolarna, måste beaktas. Behovet av resursökningar som en följd av en utökad trafikpolisverksamhet är dock betydligt mindre än den påverkan som förslaget har på Transportstyrelsen. Vår bedömning är att det rör sig om enstaka årsarbetskrafter inom respektive myndighet.

9.3.2 Företag

När det gäller företagen som är verksamma inom yrkestrafikområdet är vår bedömning att de påverkas såväl indirekt som direkt av förslagen om förändringar av kontrollstrukturen. Genom en effektivare och mer omfattande kontrollverksamhet kommer den samlade regel-efterlevnaden inom området att öka. Ökad regelefterlevnad leder till en effektivare marknad med sundare konkurrensvillkor. Detta kommer att påverka företagen inom branschen positivt (avsnitt 9.2.2).

Förslagen om resursförstärkningar till Polismyndigheten och Transportstyrelsen kommer enligt vår bedömning att leda till fler och effektivare kontroller vilket innebär ökade kostnader för de transportföretag som inte följer regelverket. Även för de företag som följer regelverket leder detta till ökade kostnader eftersom samtliga

kontroller som utförs av Transportstyrelsen är avgiftsfinansierade. Utökade kontroller skulle innebära utökade tillsynsavgifter.

9.4 Tydligare ansvar för kontrollplatser

Förslaget innebär att ansvaret och uppgiftsfördelningen mellan Polismyndigheten och Trafikverket vad gäller kontrollplatser förtydligas. Trafikverket ges ett tydligare ansvar att, i samarbete med Polismyndigheten och Transportstyrelsen, ansvara för utbyggnad, investeringar i och underhåll av funktionella kontrollplatser över hela landet. Våra överväganden om kontrollplatser finns i avsnitt 6.1.

9.4.1 Det allmänna

Kontrollplatserna är en förutsättning för Polismyndighetens kontrollverksamhet och dess funktion. Genom vårt förslag att kontrollplatserna ska omfattas av förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur kommer de att ingå i Trafikverkets samlade infrastrukturplanering. Det innebär att kostnaderna för investeringar i kontrollplatser kan ställas mot de kostnader som överlastade fordon orsakar på väginfrastrukturen. De senare kostnaderna beräknas av Trafikverket till mellan 300 och 500 miljoner kronor årligen på det statliga vägnätet.

Utredningens bedömning är att eventuella kostnadsökningar för investeringar i och underhåll av ytterligare kontrollplatser bör rymmas inom Trafikverkets nuvarande anslag. Detta eftersom det inte är en ny uppgift som tillförs myndigheten utan att den endast föreslås utföras på ett mer systematiskt sätt.

Förslaget bedöms ge Polismyndigheten utökade möjligheter till effektivare kontroller av yrkestrafiken. Förbättrade möjligheter att utföra bland annat viktkontroller förväntas minska antalet överlastade fordon vilket minskar vägslitaget. Detta förväntas i sin tur bidra till en ökad trafiksäkerhet och färre störningar för samhällsviktiga transporter.

För Polismyndigheten förväntas förslaget underlätta arbetet och höja effektiviteten i kontrollarbetet och det beräknas inte medföra några kostnadsökningar för myndigheten.

9.4.2 Företag

Förbättrade kontrollplatser förväntas leda till ökad effektivitet i Polismyndighetens kontrollarbete vilket, som nämnts tidigare, förväntas leda till en effektivare marknad. Förbättrade kontrollplatser förväntas även medföra kortare kontrolltider vilket minskar onödiga stopptider för transportföretag och förare. De nuvarande geografiska skillnaderna vad gäller tillgången till kontrollplatser innebär att det i dagsläget råder olika förutsättningar för transportföretagen beroende på var i landet de bedriver sin transportverksamhet.

9.5 Sanktionsväxling

Förslagen⁸ innebär sanktionsväxling från penningböter till sanktionsavgift, dels när det gäller medförande och uppvisande av dokument för vissa befattningshavare, dels när det gäller anmälan av trafikansvariga och andra personer som omfattas av lämplighetsprövning till Transportstyrelsen. Sanktionsväxlingen innebär en avkriminalisering av överträdelserna. Avgiftsskyldigheten baseras på strikt ansvar. Förslagen syftar till att överträdelserna ska kunna beivras i större utsträckning än i dag, då överträdelserna ofta nedprioriteras av rättsväsendet. Det är svårt att bedöma hur många beslut som myndigheterna kommer att fatta, men det kan konstateras att det regelområde som kommer att överföras till ett system med sanktionsavgifter är begränsat. Det föreslagna systemet har utformats så att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras enkelt och snabbt och utan större resursåtgång. De alternativ som övervägts och den bedömning som gjorts av dessa framgår av avsnitt 7.3–7.7.

9.5.1 Det allmänna – Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen

De berörda kontrollmyndigheterna, det vill säga Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen, har sedan tidigare erfarenhet av sanktionsavgifter på andra områden. Arbetsuppgiften som sådan är därmed inte främmande för dem.

⁸ Förslag till sanktionsavgifter i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), yrkestrafikförordningen (2012:237), samt taxitrafikförordningen (2012:238).

Förslagen om sanktionsavgift för bristande medförande och uppvisande av dokument innebär att en polis, bilinspektör eller tulltjänsteman i vissa fall ska besluta om förskott för sanktionsavgift och att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden. Ett beslut om att inte fortsätta färden kan även utgöra grund för åtgärder såsom omhändertagande av nycklar och klampning. I dag finns en motsvarande hantering av förskott för sanktionsavgift vid överträdelse av bestämmelser om cabotagetransport. Polismyndigheten hanterar härutöver även förskott för sanktionsavgift som påförts förare som inte har hemvist i Sverige vid överträdelser av kör- och vilotidsbestämmelser och förskott för överlastavgift. Vi bedömer därför inte att sanktionsväxlingen kommer att innebära några större svårigheter förutom att organisationen och rutinerna hos Polismyndigheten och Tullverket behöver utvecklas i detta hänseende. Vidare kan förslagen inledningsvis komma att innebära en något ökad resursåtgång i form av exempelvis utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledning. För Polismyndighetens del kommer de resurser som i dag används för förelägganden om ordningsbot att kunna användas för att meddela beslut om förskott för sanktionsavgift och förbud mot fortsatt färd. Eftersom även bilinspektörer kommer att kunna fatta dessa beslut, till skillnad från förelägganden om ordningsbot, kommer polismän att kunna avlastas. För Tullverkets del blir beslut om förskott för sanktionsavgift och förbud mot fortsatt färd i dessa fall en tillkommande uppgift. Vi kan dock inte se att den skulle vara av någon större omfattning i förhållande till de kontroller som i dag utförs av tulltjänstemän, exempelvis när det gäller bestämmelser om cabotagetransport.

För Transportstyrelsen innebär besluten från Polismyndigheten och Tullverket en ny ärendetyp, även om Transportstyrelsen hanterar liknande ärenden redan i dag. Det blir ett tillkommande inflöde som, förutom själva överprövningen av Polismyndighetens och Tullverkets beslut, ger återverkningar i Transportstyrelsens övriga verksamhet. Det kan exempelvis handla om att Transportstyrelsen i större omfattning än i dag behöver vidareförmedla information om överträdelser till ERRU. Transportstyrelsen behöver anpassa sin organisation till detta. Ett beslut om förskott för sanktionsavgift eller om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska skyndsamt⁹ underställas Transportstyrelsens prövning. Transportstyrelsen

⁹ Med skyndsamt avses samma dag, se exempelvis prop. 2013/14:234, s. 15.

ska omedelbart pröva om beslutet ska bestå. Om ett beslut meddelats om att fordonet eller fordonståget inte får fortsätta färden ska ärendet om sanktionsavgift handläggas utan dröjsmål vid Transportstyrelsen. Vårt förslag till förskottshantering är utformat i enlighet med vad som i dag gäller för andra typer av ärenden. Hanteringen förutsätter en dygnetruntbereidskap hos Transportstyrelsen. Ökningen av antalet ärenden innebär alltså en viss ökad belastning på Transportstyrelsens jourverksamhet. Även den slutliga prövningen av ärendena kommer att innebära en ökad arbetsbelastning. Även om Transportstyrelsen hanterar sanktionsavgifter i dag kommer det, åtminstone inledningsvis, krävas ökade resurser i form av exempelvis utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledning. Utöver detta kommer det sannolikt att krävas fler personer som kan hantera ärendena.

När det gäller sanktionsavgift för bristande anmälan av trafikansvariga och andra personer som omfattas av lämplighetsprövning berörs inte Polismyndigheten och Tullverket av sanktionsväxlingen. Den enda möjliga påverkan vi ser är att polismän på grund av avkriminaliseringen inte längre kan utfärda förelägganden om ordningsbot för överträdelsena. Det sker dock inte i någon större omfattning i dag. Det är Transportstyrelsen som får en helt ny uppgift vad avser sanktionering. Prövningen av trafikansvariga och andra personer sker hos Transportstyrelsen redan i dag. Den stora vinsten med förslaget är att sanktioneringen förväntas bli effektivare. I stället för att göra en utredning och därefter upprätta åtalsanmälan, någonting som upplevs som ineffektivt och administrativt krångligt, kommer Transportstyrelsen själv att kunna sanktionera överträdelsena. Sannolikt kommer överträdelsena framöver att sanktioneras i större omfattning. Dessutom kommer Transportstyrelsen att på ett mera direkt sätt kunna följa upp tillståndsårenden och använda uppgifterna i sin riskvärdering av tillståndshavare. Det kan inledningsvis krävas ökade resurser i form av exempelvis utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledning. Transportstyrelsen hanterar redan i dag utredningar av tillståndshavare. Eftersom antalet anmälningar till Transportstyrelsen högst sannolikt kommer att öka väsentligt, bedömer vi dock att befintliga personella resurser inte kommer att vara tillräckliga.

Sammantaget görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna som rör beslut om sanktionsavgifter bör kunna hanteras inom ramen

för Polismyndighetens, Tullverkets och Transportstyrelsens nuvarande anslag. När det gäller Transportstyrelsen bedömer vi att antalet årsarbetskrafter behöver utökas med anledning av sanktionsväxlingarna. Detta resursbehov har beaktats i bedömningen att våra samlade förslag kräver ett tillskott med 35 årsarbetskrafter till Transportstyrelsen.

9.5.2 Det allmänna – Övriga myndigheter

Eftersom vi föreslår en avkriminalisering av samtliga överträdelser som sanktionsväxlas kommer åtalsanmälan inte längre att bli aktuell. Därför bedöms arbetsbördan för Åklagarmyndigheten minska något även om det är utifrån en i dag låg nivå.

För de allmänna domstolarna kan en sanktionsväxling innebära en viss lättnad. Detta eftersom ärenden om sanktionsavgift vid ett överklagande hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dessa har redan en vana av att hantera liknande ärenden (överträdelser av regler om cabotagetransport och kör- och vilotider samt överlastavgift). Det är svårt att bedöma hur många överklaganden av sanktionsavgiftsbeslut det kan bli fråga om. Det kan dock konstateras att antalet överklaganden av sanktionsavgifter i övrigt på yrkestrafikområdet är relativt litet. Som exempel kan nämnas statistik från Förvaltningsrätten i Falun, som är den enda förvaltningsrätten i landet som hanterar överträdelser av bestämmelser om cabotagetransport samt kör- och vilotider. Antalet inkomna ärenden gällande cabotagetransporter har under perioden 2015–2019 varierat mellan 1–28 ärenden per år. Antalet inkomna ärenden gällande kör- och vilotider har under samma period varierat mellan 71–163 ärenden med ett medelvärde på 113 ärenden per år. Mindre än hälften av ärendena har överklagats till Kammarrätten i Sundsvall.

Sammantaget görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna som rör beslut om sanktionsavgifter bör kunna hanteras inom ramen för de nämnda myndigheternas nuvarande anslag.

9.5.3 Företag

De föreslagna sanktionsväxlingarna innebär inte några utökade skyldigheter för företag i stort. Endast de företag som inte följer reglerna kommer att beröras. Företag som inte har hemvist i Sverige kommer dessutom kunna påföras förskott för sanktionsavgiften och hindras från att fortsätta färden om sanktionsavgiften inte betalas omedelbart. Den enda möjliga kostnadsökning vi ser är att Transportstyrelsen kan komma att höja tillsynsavgiften för tillståndshavare eftersom myndighetens verksamhet delvis är avgiftsfinansierad och kostnaderna för tillsyn på grund av sanktionsväxlingen kan komma att öka i omfattning.

Vid utformningen av det föreslagna sanktionsavgiftssystemet har särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att systemet är rättssäkert och proportionerligt för de berörda. Genom möjligheten att överklaga Transportstyrelsens beslut om sanktionsavgift bedömer utredningen att ett fullgott skydd för enskildas, det vill säga företagens, rättigheter säkerställs.

Vidare ökar förutsättningarna för att svenska och utländska företag ska kunna konkurrera på lika villkor genom möjligheten att påföra förskott för sanktionsavgift. Utländska företag undgår i många fall lagföring när rättsväsendet i dag inte prioriterar utredning av brott med låga straffvärden. Förundersökningar läggs ner eftersom det anses oproportionerligt att begära internationell rättslig hjälp. De som begår överträdelse, både svenska och utländska företag, kommer genom förslaget att påföras sanktionsavgift och sanktioneringen blir därmed både effektivare och enhetligare. Att Transportstyrelsen själv kommer att kunna besluta om sanktionsavgift, i stället för att som i dag upprätta en åtalsanmälan, innebär att regelöverträdelser kan komma att sanktioneras betydligt snabbare.

För svenska tillståndshavare kommer den största skillnaden att vara påförandet av sanktionsavgift vid utebliven anmälan om förändringar avseende trafikansvariga och andra personer som omfattas av lämplighetsprövning. I dag upprättar Transportstyrelsen åtalsanmälningar. Detta sker dock mycket sällan. Sannolikt kommer överträdelser framöver att sanktioneras i större omfattning vilket kan leda till bättre ordning och reda i branschen.

9.6 Sållningsprov för narkotika

Förslaget innebär att polismän ska få befogenhet att, utan krav på misstanke om brott, genomföra sållningsprov för narkotika i trafiken i form av ögonundersökningar och salivprov. Vad gäller förare av motordrivna fordon ska även tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen ha möjlighet att genomföra dessa åtgärder (avsnitt 8.9).

9.6.1 Det allmänna

För Polismyndigheten innebär förslaget större möjligheter att upptäcka förekomsten av drograttfylleri. Förslaget bedöms även utgöra ett verktyg i kampen mot narkotika i samhället i stort. Möjligheten att genomföra rutinmässiga sållningsprov för narkotika bedöms leda till att fler undersökningar avseende narkotikapåverkan i trafiken genomförs, vilket bör leda till att fler fall av drograttfylleri upptäcks. Detta bedöms i sin tur leda till att antalet dödade och skadade i trafiken minskar (avsnitt 9.2.2). Vidare skulle ett ökat antal drognykterhetskontroller också kunna ha en preventiv effekt och förhindra att narkotikapåverkade personer ger sig ut i trafiken.

Vad gäller de samhällsekonomiska effekterna är dessa beroende av hur de möjligheter som den nya regleringen skapar används. Med hänsyn till de kalkylvärden som används inom transportsektorn skulle även förhållandevis små minskningar leda till stora ekonomiska effekter (avsnitt 9.2.2).

Hur stor ökningen av antalet genomförda drognykterhetskontroller blir är beroende av vilka prioriteringar som görs inom respektive kontrollmyndighet. Utifrån den teknik som finns tillgänglig i dagsläget skulle en kontroll ta omkring tio minuter, varav cirka åtta avser genomförande av manuell ögonundersökning eller salivprov. Under en timmes tid skulle en polis därmed kunna genomföra omkring sex kontroller. Detta är i jämförelse med alkoholutandningsproven förhållandevis få. Att genomföra lika många drognykterhetskontroller som alkoholutandningsprov framstår, givet dagens tekniska förutsättningar, inte som rimligt sett till tidsåtgången och de personella resurser som detta skulle kräva. Som jämförelse kan nämnas att den finska polisen genomför omkring 10 000 salivprov varje år, men drygt 1 000 000 utandningsprov. Under förutsättning att målsättningen skulle vara att uppnå motsvarande fördelning i Sverige skulle

en rimlig nivå vad gäller antal drognykterhetskontroller ligga på omkring 12 000–13 000 per år. En ökning av antalet upptäckta fall av drograttfylleri skulle leda till en ökad tidsåtgång avseende avrapportering och efterföljande arbete.

Utöver behov av ökade personella resurser kommer förslaget också att innebära kostnader för Polismyndigheten i form av inköp av instrument och övrig utrustning. Manuella ögonundersökningar kräver, som tidigare nämnts, mycket få hjälpmedel och skulle inte innebära några stora kostnader. Vad gäller analysinstrument för salivprov uppgår kostnaden, beroende på märke och modell, till omkring 7 000–10 000 kronor per enhet. Hur många enheter som skulle behöva köpas in beror på i vilken omfattning myndigheten väljer att använda sig av salivprov och hur prioriteringen ser ut mellan dessa och ögonundersökningar. Det framstår dock som rimligt att i vart fall ett 40-tal salivbaserade analysinstrument skulle krävas om myndigheten väljer att använda denna metod. Detta skulle motsvara en inköpskostnad på uppemot 300 000–400 000 kronor. Till detta kommer förbrukningsvaror kopplade till provtagningen såsom spatlar och motsvarande samt skyddsutrustning i form av exempelvis vinylhandskar. Även viss kostnad för underhåll av utrustning tillkommer.

Vidare kan förslaget inledningsvis komma att innebära en något ökad resursåtgång i form av exempelvis utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledning. Det kan nämnas att det inom Polismyndigheten har förts en diskussion kring myndighetsreglering av tekniska mätinstrument som används i den brottsbekämpande och brottsutredande polisverksamheten. Det har bland annat förts fram att det i vissa avseenden vore lämpligt att en oberoende myndighet fick bemyndigande att godkänna sådana mätinstrument. I nuläget är det dock Polismyndigheten som svarar för detta, vilket innebär att det är Polismyndigheten som bär kostnaderna hänförliga till det.

Beträffande utbildning finns det redan i dag polismän som kan genomföra manuella ögonundersökningar. En ambitionshöjning beträffande antalet genomförda drognykterhetskontroller skulle dock kunna leda till ett ökat behov av utbildad personal. Att grundutbilda en polis i manuell ögonundersökning tar en vecka och förutsätter viss tidigare erfarenhet och kunskap om tecken på narkotikapåverkan. Eftersom salivprov, till skillnad från utandningsprov, inte tidigare har använts vid nykterhetskontroller saknas i nuläget kompe-

tens om detta inom Polismyndigheten. Utbildning avseende genomförande av salivprov och hantering av aktuell utrustning bör dock inte kräva annat än en kortare utbildning, varav en del rimligen bör kunna ges i form av e-utbildning.

Sammantaget kan konstateras att vårt förslag, beroende på vilka prioriteringar som Polismyndigheten väljer att göra, kommer att leda till ett större behov av framför allt personella resurser. Mot bakgrund av den resursökning som regeringen redan har beslutat om för Polismyndigheten, samt det förslag som vi lämnat angående en resursökning om 100 årsarbetskrafter för trafikpolisverksamheten (avsnitt 9.3) anser vi dock att åtgärderna ryms inom dessa ramar.

En klar majoritet av de nykterhetskontroller som genomförs i trafiken utförs av Polismyndigheten. Det gör att effekten för de övriga myndigheter som genom förslaget får möjlighet att genomföra sållningsprov för narkotika i trafiken inte blir lika påtaglig. Förslaget innebär likväl att både Tullverket och Kustbevakningen får bättre förutsättningar att motverka förekomsten av drogpåverkade förare i trafiken. I likhet med Polismyndigheten kan drognykterhetskontrollerna dock komma att kräva viss ökning vad gäller personella resurser för dessa myndigheter. Det kommer även att uppstå kostnader avseende inköp av analysinstrument och annat material hänförligt till provtagning. Därtill kommer kostnader för utbildning samt underhåll av utrustning. Hur omfattande dessa kostnader kommer att bli för Tullverket och Kustbevakningen är beroende av i vilken mån respektive verksamhet väljer att använda sig av möjligheten att genomföra sållningsprov för narkotika i trafiken. Med tanke på de betydande skillnader som råder mellan antalet nykterhetskontroller i trafiken som Polismyndigheten respektive Tullverket och Kustbevakningen genomför varje år¹⁰ gör vi bedömningen att de tillkommande utgifterna bör kunna hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslag.

I och med att förslaget förväntas leda till att fler drograttfylleribrott upptäcks kommer även övriga delar av rättskedjan att påverkas. En ökning av antalet anmälda drograttfylleribrott leder till visst ökat arbete för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Eftersom även antalet förvaltningsrättsliga ärenden avseende exempelvis återkallande av körkort kan komma att

¹⁰ Under 2019 genomförde Polismyndigheten 1 261 000 utandningsprov medan motsvarande siffra för Tullverket var 82 302 och 22 700 för Kustbevakningen, se bilaga 5.

öka kan även Transportstyrelsen och i förlängningen de allmänna förvaltningsdomstolarna komma att märka av vissa effekter. Vi bedömer dock de kostnadsökningar som förslaget kan komma att medföra för dessa myndigheter som begränsade. De bör därför kunna rymmas inom nuvarande anslagsramar.

Slutligen bedöms förslaget leda till en ökning av antalet kroppsbesiktningar i form av blodprov. Detta kommer att medföra en marginellt ökad arbetsbelastning inom sjukvården, men också en ökad arbetsbörda för Rättsmedicinalverket som ansvarar för att analysera proverna. Kostnaden för att analysera den här typen av blodprov varierar beroende på antal narkotiska preparat och vilken typ av preparat som behöver verifieras. För merparten av blodproverna uppgår analyskostnaden till 1 000–1 500 kronor. Den samlade kostnaden för Rättsmedicinalverket är beroende av i vilken utsträckning möjligheten att genomföra sållningsprov för narkotika kommer att användas i praktiken. Vi gör dock bedömningen att de ökade kostnaderna för sjukvården och Rättsmedicinalverket inte är större än att de bör rymmas inom den befintliga verksamheten. Vidare bör nämnas att den dömde i enlighet med regleringen i 31 kap. 1 § rättegångsbalken är skyldig att ersätta staten för kostnaden för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet.

9.6.2 Enskilda

Utredningens förslag förväntas ha positiva effekter för enskilda trafikanter. Detta eftersom de i och med förslaget löper mindre risk att drabbas av effekterna av narkotikarelaterade trafikolyckor. De förbättrade möjligheterna att upptäcka drogpåverkade förare förväntas stärka både den reella och den upplevda tryggheten i trafiken samt bidra till att stärka normen att inte köra drogpåverkad.

Förslaget kommer också att medföra viss olägenhet för den enskilde som blir stoppad och tvingas genomgå provtagning eller undersökning. Under förutsättning att salivprovet inte ger positivt utslag för narkotika, eller att ögonundersökning inte resulterar i ett sådant utfall, kommer tidsåtgång som åtgärden innebär emellertid inte överstiga tio minuter. En ögonundersökning eller ett salivprov innebär

dock också ett visst intrång i den personliga integriteten, vilket behandlats i avsnitt 8.9.

9.7 Eventuellt inrättande av en ny myndighet

Enligt vårt direktiv ska vi, oavsett ställningstagande, lämna förslag på överföring av uppgifter inom yrkestrafikområdet till en befintlig eller till en ny myndighet. Vårt förslag i denna del, som dock inte är vårt huvudförslag, framgår av avsnitt 5.5. På samma sätt som för de övriga två utvärderade förslagen framgår våra resonemang kring för- och nackdelar med förslaget av avsnitt 5.4.2. De utgångspunkter som använts vid utvärderingen framgår av tabell 5.1.

Vi har tidigare beskrivit nyttan av förbättrad regelefterlevnad i form av minskade kostnader för olyckor, en effektivare marknad och ökade skatteintäkter (avsnitt 9.2.2). Vår bedömning är att delar av dessa nyttor även skulle realiseras vid inrättandet av en ny myndighet. Dessa måste dock ställas mot de kostnader som inrättandet skulle innebära.

9.7.1 Det allmänna

Överföring av resurser

Ett inrättande av en ny myndighet skulle innebära att resurser förs över från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till den nya myndigheten. Totalt bedöms den nya myndigheten, inklusive av oss föreslagna resursförstärkningar, omfatta mellan 570 och 670 årsarbetskrafter. Anledningen till intervallet är att det råder viss osäkerhet om antalet poliser i dagens verksamhet och hur avgränsningen mellan den renodlade trafikpolisverksamheten och övrig trafikverksamhet bör genomföras. Poliserna kommer dock fortsatt att vara anställda i Polismyndigheten. Överflyttningen av poliser med polisens befogenheter antas göras på samma sätt som i dag gäller för de poliser som är verksamma inom Ekobrottsmyndigheten. Dessa poliser är fortsatt anställda inom Polismyndigheten och leds av en chef som också har sin anställning i Polismyndigheten men som är verksam inom Ekobrottsmyndigheten. Anslagsmedel motsvarande kostnaderna för dessa poliser skulle flyttas över till den nya myn-

digheten. Eftersom poliserna fortsatt kommer att vara anställda inom Polismyndigheten faktureras dessa kostnader den nya myndigheten. Vår bedömning är dock att få poliser inom trafikpolisverksamheten skulle vara intresserade av att verka inom en annan myndighet än Polismyndigheten. Detta är en av anledningarna till att vi inte förordar inrättandet av en ny myndighet.

Vad gäller bilinspektörerna antas överföringen göras genom verksamhetsövergång. För att detta ska vara aktuellt för en enskild arbetstagare krävs att denne har sin huvudsakliga tjänstgöring, det vill säga till 50 procent eller mer, i den verksamhet som flyttas. Med dagens nivåer, exklusive resurstillskott, handlar det totalt om mellan 335 och 435 årsarbetskrafter från Polismyndigheten i form av poliser och bilinspektörer. Från Transportstyrelsen skulle 100 årsarbetskrafter flyttas över och även detta skulle ske i form av verksamhetsövergång. Detta skulle innebära en flytt av anslagsmedel från Transportstyrelsen till den nya myndigheten.

Vi har som tidigare nämnts föreslagit att resurserna till den samlade kontrollverksamheten ska utökas med 135 årsarbetskrafter för att få till stånd en ändamålsenlig kontrollverksamhet. Detta skulle innebära ett behov av resurstillskott på 35 miljoner kronor. Om denna del, som avser Transportstyrelsens nuvarande verksamhet, avgiftsfinansieras och avgifterna tillåts öka i motsvarande mån innebär det att statens intäkter ökar med motsvarande belopp. Kostnaden för ökningen av antalet polisanställda som skulle tjänstgöra i den nya myndigheten bedöms rymmas inom den av regeringen pågående och aviserade tillväxten med 10 000 anställda inom Polismyndigheten fram till 2024. En överflyttning av resurser skulle påverka denna tillväxt av antalet anställda som tjänstgör inom myndigheten.

Även delar av de driftskostnader i form av bland annat fordon och lokaler som är kopplade till de angivna personalresurserna förutsätts föras över till den nya myndigheten.

Ökade kostnader vid inrättandet av ny myndighet

I vår utvärdering av de olika organisationsalternativen beaktades de ökade kostnader som följer av inrättandet av en ny myndighet. Även effekterna av de organisationsförändringar som detta skulle innebära för Polismyndigheten och Transportstyrelsen ingick som en del i

utvärderingen. Statskontoret har konstaterat¹¹ att större organisationsförändringar är kostsamma, framför allt i inledningskedet.

För att en ny myndighet skulle kunna genomföra en samlad nationell kontrollverksamhet krävs att den etablerar en regional operativ dygnetruntverksamhet i hela landet. Vad gäller kostnader för lokaler kopplade till denna verksamhet gör vi bedömningen att de medel som flyttas över från de befintliga myndigheterna inte kommer att täcka de kostnader som uppstår i den nya myndigheten. Vi bedömer inte heller att det är möjligt att samlokalisera den nya myndighetens operativa verksamhet med Polismyndigheten på grund av kraven på säkerhet och skalskydd. Även själva etableringen av en sådan organisation kommer att kräva omfattande resurser. Vår bedömning, som redovisats tidigare, är att detta skulle vara kostnadskrävande och att den tillkommande kostnaden inte skulle vara försvarbar ur ett samlat statsfinansiellt perspektiv. Detta inte minst med tanke på att Polismyndigheten redan i dag har en sådan organisation på plats.

Kostnaderna för en ny myndighet skulle även till en betydande del utgöras av resurser som behöver avsättas för ledning och för att leva upp till administrativa krav som ställs på samtliga myndigheter oavsett storlek. Vår bedömning är här att en ny myndighet ur detta perspektiv skulle ha sämre förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet eftersom de administrativa kraven skulle uppta en större andel av de samlade resurserna jämfört med vårt förslag. Det bedöms inte heller vara möjligt att föra över administrativa resurser från de nuvarande myndigheterna. Detta eftersom de resurser i form av årsarbetskrafter som flyttas över, utgör en förhållandevis liten del av den samlade verksamheten i Polismyndigheten och Transportstyrelsen i dag. När det gäller administrativa verksamheter menar Statskontoret att kostnaderna för framför allt ekonomi- och löneadministrationen och i viss mån även personalfunktionen blir lägre vid ökad volym.

Ett årligt anslagsbehov skulle tillkomma för att driva en operativ dygnetruntverksamhet i hela landet. Andra kostnader som tillkommer vid etableringen av myndigheten är kostnader för nyrekrytering, utredning av gränsdragning vad gäller normering, framtagande av it-system inklusive informationssäkerhetsfrågor och andra administrativa stödsystem. Vi föreslår till exempel att Transportstyrelsen fortsatt skulle vara registeransvarig myndighet för vägtrafikregistret. Frågor om den nya myndighetens tillgång till detta register är enligt

¹¹ När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, Statskontoret 2010.

vår uppfattning både tekniskt och juridiskt komplicerade och framtagande av lösningar bedöms som resurskrävande. Som jämförelse kan här nämnas att Transportstyrelsens samlade it-kostnader under 2020 uppgick till 762 miljoner kronor. I beloppet ingick inte nyutveckling eller större vidareutvecklingsinsatser av befintliga system.

Själva inrättandet av en ny myndighet skulle innebära kostnader av engångskaraktär i form av en organisationskommitté. Dessa kostnader beräknas till 4 miljoner kronor och består till största delen av personalkostnader inom en sådan kommitté.

Konsekvenser för befintliga myndigheter av en ny myndighet

För Polismyndighetens del skulle etableringen av en ny myndighet innebära att den naturliga koppling som finns mellan trafikpolisverksamheten och myndighetens övriga trafiksäkerhetsarbete upphörde. Även möjligheten att upptäcka och beivra övrig brottslighet skulle enligt vår bedömning försämrats om en ny myndighet inrättades. Detta eftersom kopplingen till övrig polisverksamhet skulle försvagas och den nya myndighetens fokus på yrkestrafiken skulle minska förutsättningarna och möjligheten att på ett effektivt sätt driva frågor om brott vid sidan av trafiklagstiftningen vidare.

Vad gäller Transportstyrelsen skulle en ny myndighet innebära att det trafikslagsövergripande arbetssättet skulle försvåras och att normgivningen inom vägtrafikområdet skulle bli mer komplicerad. Kopplingen till övrig verksamhet skulle försvagas vilket skulle försvåra tillståndsgivning och tillsyn inom yrkestrafiken. Som exempel kan nämnas prövningen och tillsynen av taxiförarlegitimation som kräver omfattande informationsutbyte med körkortsavdelningen inom Transportstyrelsen. Även arbetet med den nya myndighetens tillgång till Transportstyrelsens it-system och arbetet med gränsdragningar i normeringsarbetet skulle under ett övergångsskede påverka Transportstyrelsen.

Även andra myndigheter som är delaktiga i den samlade kontrollverksamheten skulle påverkas genom behovet av att etablera kontakter och arbetsformer med en ny myndighet.

9.7.2 Företagen

Vår bedömning är att en ny myndighet inte skulle leda till en effektivare samlad kontrollverksamhet jämfört med vårt förslag till en utvecklad kontrollverksamhet inom ramen för dagens struktur. I den jämförelsen skulle en ny myndighet innebära sämre förutsättningar för en effektiv marknad och därigenom försämrade förutsättningar för företagen. Utökade kontroller skulle innebära ökade tillsynsavgifter.

9.8 Eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter

Vi har tagit ställning mot ett införande av trafiksäkerhetskontrollanter (avsnitt 8.8). Enligt vårt direktiv ska vi dock, oavsett ställningstagande, ge förslag på hur ett system med trafiksäkerhetskontrollanter skulle kunna se ut (avsnitt 8.10).

9.8.1 Det allmänna

Den hemställan som ligger till grund för den del av vårt direktiv som gäller trafiksäkerhetskontrollanter bygger på ett koncept som NYKTRA-projektet utvecklat. Målsättningen är att med hjälp av kontrollanterna öka antalet genomförda nykterhetskontroller i trafiken för att härigenom minska antalet alkoholpåverkade förare. Detta syftar i förlängningen till att minska antalet allvarliga olyckor i trafiken, inte minst trafikolyckor med dödlig utgång.

Eftersom de nykterhetskontroller som trafiksäkerhetskontrollanterna skulle genomföra utgör ett komplement till de kontroller som polismän samt tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen genomför, förväntas antalet kontroller öka. Utifrån de beräkningar som NYKTRA-projektet ställt upp skulle 70 trafiksäkerhetskontrollanter kunna genomföra omkring 900 000 nykterhetskontroller per år. Detta hade nästan utgjort en dubbling av antalet nykterhetskontroller i trafiken. Det skulle leda till att fler alkoholpåverkade förare stoppades samt till att den upplevda risken för att åka fast i en nykterhetskontroll ökade. Det skulle i sin tur bidra till att stärka

egenkontrollen och normerna kring nykterhet i trafiken. Allt detta skulle resultera i en ökad trafiksäkerhet.

Enligt de beräkningar som NYKTRA-projektet gjort skulle ett införande av trafiksäkerhetskontrollanter leda till en minskning av allvarliga personskador och olyckor med dödlig utgång i trafiken med 20–40 procent.

Verksamhetskostnaden för kontrollanter skulle enligt NYKTRA-projektets beräkningar uppgå till omkring 70 miljoner kronor. Vi har föreslagit att trafiksäkerhetskontrollanterna ska vara anställda av Polismyndigheten. Detta medför bland annat att det redan inom den myndighet där kontrollanterna har sin organisatoriska hemvist kommer att finnas en regional verksamhet med erfarenhet av att arbeta operativt på väg. Detta kan förväntas leda till kostnadsbesparingar i jämförelse med att kontrollanterna skulle vara anställda inom en myndighet som saknade detta. Det tillkommer dock ändå kostnader för fordon och annan utrustning samt utbildning av kontrollanterna. Eftersom kontrollanterna skulle vara anställda inom Polismyndigheten framstår det som naturligt att det är Polismyndigheten som får svara för dessa kostnader. Under förutsättning att det införs ett system med trafiksäkerhetskontrollanter kommer detta alltså att leda till ökade utgifter för Polismyndigheten. Det är vår bedömning att anslagsnivån för Polismyndigheten bör höjas med 70 miljoner kronor för att genomföra en sådan förändring. Vi föreslår att kostnadsökningen finansieras inom utgiftsområde 4 genom att anslagen till Polismyndigheten höjs.

En ökning av antalet nykterhetskontroller i trafiken kommer med största sannolikhet även att leda till en viss ökning av antalet anmälda rattfylleribrott. Detta medför ett visst ökat arbete även för andra delar inom rättskedjan, exempelvis Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Detta skulle också kunna leda till en viss ökning av antalet ärenden avseende indragna körkort och dylikt. Det skulle i sin tur kunna påverka Transportstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I samtliga fall bedömer vi dock att den ökade arbetsmängden skulle vara så marginell att de kostnader som denna skulle medföra ryms inom befintliga anslag.

9.8.2 Enskilda

En ökad förekomst av trafiknykterhetskontroller i vägnätet skulle påverka alla trafikanter på vägarna. Enligt NYKTRA-projektets uppskattning skulle en knapp fördubbling av antalet kontroller vara en rimlig målsättning. Detta skulle innebära att sannolikheten för att bli stoppad för kontroll ökar. Detta medför en viss olägenhet för den enskilde. Samtidigt bedöms de ökade kontrollerna bidra till en ökad trafiksäkerhet i allmänhet och att risken för att utsättas för alkoholrelaterade trafikolyckor antas minska för alla som vistas i trafiken.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken

Lagen ersätter lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Många bestämmelser i 1999 års lag överförs dock i sak oförändrade. Kommentaren i dessa delar har i stor utsträckning hämtats från författningskommentaren till 1999 års lag (särskilt prop. 1998/99:43).

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen gäller för undersökningar av en persons ögon och ögonrörelser. Lagen gäller även tagande av salivprov, vilket är en ändring i förhållande till 1999 års lag. Lagen är tillämplig när dessa åtgärder görs i syfte att ta reda på om en person är påverkad av narkotika eller något annat medel förutom alkohol som avses i 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Med annat medel avses sådant som narkotiska preparat och olika lösnings- och reningsmedel som thinner och trikloretülen, samt sömnmedel och lugnande eller smärtstillande preparat.

Liksom 1999 års lag utgör lagen en särreglering av åtgärder som kan företas med stöd av bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

2 §

Bestämmelsen, som i fråga om ögonundersökningar motsvarar 6 § i 1999 års lag, syftar till att klargöra att salivprov eller undersökning av ögon och ögonrörelser enligt denna lag inte omfattas av reglerna i 28 kap. 13 § rättegångsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

3 §

I paragrafen anges vem som kan bli föremål för provtagning eller undersökning enligt lagen. Paragrafen motsvarar delvis 2 § i 1999 års lag. Av bestämmelsen framgår att salivprov och ögonundersökning får utföras på förare av motordrivet fordon eller maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg, samt på den som manövrerar luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som avses i 6 kap. 20 § luftfartslagen (2010:500). Uppräkningen är uttömmande. Begreppet motordrivet fordon som anges i första punkten definieras i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Beträffande frågor kring orden tjänstgör och ombord i tredje punkten, se Lagrådets kommentar till 13 kap. 2 § förslaget till luftfartslag i prop. 2009/10:95.

Det behöver inte föreligga misstankar om att ett brott har begåtts. Detta innebär en skillnad i förhållande till 2 § i 1999 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilka hjälpmedel som får användas i samband med provtagning och undersökning samt hur provtagningen eller undersökningen ska gå till. Paragrafen motsvarar delvis 3 § i 1999 års lag.

Paragrafens första stycke anger att särskilt avsett provtagningsinstrument får användas vid tagande av salivprov. Bestämmelsen omfattar såväl provtagningsinstrument där provet analyseras i ett separat instrument som kombinerade test- och analysinstrument.

Enligt andra stycket får en undersökning av ögon eller ögonrörelser endast ske genom en okulär besiktning och kan avse undersökning av pupillens storlek och dess ljuskänslighet, samt kontroll av ofrivilliga ryckningar i ögonen. Som hjälpmedel vid undersökningen får en pupillometer, en penna eller annat liknande föremål, en mindre ljuskälla eller för ändamålet särskilt avsett tekniskt hjälpmedel användas. Med hjälp av pupillometern som anges i punkten 1 kan pupillens storlek uppskattas. Pennan eller det liknande föremålet i punkten 2 kommer till användning vid så kallade nystagmuster, det vill säga kontroll av om den undersökte har ofrivilliga ryckningar i ögonen. Den mindre ljuskällan i punkten 3 kan användas för att kontrollera pupillens reaktion på ljus. Punkten 4 syftar till att möjliggöra även icke manuella ögonundersökningar som kan ske med hjälp av exempelvis sensorteknologi. Lagen möjliggör alltså, till skillnad från 1999 års lag, inte bara manuella undersökningar av ögon och ögonrörelser, utan också ögonundersökningar som genomförs med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Av tredje stycket följer att provtagning eller undersökning som utgångspunkt ska ske på eller i nära anslutning till den plats där personen kontrolleras eller ett ingripande mot honom eller henne sker. Om det föreligger särskilda skäl får provtagning eller undersökning även ske på annan plats. Bestämmelsen är utformad med förebild i 2 § andra stycket lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara om personen själv lämnar platsen i syfte att undvika kontroll eller försöker smita från en trafikolycka men efter förföljande anträffas långt därifrån. Ingripandet får då anses äga rum på den plats där personen anträffas. Likaså får provtagning eller undersökning avseende en förare som efter en trafikolycka förs till sjukhus genomföras där. Bestämmelsens sista mening syftar till att klargöra att den som inte är skäligen misstänkt för brott inte ska behöva hindras av provtagning eller undersökning mer än ytterst tillfälligt.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kommer att meddela verkställighetsföreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

5 §

Paragrafen anger ytterligare förutsättningar för genomförande av provtagningen eller undersökningen. Bortsett från att paragrafen omfattar fler åtgärder motsvarar den 4 § tredje stycket i 1999 års lag. Salivprovet eller ögonundersökningen ska genomföras på ett sätt som inte utsätter den som undersöks för allmän uppmärksamhet. Provet eller undersökningen ska därför genomföras i ett täckt fordon eller inomhus i ett avskilt rum, om särskilda skäl inte föranleder något annat. Särskilda skäl kan bland annat föreligga om provtagning eller undersökning ska genomföras på en motorcyklist och den som utför provtagningen eller undersökningen inte har nära tillgång till täckt fordon eller lokal där åtgärden kan företas. Av bestämmelsen framgår vidare att den som genomgår provtagning eller undersökning har rätt att på begäran få bevis om att detta har utförts. På dennes begäran ska även protokoll föras vid provtagningen eller undersökningen. Bestämmelserna i denna del överensstämmer med vad som i tillämpliga delar gäller för provtagning enligt lagen om alkoholutandningsprov.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

6 §

Paragrafen anger vilka befattningshavare som får lov att utföra en provtagning eller en undersökning samt vilka övriga regler som gäller för genomförandet. Den motsvarar delvis 4 § i 1999 års lag.

Bestämmelsens första stycke anger vilka som har behörighet att utföra ett salivprov eller en ögonundersökning. Av första meningen framgår att sådan behörighet tillkommer polisman. Enligt andra meningen har tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen befogenhet att ta salivprov och genomföra ögonundersökning på en förare av motordrivet fordon. I likhet med vad som gäller för befogenheten att ta alkoholutandningsprov enligt 1 § andra stycket 2 lagen om alkoholutandningsprov bör befogenheten att göra ögonundersökning utövas i samband med att Tullverket och Kustbevakningen bedriver sin övriga verksamhet.

Enligt andra stycket har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen samma befogenhet som en polisman har enligt 22 § polislagen (1984:387) att stoppa ett fordon för att genomföra åtgär-

der i enlighet med lagen. Av 29 § och 10 § första stycket 4 polislagen följer att tjänstemännen under vissa förhållanden får använda våld i samband med att provtagningen eller undersökningen genomförs. Polismäns befogenhet att stoppa fordon och använda våld följer av 22 § respektive 10 § polislagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

7 §

Paragrafen behandlar möjligheterna att genomföra blodprov då förutsättningar för genomförande av kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken saknas. Den motsvarar 5 § i 1999 års lag, bortsett från att denna lag omfattar fler åtgärder. För tidigare kommentar hänvisas här, förutom till prop. 1998/99:43, även till prop. 2007/08:53. Bestämmelsen i första punkten innebär att blodprov får tas på en person som är skyldig att genomgå provtagning eller undersökning men som vägrar att medverka till detta. Enligt andra punkten kan blodprov tas, utan att det föreligger skälig misstanke om brott, på den förare som varit inblandad i en trafikolycka och på grund av detta inte kan medverka till salivprov eller ögonundersökning. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas måste personen på något sätt blivit skadad eller chockad till följd av den olycka som han eller hon har varit inblandad i. Dessutom förutsätts att personen – på grund av de fysiska eller psykiska skador som orsakats av trafikolyckan – är ur stånd att genomgå ett salivprov eller en ögonundersökning. Vad gäller begreppet trafikolycka hänvisas till kommentaren till 3 § lagen om alkoholutandningsprov.

De bestämmelser om blodprovstagning som i övrigt finns i 28 kap. rättegångsbalken gäller. Reglering om vem som får besluta om kroppsbesiktning och hur en sådan ska gå till finns i 28 kap. 13 § rättegångsbalken samt i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Bestämmelserna överensstämmer med vad som i tillämpliga delar gäller för provtagning enligt lagen om alkoholutandningsprov.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

10.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

2 b §

Av paragrafen framgår att Polismyndigheten ska ha vissa avdelningar och organisatoriska funktioner. Av fjärde punkten, som är ny, följer att myndigheten ska ha en funktion som på nationell nivå leder, samordnar och utför den trafikverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet. Det är upp till myndigheten att bestämma i vilken form avgränsningen av verksamheten görs, det vill säga om detta sker i form av avdelning, enhet eller något annat. Det centrala är att det finns en nationell ledning, planering och samordning inom den trafikverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet. En sådan verksamhet behöver innefatta både polismän och bilinspektörer samt eventuella andra civilanställda med relevant kompetens.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1.

10.3 Förslaget till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)

7 kap. 3 §

I paragrafen utgår andra stycket om att regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om cabotage-transport i förordning (EG) nr 1072/2009 (godsförordningen). Bemyndigandet överförs till den föreslagna nya 7 kap. 3 a § så att bemyndigandena att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter hålls samman i en och samma paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

7 kap. 3 a §

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Det sker en utvidgning i förhållande till dagens bemyndigande i 7 kap. 3 § andra stycket som innehåller bemyndigandet att meddela föreskrifter om sanktions-

avgifter enligt bestämmelser om cabotagetransport i godsförordningen.

Punkten 1 handlar om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om anmälningskrav i förordning (EG) nr 1071/2009 (tillståndsförordningen) och i föreskrifter som har meddelats med stöd av yrkestrafiklagen (2012:210). Bemyndigandet avser kravet på anmälan av trafikansvariga enligt artikel 4.4 i tillståndsförordningen och kravet på anmälan av om andra personer som ska prövas i fråga om lämplighet enligt yrkestrafikförordningen (2012:237) byts ut eller tillkommer. I dag sanktioneras överträdelser genom 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen.

Punkten 2 handlar om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om cabotagetransport i godsförordningen, det vill säga det befintliga bemyndigandet i 7 kap. 3 § andra stycket har flyttats hit. Vidare avses sanktionsavgifter enligt bestämmelser om krav på medförande och uppvisande av tillstånd enligt godsförordningen, någonting som i dag sanktioneras genom 5 § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Punkten 3 handlar om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om krav på medförande och uppvisande av dokument enligt förordning (EG) nr 1073/2009 (bussförordningen). Det handlar om bristande medförande och uppvisande av gemenskapstillstånd, tillstånd för linjetrafik eller kontrolldokument, någonting som i dag sanktioneras genom 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Punkten 4 handlar om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om krav på medförande och uppvisande av dokument enligt Interbusöverenskommelsen. Dessa överträdelser sanktioneras i dag genom 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Slutligen handlar punkten 5 om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om krav på medförande och uppvisande av tillstånd som avses i 3 kap. 3 eller 5 § yrkestrafiklagen. De tillstånd som avses är olika former av transporttillstånd för utförande av internationella vägtransporter. Tillstånden kan vara utfärdade av såväl svenska som utländska myndigheter. I dag sanktioneras överträdelser genom 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen.

Bemyndigandena möjliggör en sanktionsväxling från dagens straffbestämmelser med böter till ett ansvarssystem i form av sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser i 5 § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

10.4 Förslaget till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)

7 kap. 3 §

I paragrafen införs ett nytt andra stycke med bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bestämmelser om anmälningskrav i föreskrifter som har meddelats med stöd av taxitrafiklagen. Bemyndigandet avser kravet på anmälan av trafikansvariga och anmälan av om andra personer som ska prövas i fråga om lämplighet enligt taxitrafikförordningen (2012:238) byts ut eller tillkommer. I dag sanktioneras dessa överträdelser genom 7 kap. 1 § taxitrafikförordningen.

Bemyndigandet möjliggör en sanktionsväxling från dagens straffbestämmelser med böter till ett ansvarssystem i form av sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser i 7 kap. 1 § taxitrafikförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd

7 §

I paragrafen ändras första stycket så att det införs en ny punkt 5 som innebär att åtgärder enligt lagen kan vidtas även när en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman enligt föreslagna ändringar i yrkestrafikförordningen (2012:237) har beslutat att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden på grund av obetalda sanktionsavgifter. Ett beslut om att inte fortsätta färden får fattas om en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman har beslutat om förskott

för sanktionsavgift och förskottet inte betalas omedelbart i samband med kontrollen.

Av andra stycket framgår fortsättningsvis att en åtgärd får bestå i högst 36 timmar. Åtgärden ska dock alltid upphöra så snart det inte längre finns skäl för den.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

10.6 Förslaget till förordning (2021:000) om föreskrifter rörande salivprov och ögonundersökning i trafiken

Förordningen, som är ny, ger Polismyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lagen (2021:000) om salivprov och ögonundersökning i trafiken. Som framgår av andra meningen får föreskrifter som rör Tullverket eller Kustbevakningen meddelas efter att respektive myndighet har hörts.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

10.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

1 §

En mindre justering utan materiell betydelse görs av hänvisningen till rådets beslut om ingåendet av Interbus-överenskommelsen.

3 §

Paragrafen ändras på så sätt att förutom polisman och bilinspektör även tulltjänsteman är behörig kontrollant enligt artiklar i bussförordningen och godsförordningen. Vidare görs en ändring som innebär att förutom polisman och bilinspektör även tulltjänsteman är behörig kontrolltjänsteman enligt Interbus-överenskommelsen. Förutom dessa ändringar görs en mindre justering utan materiell

betydelse av hänvisningen till rådets beslut om ingåendet av Interbus-överenskommelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

4 §

En mindre justering utan materiell betydelse görs av hänvisningen till rådets beslut om ingåendet av Interbus-överenskommelsen.

5 §

Paragrafen ändras på så sätt att sanktionen byts ut från penningböter till sanktionsavgift. Sanktionsavgiften påförs, i likhet med bestämmelsen i dagens 5 a §, transportföretaget. Det innebär att förarens ansvar faller bort i motsvarande mån och att överträdelserna avkriminaliseras.

De överträdelser som omfattas är överträdelser av artikel 4.3 andra meningen, artikel 17.1 eller artikel 19 i förordning (EG) nr 1073/2009, överträdelser av artikel 4.6 andra meningen eller artikel 5.6 tredje meningen i förordning (EG) nr 1072/2009, samt överträdelser av artikel 18 eller artikel 20 i den överenskommelse som bifogats rådets beslut nr 2002/917/EG (Interbus-överenskommelsen). Det handlar om bristande medförande och uppvisande av dokument samt bristande medverkan vid kontroller. I vissa fall är det godtagbart att dokument kan visas upp elektroniskt eller på annat sätt.

Bestämmelserna bör endast gälla för yrkesmässiga transporter på väg av personer eller gods till eller från Sverige eller i transittrafik genom Sverige, det vill säga internationella transporter, som sker inom EES (jämför 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210)).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

7 a §

I paragrafen, som i dag endast avser sanktionsavgifter enligt 5 a §, görs ett tillägg i första stycket som innebär att också sanktionsavgifter enligt 5 § omfattas. Detta innebär att frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen, att sanktionsavgif-

ten tillfaller staten, att transportföretaget ska ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgift påförs och att sanktionsavgift får sättas ned eller efterges om det finns särskilda skäl.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

7 b §

I paragrafen, som i dag endast avser sanktionsavgifter enligt 5 a §, införs ett nytt första stycke där det anges med vilket belopp sanktionsavgift enligt 5 § ska påföras. Det innebär att dagens enda stycke i paragrafen blir ett nytt andra stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

7 c §

I paragrafen, som i dag innehåller bestämmelser om förskott för sanktionsavgift enligt 5 a §, införs i första stycket möjlighet att ta ut förskott även för sanktionsavgift enligt 5 §. Sanktionsavgift enligt 5 § kan, till skillnad från sanktionsavgift enligt 5 a §, omfatta transportföretag som har hemvist i Sverige, i det fall de bedriver internationella transporter inom EES. Därför ska det av bestämmelsen framgå att företag med hemvist i Sverige inte ingår i kretsen som kan bli föremål för beslut om förskott. Ändringen av första stycket innebär att förskott för sanktionsavgift enligt 5 § ska beslutas om ett transportföretag inte har hemvist i Sverige. Polisman, bilinspektör och tulltjänsteman kan besluta om förskott, det vill säga samma befattningshavare som beslutar om förskott för sanktionsavgift enligt 5 a §.

Paragrafens andra stycke om betalning av förskott till Polismyndigheten respektive till Tullverket kvarstår oförändrat, men omfattar efter de nu angivna ändringarna i paragrafen förskott för sanktionsavgift enligt både 5 och 5 a §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4 och avsnitt 7.6.5.

10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

2 §

Paragrafen ändras genom att det införs en ny punkt 8 som innebär att den nationella planen för transportinfrastruktur även ska innefatta investeringar i och underhåll av ett nationellt nät av kontrollplatser för yrkestrafik på väg. Ändringen syftar till att höja effektiviteten i den samlade kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

10.9 Förslaget till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237)

6 kap. 1 §

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret kvarstår endast för brott mot 4 kap. 2 eller 6 § yrkestrafikförordningen, det vill säga för brister när det gäller anmälan av fordon i yrkesmässig trafik. Bestämmelserna om ansvar för överträdelser av artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1071/2009, 2 kap. 5 § och 3 kap. 2 § förs över till en ny bestämmelse om sanktionsavgift. Det innebär att en avkriminalisering sker av dessa överträdelser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1 och avsnitt 7.5.2.

6 kap. 1 a §

Paragrafen är ny och reglerar i vilka fall sanktionsavgift ska påföras för överträdelser som i dag är straffbelagda enligt 6 kap. 1 §. Sanktionsavgiften påförs företaget.

Sanktionsväxlingen omfattar överträdelser av

- Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 1071/2009, det vill säga att företaget inte har underrättat den behöriga myndigheten, Transportstyrelsen, om vem eller vilka som utsetts till trafikansvariga, detsamma gäller om dessa byts ut eller tillkommer,
- 2 kap. 5 §, det vill säga att tillståndshavaren inte anmäler till Transportstyrelsen om någon som prövats enligt 2 kap. 2 § andra stycket eller 3 § yrkestrafiklagen (2012:210) byts ut eller om någon sådan person tillkommer, samt
- 3 kap. 2 §, det vill säga att bevis om tillstånd som avses i 3 kap. 3 eller 5 § yrkestrafiklagen inte medförs i fordonet under färd eller inte visas upp för en bilinspektör, polisman eller tulltjänsteman som begär det.

Punkterna 1–2 handlar om sanktionsavgift på grund av bristande anmälan av trafikansvariga och andra personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning. Bestämmelserna blir aktuella endast för tillståndshavare med tillstånd av Transportstyrelsen.

Punkten 3 handlar om medförande och uppvisande av bevis om transporttillstånd för utförande av internationella vägtransporter. De transporter som omfattas är yrkesmässiga transporter på väg av personer eller gods till eller från Sverige eller i transittrafik genom Sverige, det vill säga internationella transporter. Det finns en begränsning, internationella transporter inom EES omfattas inte eftersom det finns särskilda bestämmelser om dessa transporter i gods- respektive bussförordningen (3 kap. 1 § yrkestrafiklagen). Det är därför sannolikt att det i praktiken endast är utländska tillståndshavare utan gemenskapstillstånd som blir aktuella för sanktionsavgift. I vissa fall är det godtagbart att dokument kan visas upp elektroniskt eller på annat sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1 och avsnitt 7.5.2.

6 kap. 1 b–k §§

Paragraferna är nya och behandlar förfarandet i samband med påförandet av sanktionsavgiften och sanktionsavgiftens storlek.

Förskott för sanktionsavgift enligt 6 kap. 1 d § kan endast bli aktuellt i fråga om sanktionsavgift på grund av bristande medförande och uppvisande av tillstånd (6 kap. 1 a § 3). Detta eftersom det endast är denna överträdelse enligt 6 kap. 1 a § som kan begås av företag med hemvist utanför Sverige.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3–7.6.5.

6 kap. 2 §

I paragrafen införs ett nytt andra stycke. Det andra stycket innebär att en polismans, bilinspektörs eller tulltjänstemans beslut om förskott för sanktionsavgift och beslut om att fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden, och Transportstyrelsens överprövning av dessa beslut, inte får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4 och avsnitt 7.6.5.

10.10 Förslaget till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238)

7 kap. 1 §

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret kvarstår endast för brott mot 3 kap. 13 §, 4 kap. 2 eller 6 §, och 5 kap. 6 § taxitrafikförordningen, det vill säga för brister när det gäller taxiförarlegitimation, anmälan av fordon i taxitrafik och bevis om omhändertagna registreringsskyltar. Bestämmelsen om ansvar för överträdelser av 2 kap. 10 § förs över till en ny bestämmelse om sanktionsavgift. Det innebär att en avkriminalisering sker av denna överträdelse.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

7 kap. 3 a §

Paragrafen är ny och reglerar i vilka fall sanktionsavgift ska påföras för överträdelser som i dag är straffbelagda enligt 7 kap. 1 §. Sanktionsavgiften påförs tillståndshavaren.

Sanktionsväxlingen omfattar överträdelser av 2 kap. 10 §, det vill säga att tillståndshavaren inte anmäler till Transportstyrelsen om de som är trafikansvariga eller någon annan som lämplighetsprövningen ska avse byts ut eller om någon sådan person tillkommer. Sanktionsavgift blir endast aktuellt för tillståndshavare med tillstånd av Transportstyrelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

7 kap. 3 b–g §§

Paragraferna är nya och behandlar förfarandet i samband med påförandet av sanktionsavgiften och sanktionsavgiftens storlek. Förskott för sanktionsavgift blir inte aktuellt eftersom det endast är svenska tillståndshavare som kan påföras sanktionsavgift på grund av bristande anmälan av trafikansvariga eller andra personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

10.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

35 §

Paragrafen anknyter till regleringen i 2 b § polislagen (1984:387) av vilken det framgår att Polismyndigheten ska ha vissa avdelningar och organisatoriska funktioner. Bestämmelsens första stycke tredje strecksatsen, som är ny, upplyser om att myndigheten ska ha en funktion som på nationell nivå leder, samordnar och utför den trafikverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av expert Erling Andersson

Utredaren föreslår en samlad nationell organisation för myndighetens verksamhet inom yrkestrafikområdet. Polismyndighetens organisation ska enligt förslaget regleras i författning och omfatta ledning, samordning, uppföljning, utveckling samt den operativa verksamheten inom yrkestrafikområdet.

Förslaget strider dock mot de grundläggande principerna som låg till grund för omorganisationen till en myndighet 2015. I förarbetena till lagstiftningen anges att Polismyndigheten i stor utsträckning ska få bestämma sin egen organisation och att denna endast i liten utsträckning författningsregleras. Av förarbetena framgår vidare att det är huvuddragen i polisens verksamhet som ska regleras i lag, det vill säga grundläggande bestämmelser om myndighetens uppgifter och organ.

Utredaren motiverar sitt förslag med att trafikpolisverksamheten skiljer sig åt från övrig verksamhet inom Polismyndigheten i ett antal avseenden. Det finns emellertid flera andra delar av myndighetens verksamhet som också skiljer sig åt i väsentliga delar från övrig verksamhet. Två exempel är gränspolisverksamhet och arbetsplatsinspektioner med stöd av utlänningslagen. Att påbörja författningsreglering av sådana delar av Polismyndighetens verksamhet som skiljer sig åt från andra delar av myndighetens verksamhet är varken rimligt eller önskvärt.

Rikspolischefen beslutar bland annat om myndighetens ledning och organisation, ansvarsfördelning, delegering av beslutanderätt samt formerna i övrigt för myndighetens verksamhet i Arbetsordning för Polismyndigheten. Arbetsordningen gäller före övriga styrdokument. En ändamålsenlig och enhetlig organisation samt nödvändiga åtgärder för en effektiv kontroll av yrkestrafiken går därför

att få till stånd genom interna förändringar och förtydliganden inom myndigheten där strukturen med process- och verksamhetsansvar som gäller för myndighetens övriga verksamhet kan upprätthållas. I myndighetens interna arbete har också uppmärksammat behov av förändringar i organisationen av den regionala trafikpolisverksamheten och i arbetet med att styra, följa upp och utveckla trafikpolisverksamheten.

Myndighetens ledning instämmer i behovet av en ambitionshöjning på yrkestrafikområdet samt genomförande av nödvändiga förändringar. Polismyndigheten har redan vidtagit flera åtgärder i syfte att komma till rätta med de brister som utredningen har uppmärksammat.

Polismyndigheten har ansvar för att genomföra sitt uppdrag och bör därför självständigt kunna göra bedömningen av hur de ekonomiska resurserna ska fördelas för att kunna ge rätt förutsättningar för verksamheten och uppnå effektivitet. Myndighetens uppfattning är därför att regeringen inte i detalj ska besluta om resurserna för verksamheten inom yrkestrafikområdet inom Polismyndigheten.

Särskilt yttrande av expert Johan Bülow

Utredningen ska enligt direktiven ”analysera vilka ytterligare överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet utöver redan sanktionerade som bör vara föremål för en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter, och lämna förslag till hur systemet och ansvarsfördelningen bör utformas.”

Utredningen har i denna del, enligt min uppfattning, intagit en alltför defensiv ståndpunkt. I SOU 2013:38 ”Vad bör straffas?” dras slutsatsen att just yrkestrafikområdet kan bli föremål för en ytterligare sanktionsväxling. Regeringen har i promemorian ”Komplett-erande bestämmelser om kör- och vilotider”, I2021/00001, föreslagit att det ska bli möjligt att påföra utländska transportföretag sanktionsavgifter vid överträdelser genom att det införs bestämmelser om att polisman och bilinspektör ska besluta om förskott för sådana avgifter vid en vägkontroll. En sanktionsväxling på ytterligare områden, utöver de som utredningen föreslår, skulle ligga väl i linje med regeringens förslag i nämnda promemoria och även den tidigare utredningens förslag.

Ett av de första problemen som då uppstår är hur yrkestrafik ska definieras i denna kontext. Många trafikbrott kan begås såväl av privatpersoner som inom ramen för yrkestrafik. Detta blir mycket tydligt vid exempelvis brott mot fordonsförordningen (2009:211) och det ansvar som där drabbar ägare resp. förare. Är ägaren av det bristfälliga fordonet ett företag drabbas den person som bär det straffrättsliga ansvaret i bolaget, bolagsföreträdare eller trafikansvarig, av ett personligt straffrättsligt ansvar i form av penningböter. Att föraren av det bristfälliga fordonet drabbas av ett personligt straffrättsligt ansvar ligger väl i linje med avsikten med regleringen. Däremot leder det till mindre lämpliga konsekvenser att en företrädare för exempelvis ett åkeri drabbas personligen av de i sammanhanget låga botbeloppen. Att inom ramen för det straffrättsliga systemet finna en adekvat lösning för att uppnå det eftersträvade resultatet, mer trafiksäkra fordon inom yrkestrafiken och därmed också en rättvisare konkurrens, låter sig inte göras så lätt. De ramar som straffrätten sätter upp ger inte den flexibilitet som är nödvändig. Istället skulle en sanktionsväxling som drabbar en ägare i de fall denne är en juridisk person kunna genomföras. Genom att sanktionsväxla ägarens ansvar för fordonsbrister i de fall denne är en

juridisk person skulle en mer adekvat konsekvens i form av en anpassad sanktionsavgift kunna utgå mot företaget. På detta sätt skulle trafiksäkerheten gynnas och möjligheten till osund konkurrens genom att inte hålla en fordonsflotta i föreskrivet skick försvåras. Behovet av att kunna använda straffprocessuella tvångsmedel kan ibland motivera att ett brott inte sanktionsväxlas. Något sådant intresse gör sig inte gällande avseende fordonsbrister.

Att göra den avgränsning till ärenden som enbart rör den rent yrkesmässiga trafiken som utredningen gör leder till att dessa brott mot fordonsförordningen inte kommer att sanktionsväxlas. Den ytterligare avgränsning som utredningen ställt upp att samma regelöverträdelse inte ska kunna leda till såväl straff mot en fysisk person som sanktionsavgift mot en juridisk person utgör ytterligare en begränsning som gör att en ändamålsenlig utvidgning av det sanktionsväxlade området försvåras. Denna systematik med såväl personligt straffrättsligt ansvar för en förare som sanktionsavgift mot företag för samma regelöverträdelse finns redan etablerad i förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m.

Jag anser således att det finns potential med en vidare sanktionsväxling även på andra områden än de föreslagna.

Vad gäller transport av farligt gods är utredningens uppfattning att denna lagstiftning bör ses över i ett särskilt sammanhang. Detta är en uppfattning som jag delar då jag ser flera tillämpningsproblem med hur området i dag regleras. Jag anser dock att området är synnerligen väl lämpat för en framtida sanktionsväxling.

Särskilt yttrande av sakkunniga Sandra Melin och Malin Skäringer

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder.

Vi delar utredarens bedömning att dagens struktur för kontroller av yrkestrafiken ska behållas. För Polismyndighetens del innebär det att den fortsatt ska ansvara för de kontroller av yrkestrafiken som myndigheten nu ansvarar för. Vi delar också utredarens bedömning att verksamheten såväl som samarbetet mellan berörda myndigheter kan utvecklas och effektiviseras.

Däremot kan vi inte ställa oss bakom förslaget att bestämmelser om trafikpolisverksamhet som kräver specialistkunskap inom yrkestrafikområdet bör föras in i polislagen och Polismyndighetens instruktion. Vi ställer oss inte heller bakom förslaget att regeringen ska besluta om resurserna för verksamheten inom yrkestrafikområdet inom Polismyndigheten.

Föreslagna ändringar skulle innebära ett avsteg från den organisationsstruktur som har lagts fast vid ombildningen 2015 till en Polismyndighet där utgångspunkten för författningsarbetet var att Polismyndigheten i så stor utsträckning som möjligt skulle få bestämma sin egen organisation och därmed endast författningsregleras i liten utsträckning (prop. 2013/14:110 s. 395). Detta innebär att Polismyndighetens och polisens uppgifter i dag inte regleras annat än på övergripande nivå i författning. Vi delar inte utredningens bedömning att det finns starka skäl för att ompröva detta ställningstagande och att det finns ett antal förutsättningar i trafikpolisverksamheten som gör att den skiljer sig från andra delar av Polismyndighetens verksamhet.

Svenska myndigheter har som utgångspunkt stora befogenheter att bestämma hur tillgängliga medel ska disponeras. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och för att den bedrivs effektivt. I särskilda fall finns det anledning att särskilja medel för viss verksamhet. Ett exempel på detta är den avdelning vid Polismyndigheten som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare (2 b § p. 2 polislagen). Det bör noteras att regeringen inte särskiljer medel för de två övriga avdelningar som särskilt pekas ut i 2 b § polislagen. Eftersom myndighetens ledning ska tillse att verksamheten bedrivs effektivt måste

den också i så hög utsträckning som möjligt ha befogenhet att organisera och budgetera verksamheten.

Med anledning av ovan anser vi därför att Polismyndigheten är bäst lämpad att avgöra hur den ska organisera sig och hur resurser ska fördelas internt för att fullgöra de arbetsuppgifter och mål som myndigheten har.

Vi anser att det är möjligt att åstadkomma utveckling och effektivisering av yrkestrafikverksamheten utan de förslag som utredningen lägger fram i dessa delar. Bland åtgärderna kan till exempel nämnas riktade uppdrag till Polismyndigheten och Transportstyrelsen att gemensamt utveckla och förbättra verksamheten, uppdrag om extern utvärdering av Polismyndighetens verksamhet samt gemensamma myndighetsdialoger med Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Slutligen kan tilläggas att regeringen och Polismyndigheten redan har vidtagit flera åtgärder i syfte att komma till rätta med de brister som utredningen har uppmärksammat.

Referenser

Regeringens propositioner och skrivelser m.m.

Proposition 1951:30 *med förslag till vägtrafikförordning m.m.*

Proposition 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen.*

Proposition 1981/82:142 *om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*

Proposition 1989/90:2 *om trafiknykterhetsbrotten m.m.*

Proposition 1993/94:24 *med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m.*

Proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande.*

Proposition 1996/97:137, *Nollvisionen och det trafiksäkra sambället.*

Proposition 1996/97:175, *Ändringar i polislagen m.m.*

Proposition 1998/99:43, *Drog rattfylleri och sjöfylleri.*

Proposition 2003/04:159, *Tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafiknykterhetsbrott.*

Proposition 2007/08:53, *Ökade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri.*

Proposition 2008/09:31, *Transportstyrelsen och dess verksamhet.*

Proposition 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*

Proposition 2008/09:218, *Lag om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.*

Proposition 2009/10:20, *Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet.*

Proposition 2009/10:95, *Luftfartens lagar.*

Proposition 2009/10:171, *Trafiknykterhetskontroller i hamnar.*

- Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Proposition 2011/12:80, *Nya lagar för yrkestrafik och taxi.*
- Proposition 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013.*
- Proposition 2012/13:68, *Förlängd försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar.*
- Proposition 2013/14:110, *En ny organisation för polisen.*
- Proposition 2013/14:234, *Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg.*
- Proposition 2013/14:256, *Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.*
- Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*
- Proposition 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Proposition 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan.*
- Proposition 2017/18:209, *Beställaransvar för ordning och reda på vägarna.*
- Proposition 2018/19:33, *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet.*
- Proposition 2019/20:64, *Hemlig dataavläsning.*
- Proposition 2019/20:150, *Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering.*
- Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*
- Regeringens skrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, Skr. 2009/10:79.
- Regeringsuppdrag, *Uppdrag att utvärdera lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar*, dnr. Ju2010/4252/L4.
- Regeringsuppdrag, *Uppdrag att utvärdera lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar*, dnr. Ju 2012/4841/L4.
- Regeringsuppdrag, *Uppdrag att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken*, dnr. N2015/06815/MRT.
- Regeringsuppdrag, *Uppdrag att analysera de juridiska, ekonomiska och praktiska förutsättningarna för ett införande av automatiska nykterhetskontroller i vissa hamnar*, dnr. N2015/3208/MRT.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, dnr. Ju2015/09350/PO.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att stödja genomförandet av en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020 (ANDT-strategin)*, dnr. S2016/01028/FST.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att förbereda ett införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar*, N2016/02791/MRT.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik*, dnr. N2016/05493/TS.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, dnr. A2017/02422/ARM.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att införa anläggningar för nykterhetskontroll*, dnr. N2017/05711/MRT.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet*, dnr. Ju2020/02483/PO.

Departementspromemorior m.m.

Ds 2008:68, *Alkoholutandningsprov i svenska hamnar*.

Ds 2012:40, *Förlängd försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar*.

Promemoria, *Kompletterande bestämmelser om kör- och vilotider*, dnr. I2021/00001.

Riksdagens rapporter

Rapport från riksdagen 2011/12:RFR8, *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg. En uppföljning*.

Statens offentliga utredningar, SOU

- SOU 1938:44, *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk.*
- SOU 1992:61, *Ett reformerat åklagarväsende.*
- SOU 1995:47, *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen.*
- SOU 1996:125, *Droger i trafiken.*
- SOU 2000:25, *Den centrala polisen.*
- SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.*
- SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*
- SOU 2005:86, *Ågaransvar vid trafikbrott.*
- SOU 2006:12, *Rattfylleri och sjöfylleri.*
- SOU 2006:47, *Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna.*
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten.*
- SOU 2008:9, *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik.*
- SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis.*
- SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*
- SOU 2014:63, *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.*
- SOU 2016:82, *En översyn av lagstiftningen om företagsbot.*
- SOU 2018:48, *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*

Utländskt offentligt tryck m.m.

Danmark

Kontakt med Louise Møbius Heidtmann, Justisministeriet,
Danmark, den 5 oktober 2020, via e-post.

Finland

RP 222/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen.*

Norge

Kontakt med Grete Mathisrud, Samferdselsdepartementet, Norge, den 23 november 2020, via e-post.

Kontakt med Kjetil Mansåker Wigdel, avdelningsdirektör Statens vegvesen, Norge, den 3 juni 2020, via Skype.

Meld. St. 40, *Melding til Stortinget, Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering.*

NOU 2017:11, *Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorgan.*

NOU 2019:26, *Rusreform – fra straff till hjelp.*

Storbritannien

Kontakt med Richard Turfitt, Senior Traffic Commissioner, Storbritannien, den 9 april 2020, via Skype.

Kontakt med Gordon MacDonald, Head of Enforcement Policy, Drivers and Vehicle Standards Agency (DVSA), Storbritannien den 4 juni 2020, via Skype.

Tyskland

Kontakt med Maurice Pursch, Bundesamt für Güterverkehr (BAG), Tyskland, den 9 juli 2020, via e-post.

Justitieombudsmannens beslut

JO 2001/02 s. 95, dnr. 4614-1999.

JO 2001/02 s. 76, dnr. 1208-1999.

Rättsfall

Dom den 17 september 2020 i mål nr B 7375-18, Helsingborgs tingsrätt (mål nr B 3209-20, Hovrätten över Skåne och Blekinge).

Dom den 26 oktober 2020 i mål nr B 3441-20, Helsingborgs tingsrätt (mål nr B 3664-20, Hovrätten över Skåne och Blekinge).

Övriga utredningar och rapporter m.m.

Arbetsmiljöverket et. al (2018), *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet.*

Arbetsmiljöverket et. al (2019), *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet.*

Beck, O., Ullah, S. & Kronstrand, R. (2019), *First evaluation of the possibility of testing for drugged driving using exhaled breath sampling, Traffic Injury Prevention*, vol. 20, no. 3 2019.

Bundesamt für Güterverkehr, BAG (2011), *Active for goods transport. Legal information.*

Bundesamt für Güterverkehr, BAG (2018), *Road-Side Checks.*

Cameron, M., (2013), *Best practice in random breath testing and cost-effective intensity levels*, Monash University Accident Research Centre.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, (2019), *Drogutvecklingen i Sverige 2019*, CAN rapport 180.

Ekström, C. & Forsman, Å. (2018), *Förekomst av alkohol och droger hos förare av lastbil och buss som varit inblandade i dödsolyckor och olyckor med svåra personskador*, VTI notat 22-2018.

Etikprövningsnämnden, beslut den 13 oktober 2020, dnr. 2020-04742.

- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, *Huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, Beslut den 14 maj 2014*.
- Gustafsson, S. (2014), *Smadit-metodens nytta och effekter – En uppföljande intervjustudie med misstänkta rattfyllerister*, VTI notat 2-2014.
- Holmgren, A., Holmgren, P., Kugelberg, F. C., Jones, A. W., & Ahlner, J. (2008), *Predominance of Illicit Drugs and Poly-Drug Use Among Drug-Impaired Drivers in Sweden*.
- Kjellin, L., Wadefjord, A. & Göthlin, P. (2005), *En möjlighet att få hjälp. En studie av Samverkan mot alkohol och droger i trafiken (SMADIT) i Örebro län*, rapport 2015-10-30.
- Lindberg, G. (2009), *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, Stockholm.
- NTF (2019), *Droger i trafiken*, NTF rapport 2019:1.
- Polismyndigheten (2016), *Polismyndighetens strategi för trafik som metod*, PM 46/2016.
- Polismyndigheten (2018), *Granskning av polisens tillsynsverksamhet över transporter av farligt gods*, A040.119/2017.
- Polismyndigheten och Trafikverket (2018), *Hemställan om förändrad lagstiftning för att möjliggöra införandet av trafiksäkerhetskontrollanter*, dnr. I2019/00614/TM.
- Polismyndigheten (2019), *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2019:23.
- Polismyndigheten (2019), *Granskning av Polismyndighetens process för intern styrning och kontroll*, Internrevisionen, A123.068/2018.
- Polismyndigheten (2019), *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*, PM 2019:41.
- Polismyndigheten (2019), *Årsredovisning 2019*.
- Polismyndigheten (2020), *Årsredovisning 2020*.
- Polismyndigheten (2020), *Granskning av ATK – Automatisk Trafiksäkerhetskontroll*, Polismyndighetens internrevision.
- Polismyndigheten (2020), *Polisens processtyrning – förtydligande av processansvar och processtyrning för ökad helhetssyn och samordning*, Ekonomienheten, A685.424/2020.

- Polismyndigheten (2021), Trafikövervakning. Tillsynsrapport 2021:1.
- Rikspolisstyrelsen (2014), *Pilotstudie. Sällningsinstrument som detekterar narkotika i saliv. Slutrapport*, 2014-12-30.
- Rikspolisstyrelsens etiska råd (2013), *Yttrande den 27 juni 2013*.
- Sjöström, L. O., Jonsson, T. & Johansson, K. (2014), *Alkobommar. Fältförsök med IR-baserad utrustning för sällningsprov i hamnar*, MHF 2014.
- Skatteverket (2021), *Effektutvärdering av införande av redovisningscentraler för taxitrafik*, rapport 2021-02-17.
- Statskontoret (2015), *På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*, Statskontoret 2015:14.
- Statskontoret (2018), *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet – slutrapport*, Statskontoret 2018:18.
- Svenska Transportarbetareförbundet (2013), *Taxibranschen i Sverige, En rapport från Svenska Transportarbetareförbundet*.
- Traffic Commissioners for Great Britain (2020), *Annual Report to the Secretary of State 2019–2020*.
- Trafikanalys (2018), *Utländska lastbilstransporter i Sverige 2015–2016*, Statistik 2018:22.
- Trafikanalys (2020), *Transportarbete i Sverige 2000–2019*, Statistik 2020:27.
- Trafikanalys (2020), *Hur kan e-handelns transporter bli mer hållbara? Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2020:2.
- Trafikverket (2015), *Automatiska nykterhetskontroller i hamnar*, TRV 2013/65389.
- Trafikverket (2019), *Aktionsplan för säker vägtrafik 2019–2022, Åtgärder som 14 myndigheter och aktörer avser att vidta för ökad trafiksäkerhet*.
- Trafikverket (2020), *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen*.
- Trafikverket (2020), *Analysmetoder och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*.

- Trafikverket (2020), *Uppdrag att införa anläggningar för nykterhetskontroller. Slutredovisning av regeringsuppdrag N2017/05711/MRT*, rapport 2020-12-16.
- Transportföretagen (2019), *Effektivare tillsyn av yrkestrafiken*, Rapport april 2019.
- Transportstyrelsen (2014), *Strategi för tillsyn och kontroll av yrkestrafiken på väg*, TSV 2014–1246.
- Transportstyrelsen (2017), *Förändringar av sanktionssystemet för kör- och vilotider*, TSV 2015-3533, rapport 2017-05-02.
- Transportstyrelsen (2019), *Tillståndsmätning 2018, Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende buss och taxi*, TSG 2017–3925.
- Transportstyrelsen (2019), *Tillståndsmätning 2019, Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*, TSG 2017–3925.
- Transportstyrelsen (2019), *Årsrapport för yrkestrafik, Analysforum 2018*, TSG 2019–7618.
- Transportstyrelsen (2019), *Årsredovisning 2018*, TSG 2019-345.
- TungVognsSpecialisten ApS, *Håndbok Køre- og hviletider*, version 2.19.
- Wiklund, M. (2009), *Utvärdering av projektet Nationell samverkan mot alkohol och droger i trafiken enligt Skellefteåmodellen. Samhällsekonomisk bedömning*, VTI notat 5-2009.
- Åklagarmyndigheten (2015), *Beslut om utvidgning av trafik- enheternas verksamhet*.
- Åklagarmyndigheten (2018), *Företagsbot yrkestrafik. Utvärdering av projektet ”en utvidgning av trafik- enheternas verksamhet”*, ÅM2018-1771.

Elektroniska källor

Berg, U., Kommentar till polislagen, (november 2020, Juno),
kommentar till 10 §, Karnov.

Pressmeddelande publicerat på Færdselsstyrelsens hemsida,
www.fstyr.dk/da/Lister/Nyheder/Nyheder/2020/02/Faerdselssstyrelsen-bliver-selvstaendig-styrelse, publicerat 2019-09-13.

Pressmeddelande från Department for Transport och Robert
Goodwill MP, www.gov.uk/government/speeches/vosadsa,
publicerat 2013-11-28.

Statistik från Brottsförebyggandet rådet (BRÅ), tillgänglig på
www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/rattfylleri-och-trafikbrott.html, publicerat 2020-11-13

Åberg, K., Lag om försökslagstiftning med trafiknykterhets-
kontrollanter i hamnar (november 2020, Juno), kommentar till
6 §, Karnov.

Kommittédirektiv 2019:51

Effektivare kontroller av yrkestrafik på väg

Beslut vid regeringssammanträde den 22 augusti 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder, för att fler ska följa reglerna på området. Vidare ska utredaren analysera i vilka fall det är lämpligt att genomföra sanktionsväxlingar på området utöver de som redan är genomförda och ta fram förslag till hur detta i så fall kan ske samt analysera om det finns skäl för ett system med trafiksäkerhetskontrollanter och, oavsett ställningstagande, lämna förslag till hur ett sådant system kan införas.

Det övergripande syftet med översynen är att skapa en ordning för att genom effektivare kontroller och sanktionssystem främja brottsbekämpningen och trafiksäkerheten samt åstadkomma en god social situation för förarna och en sund konkurrens inom yrkestrafiken.

Deluppdraget att föreslå en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser på yrkestrafikområden samt uppdraget att utreda införande av trafiksäkerhetskontrollanter ska redovisas senast den 30 november 2020. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 mars 2021.

Bakgrund

Vägrafik som tillhandahåller transporttjänster mot ersättning, så kallad yrkestrafik, står för en betydande andel av landets transporter vad gäller både person- och godstransporter. Det är därför viktigt att den fungerar på ett bra sätt för dem som köper tjänsterna, utför arbetet eller på andra sätt påverkas av verksamheten.

Reglerna för yrkestrafiken omfattar bl.a.:

- tillträde till yrket respektive marknaden för buss- och godstransporter,
- taxitrafik,
- vägarbets tid,
- kör- och vilotider och färdskrivare,
- överlast,
- lastsäkring,
- fordons beskaffenhet och utrustning,
- farligt gods, och
- principer om uttag av skatter och avgifter.

I dessa kommittédirektiv används begreppet yrkestrafik för gods-, buss- och taxitrafik. Regelverket på området består av såväl gemenskapslagstiftning som svensk reglering. Regeringen har på senare år vidtagit en rad åtgärder riktade mot yrkestrafik i syfte att främja transportpolitisk måluppfyllelse i allmänhet och sund konkurrens, trafiksäkerhet och en god arbetsmiljö inom yrkestrafiken i synnerhet.

För att reglerna för yrkestrafiken ska få den styrande effekt som de syftar till är det av stor vikt att kontrollverksamheten av yrkestrafiken är effektiv och av tillräcklig omfattning. Regeringen anser därför att det är viktigt att se över hur dessa kontroller bedrivs och härigenom påverkar hur reglerna på väg följs. Åtgärder för att förbättra situationen kan exempelvis handla om förstärkt myndighetssamordning och om hur modern teknik kan användas i syfte att effektivisera kontrollerna. En förbättrad kontrollverksamhet bör leda till att sanktioner vid överträdelser får en ökad genomslagskraft och att åtgär-

derna sammantaget kommer att kunna resultera i att reglerna i en påtagligt större omfattning följs.

Vidare anser regeringen att det finns skäl att genomföra en mer omfattande analys av vilka ytterligare överträdelse av bestämmelser på yrkestrafikområden utöver redan sanktionerade som bör vara föremål för en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter. Regeringen anser också att det är mycket viktigt att förbättra trafiknykterheten och minska antalet narkotikapåverkade förare på vägarna. Det finns skäl att analysera om införande av så kallade trafiksäkerhetskontrollanter och möjligheten att utföra sållningsprov i fråga om narkotika kan bidra till detta.

Syftet med denna översyn är att förbättra förutsättningarna för effektivare kontroller och på så sätt främja brottsbekämpningen och öka trafiksäkerheten samt bidra till en god arbetsmiljö och sunda konkurrensförhållanden inom yrkestrafiken.

Uppdraget att lämna förslag hur kontrollverksamheten kan stärkas

Kartläggning och analys av kontrollverksamheten

Kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg är främst en uppgift för Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Även Arbetsmiljöverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket genomför kontroller som är relevanta i sammanhanget. Trafikverkets ansvar för trafikkontrollplatserna utmed vägarna är en förutsättning för en fungerande kontrollverksamhet.

Kontroller av yrkestrafiken på väg utförs främst av bilinspektörer och polismän med specialistkompetens inom Polismyndigheten. Vidare utför tulltjänstemän vissa kontroller på väg och Tullverket har samma möjlighet som Polismyndigheten att hindra fortsatt färd genom fastlåsning av fordon, så kallad klampning. Även Transportstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Skatteverket utövar tillsyn över yrkestrafiken. Transportstyrelsen utövar tillsyn över tillståndsinnehavare, genomför företagskontroller och påför sanktionsavgifter vid vissa överträdelse. Transportstyrelsen har vidare tillsyn över vägarbets-tidsreglerna. Arbetsmiljöverket och Skatteverket utför, i samarbete med Polismyndigheten, viss kontroll på väg kopplade till utstationering, skattskyldighet och arbetsmiljö. I sammanhanget kan även näm-

nas att arbetsmarknadens parter, i enlighet med den svenska arbetsmarknadsmodellen, övervakar arbets- och anställningsvillkor som följer av kollektivavtal. Polismyndighetens kontroller av yrkestrafiken omfattar en rad områden, t.ex. kontroll av föraren respektive tillstånd att få utföra transporten – inklusive att villkoren för tillfälliga inrikestransporter, så kallade cabotagetransporter, och kombinerade transporter är uppfyllda – teknisk fordonskontroll, kontroll av fordonsvikt och lastsäkring samt av farligt gods m.m. Vad gäller kontroller av kör- och vilotidsreglerna delar Transportstyrelsen och Polismyndigheten på ansvaret, vilket innebär att hälften av förarens arbetsdagar kontrolleras av Transportstyrelsen vid företagskontroller och den andra hälften av Polismyndigheten vid vägkontroller. Kustbevakningen utför kontroller i hamnar av farligt godstransporter och av lastsäkring i lastbärare. Åklagarmyndigheten handlägger trafikrelaterade ärenden där det finns misstanke om brott som kan leda till allmänt åtal, t.ex. rattfylleribrott. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bl.a. tillsyn av säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods och transportskydd. MSB ska vidare samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet avseende landtransport av farligt gods.

Regeringen anser att det finns skäl att kartlägga och analysera den nuvarande kontrollverksamheten på yrkestrafikområdet för att få en samlad bild av hur och i vilken omfattning den bedrivs av behöriga myndigheter samt vilken effekt den har på hur yrkestrafikens regler följs. Denna kartläggning behöver omfatta en redogörelse för i vilket syfte olika kontroller görs och med vilket lagstöd.

En internationell utblick

Att studera andra länders lösningar och system är ofta en framgångsrik väg för att finna inspiration och idéer. Vid genomförande av en sådan internationell utblick är det centralt att utredaren tittar på andra länder utifrån ett helhetsperspektiv och tar hänsyn till ländernas förvaltningspolitiska modeller. Utredaren ska således även titta på vilka effekter överflyttning av verksamheter mellan myndigheter eller annan organisering har medfört för exempelvis polisens brottsbekämpande verksamhet. Utredaren bör bedöma vilka aspekter från de internationella exemplen som är relevanta och gångbara för svenska förhållanden.

Åtgärder för att stärka kontrollverksamheten

Regeringen bedömer att en effektivare kontrollverksamhet av yrkestrafiken är en förutsättning för att regelverket för konkurrens på lika villkor inom yrkestrafiken och ökad trafiksäkerhet ska få fullt genomslag. Med detta avses ökade möjligheter för myndigheterna att upptäcka och åtgärda överträdelser av regelverket inom yrkestrafiken på väg. Det kan exempelvis ske genom att dagens vägkontroller effektiviseras och genomförs mer underrättelsebaserat. För detta krävs ett fungerande informationsutbyte varför formerna för samverkan och utbyte av information mellan myndigheter bör analyseras, liksom nya tekniska möjligheter som kan bidra till en effektivare kontrollverksamhet. I detta sammanhang bör utredaren ta del av tidigare betänkanden och promemorior som är relevanta för denna analys, exempelvis kan nämnas att förslag avseende tillsyn på vägtransportområdet avseende utstationering lämnats i departementspromemorian Utstationering och vägtransporter (Ds 2017:22).

I Polismyndighetens regleringsbrev för 2017 angav regeringen att myndigheten ska vidareutveckla sitt arbete med kontroller av cabotage transporter och flygande inspektioner av fordon i yrkesmässig trafik, samt säkerställa att insatserna på dessa områden förbättras. Riksdagen har också, efter förslag från regeringen, tillfört Polismyndigheten ett extra anslag på 100 miljoner kronor åren 2017–2020 för att motverka osund konkurrens och illegal cabotageverksamhet, vilket bl.a. resulterat i att cirka 400 poliser och bilinspektörer har vidareutbildats för att förbättra kontrollerna av tunga fordon på väg.

Regeringen anser att det finns starka motiv för att åstadkomma en effektivare verksamhet och samordning av myndigheternas insatser när det gäller kontroll av hur yrkestrafikens regler följs. I detta arbete är det således inte enbart Polismyndighetens insatser som avses. Det finns anledning att även se över ansvaret och fördelningen av detta mellan samtliga aktörer som utför kontroller av yrkestrafiken eller på annat sätt bidrar i trafiksäkerhetsarbetet. I sammanhanget ska det beaktas att Polismyndighetens möjligheter att göra kontroller är centrala verktyg i den brottsbekämpande verksamheten, inte minst vid bekämpningen av organiserad och gränsöverskridande brottslighet, och att det således är angeläget att myndighetens möjligheter att utföra kontroller och planera sin verksamhet inte försämras. Utredaren ska också beakta regeringens målsättning om att

antalet anställda inom Polismyndigheten ska öka med 10 000 fram till 2024.

Förebygga och bekämpa annan brottslig verksamhet

Polismyndigheten konstaterar i sin Strategi för trafik från oktober 2016 att det är ett framgångsrikt arbetssätt att kontrollera och ingripa i vägtrafikmiljön. Genom ett aktivt arbete kan den upplevda tryggheten i vägtrafikmiljön och dess närområde öka och brott kan förebyggas och uppdagas. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är av stor vikt att utredaren i sin analys noga ta hänsyn till de positiva sidoeffekter Polismyndighetens kontrollverksamhet har för att förebygga och motverka annan brottslig verksamhet samt beakta de särskilda befogenheter som tilldelats polismän.

Förslag om organisatoriska förändringar

Vid överväganden om organisatoriska förändringar eller ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheter behöver utredaren klargöra vilka konsekvenser detta får för de berörda myndigheterna. Utredaren behöver även se över vilka befogenheter utpekade personalkategorier är i behov av för genomförande av olika sorters kontroller. Vidare behöver utredaren ta hänsyn till om förslaget kommer medföra att utförare av kontrollverksamheten – om den inte fortsatt ska utföras av Polismyndigheten – kommer behöva bistånd från polis och hur den föreslagna nya ordningen säkerställer att det blir ett effektivt samarbete med polisen utifrån ett underrättelse- och brottsbekämpande perspektiv.

Utredaren ska ta ställning till hur befintliga strukturer kan förbättras men även arbeta fram ett alternativt förslag som innebär att vissa uppgifter överförs till någon annan myndighet än den som i dag har ansvaret – eller till en ny myndighet. Utredaren bör även ta fram förslag till kommittédirektiv för en utredning som mer i detalj tar fram nödvändiga författningsförslag, verksamhetsplan och finansieringslösningar för en sådan ny ansvarsfördelning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera myndigheternas nuvarande kontrollverksamhet av yrkestrafik på väg, bl.a. när det gäller hur och i vilken omfattning kontrollerna sker och den effekt de har för hur regler följs och därmed för brottsbekämpning, trafiksäkerhet, miljö, arbetsmiljö och sund konkurrens,
- göra en internationell utblick på hur kontrollverksamhet av yrkestrafik på väg har utformats för att regler ska följas bättre i vissa andra länder inom Norden och EU,
- utifrån kartläggningen och analysen av den nuvarande kontrollverksamheten och med tillvaratagande av erfarenheter från andra länder föreslå åtgärder för att stärka kontrollverksamheten och ytterligare förbättra hur regler följs – exempelvis nya arbetssätt, inklusive en effektiv användning av tekniska möjligheter, ökad myndighetssamordning och mer informationsutbyte,
- ta ställning till om en förändrad organisation för att bedriva kontroll av yrkestrafik på väg kan leda till förbättring av hur regler följs med hänsyn tagen till resurseffektivitet,
- oavsett ställningstagande om en förändrad organisation lämna förslag på en samlad organisation för kontrollverksamheten som innebär att vissa uppgifter överförs till någon annan myndighet än som i dag har ansvaret – eller till en ny myndighet,
- föreslå direktiv till en genomförandeutredning som mer i detalj tar fram nödvändiga författningsförslag, verksamhetsplan och finansieringslösningar om vissa uppgifter överförs till någon annan myndighet än som i dag har ansvaret, eller till en ny myndighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå vilka överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet som bör vara föremål för en sanktionsväxling

Vissa sanktionsväxlingar har redan genomförts

Sanktionsväxling innebär att man ersätter en straffrättslig sanktion med en administrativ sanktion, t.ex. en sanktionsavgift. I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38),

som bl.a. behandlar frågor om sanktionsväxling, ifrågasätts det om det är motiverat att på yrkestrafikområdet använda straffsanktioner i den utsträckning som sker i dag. Eftersom regleringarna i huvudsak avser näringsverksamhet torde det ofta finnas betydande ekonomiska vinster att uppnå för näringsidkaren genom att åsidosätta reglerna. Om sanktioneringen av regelverket inte är effektiv, finns det därför enligt utredningen risk för konkurrenssnedvridning mellan å ena sidan näringsidkare som lägger sig vinn om att följa reglerna och å andra sidan näringsidkare som mera systematiskt åsidosätter dem. Utredningen framför vidare att det på goda grunder kan antas att endast en mindre del av överträdelserna av reglerna upptäcks och lagförs. Utredningens uppfattning är därmed att sanktionsavgifter som styrmedel har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff inom yrkestrafikområdet. Om dessutom sanktionsavgifterna utformas så att de blir vinsteliminierande blir, som utredningen ser det, incitamenten för yrkestrafikföretagen att hålla sig till regelverket avsevärt starkare. Sammanfattningsvis anser utredningen att sanktionsväxling från straff till avgift generellt bör övervägas, helt eller delvis, i de olika yrkestrafikförfattningarna.

En sanktionsavgift har införts för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg. Regeringen anförde i propositionen Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg (prop. 2013/14:234) att ett tungt vägande skäl för att övergå till sanktionsavgifter i stället för böter är att sanktionsavgifter anses vara ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet.

Fler sanktionsväxlingar bör genomföras

Bestämmelserna om transportköparens ansvar, så kallat beställaransvar, är i dag straffrättsligt sanktionerade. I propositionen Beställaransvar för ordning och reda på vägarna (prop. 2017/18:209) anges att vissa remissinstanser har framfört att det vore önskvärt att sanktionsväxla beställaransvaret så att överträdelser av reglerna avkriminaliseras och att en sanktionsavgift i stället påförs den beställare som inte följer det aktuella regelverket. Regeringen aviserade därför i propositionen att den avser att se över hur regler på väg följs för att motverka osund konkurrens och öka trafiksäkerheten, och att det i detta samman-

hang kan finnas skäl att genomföra en mer omfattande belysning av om ytterligare överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet bör vara föremål för en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter.

Utredaren ska därför

- analysera vilka ytterligare överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet utöver redan sanktionerade som bör vara föremål för en sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter, och lämna förslag till hur systemet och ansvarsfördelningen bör utformas, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av trafiksäkerhetskontrollanter

Myndigheter har föreslagit att trafiksäkerhetskontrollanter ska införas

Polismyndigheten och Trafikverket har i en skrivelse (I2019/00614/TM) föreslagit att det införs så kallade trafiksäkerhetskontrollanter som ska genomföra nykterhetskontroller på väg. Enligt nuvarande regelverk har polismän och tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen befogenhet att genomföra nykterhetskontroller. Det fanns under åren 2010–2016 en försökslagstiftning som innebar att så kallade trafiknykterhetskontrollanter fick rätt att i hamnar, under polismans ledning, genomföra sällningsprov för alkohol, det vill säga att testa förare för alkoholpåverkan utan att det finns någon brottsmisstanke. Myndigheterna anser att nödvändiga förändringar i gällande lagstiftning bör initieras i syfte att möjliggöra ett införande av trafiksäkerhetskontrollanter som ska ha befogenhet att genomföra nykterhetskontroller.

Ta ställning till att införa ett system med trafiksäkerhetskontrollanter

Utredaren behöver analysera vilken roll och vilket mandat en trafiksäkerhetskontrollant bör ha och hur en sådan funktion förhåller sig till redan befintliga personalkategorier. Utredaren behöver även analysera flera andra frågor: t.ex. vilka som ska kunna tjänstgöra som trafiksäkerhetskontrollanter, vad som ska krävas beträffande utbild-

ning etc., vilka befogenheter kontrollanterna ska ha och vad som ska gälla för ledning av verksamheten.

Sällningsprov i fråga om narkotika

I dag kan sällningsprov endast tas för att undersöka om en förare kör alkoholpåverkad. Sällningsprov får enligt lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov genomföras av polisman, tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen samt den som har anställning som bilinspektör hos Polismyndigheten. Det saknas dock möjlighet för myndigheterna att genomföra motsvande sällningsprov för att finna personer som framför fordon när de är påverkade av narkotika. Eftersom sådana prov skulle kunna vara ett sätt att öka trafiksäkerheten ska utredaren se över om sällningsprov i fråga om narkotika ska införas och vilka personal-kategorier som i så fall ska få genomföra sådana prov.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns skäl att införa ett system med trafiksäkerhetskontrollanter,
- oavsett ställningstagande lämna förslag, utifrån Trafikverkets och Polismyndighetens begäran, till en förändrad lagstiftning för att möjliggöra införandet av trafiksäkerhetskontrollanter inklusive vilken myndighet som ska ansvara för uppgiften,
- utreda förutsättningarna för att utföra sällningsprov i fråga om narkotika i trafiken, och
- lämna övriga nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska också redovisa vilken påverkan förslagen har på de transportpolitiska målen. Utredaren ska redogöra för ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av förslagen, inklusive konsekvenser för respektive myndighet. I detta ingår att i övervägandena om överföring av kontrollverksamhet till en annan myndighet noga beakta de positiva sidoeffekter som Polismyndighetens kontrollverksamhet har för trafiksäkerheten, samt för att förebygga och motverka annan brottslig verksamhet. Vilka alternativa åtgärder som har över-

vägts ska dokumenteras och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges.

Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

När uppdraget genomförs ska utredaren föra en nära dialog med relevanta myndigheter såsom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten Transportstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Trafikverket och Tullverket liksom med berörda departement inom Regeringskansliet. Utredaren ska också samråda med andra aktörer som berörs av frågeställningarna, t.ex. bransch- och intresseorganisationer samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU.

Deluppdraget att föreslå sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till sanktionsavgifter för överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet samt uppdraget att utreda införande av trafiksäkerhetskontrollanter ska redovisas senast den 30 november 2020. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 mars 2021.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:65

Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg (I 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 kommittédirektiv om att en särskild utredare ska se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder, för att fler ska följa reglerna på området (dir 2019:51).

Ett krav på delredovisning den 30 november 2020 tas bort vilket innebär att även den delen av uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:3

Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg (I 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 januari 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 kommittédirektiv om att en särskild utredare ska se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder, för att fler ska följa reglerna på området (dir. 2019:51). Regeringen beslutade den 11 juni 2020 om tilläggsdirektiv till utredningen om att ta bort ett krav på delredovisning den 30 november 2020 (dir 2020:65).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2021.

(Infrastrukturdepartementet)

Regelverk

1. Allmänt

Nedan följer en presentation av det regelverk som är av särskilt intresse för utredningens arbete. Presentationen sker utifrån sakområden där såväl den nationella som den internationella regleringen beskrivs kortfattat. Vi har i vår presentation inte beaktat det så kallade mobilitetspaketet. Dock finns en kortfattad redogörelse för mobilitetspaketet sist i denna bilaga (avsnitt 13).

Ramlagstiftningen för EU:s vägtransportmarknad, det så kallade vägtransportpaketet, består av tre EU-förordningar som alla har till syfte att skapa en mer enhetlig tillämpning av reglerna för yrkesmässig trafik på väg inom EU. Grundförutsättningarna för aktörerna på yrkestrafikmarknaden anges i förordning (EG) nr 1071/2009¹ (tillståndsförordningen). Villkor för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter anges i förordning (EG) nr 1072/2009² (godsförordningen). Villkor för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss anges i förordning (EG) nr 1073/2009³ (bussförordningen).

Tillståndsförordningen kompletteras genom yrkestrafiklagen (2012:210). I yrkestrafiklagen finns även bestämmelser om vissa internationella vägtransporter. Godsförordningen och bussförordningen kompletteras genom förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

¹ 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.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

Taxitrafik utgör också yrkestrafik. Regleringen är främst nationell och beskrivs huvudsakligen i avsnitt 11.

2. Tillstånd att bedriva yrkesmässig gods- och persontrafik

2.1 EU-rättslig reglering

Yrkestrafikområdet karakteriseras av att bara den som har tillstånd får bedriva yrkesmässig trafik. Tillståndsförordningen reglerar rätten att bedriva yrkesmässig trafik och utövandet av yrket. Med yrkesmässigt bedrivande av godstransporter på väg avses enligt förordningen verksamhet som bedrivs av ett företag som med motorfordon eller fordonskombinationer transporterar gods för annans räkning. Med yrkesmässigt bedrivande av persontransporter på väg avses att ett företag bedriver persontrafik för allmänheten eller särskilda användarkategorier mot ersättning som betalas av de transporterade personerna eller av organisatören, med motorfordon byggda och utrustade på sådant sätt att de är lämpliga att transportera fler än nio personer – inklusive föraren – och avsedda för detta ändamål.

Tillståndsförordningen anger vilka krav som ett företag ska uppfylla för att få bedriva yrkesmässig trafik. För att få bedriva sådan trafik ska ett företag vara faktiskt och fast etablerat i en medlemsstat, ha gott anseende, ha tillräckliga ekonomiska resurser och ha erforderligt yrkeskunnande. Vidare anges vilka villkor som ska vara uppfyllda för att dessa olika krav ska anses vara uppnådda. I fråga om kravet på gott anseende ska medlemsstaterna beakta hur företaget, dess trafikansvariga och andra relevanta personer enligt medlemsstatens beslut uppträder. Medlemsstaterna ska själva fastställa de villkor som ett företag och en trafikansvarig ska uppfylla för att anses ha det goda anseende som krävs för tillstånd. Villkoren ska dock enligt förordningen som minst omfatta vissa särskilt uppräknade krav. Exempel på omständigheter som ska påverka bedömningen är bristande laglydnad i fråga om nationella regler och gemenskapsregler som rör vägtrafik eller transportverksamhet.

Även bristande laglydnad i fråga om bestämmelser som gäller insolvensrätt och löne- och anställningsförhållanden i branschen omfattas. Tillståndsförordningen innehåller vidare bestämmelser om kontroller av att de företag som beviljats tillstånd fortlöpande upp-

fyller kraven för att få bedriva yrkesmässig trafik. Medlemsstaterna ska genomföra kontroller inriktade på företag med högre risk. För detta ändamål används ett riskvärderingssystem. Om företaget inte längre uppfyller kraven, ska tillståndet tillfälligt dras in eller återkallas. Enligt förordningen ska varje medlemsstat föra ett nationellt register över de vägtransportföretag som har fått tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. För att tillgängliggöra denna information inom unionen finns det europeiska registret över vägtransportföretag, ERRU⁴. Via ERRU får Transportstyrelsen information om överträdelser som begås utomlands av de företag som myndigheten beviljat gemenskapstillstånd till.

I detta sammanhang bör även nämnas förordning (EU) 2016/403⁵ (kategoriseringsförordningen). I förordningen fastställs en gemensam förteckning över kategorier, typer och grader av överträdelser av unionens regler för kommersiell vägtransport som, utöver de överträdelser som anges i bilaga IV till tillståndsförordningen, kan leda till att en vägtransportoperatör förlorar sitt goda anseende. Det framgår att upprepade och allvarliga överträdelser är något som medlemsstaterna ska beakta när de fastställer prioriteringar för kontroller inriktade på företag med högre risk. Det är upp till medlemsstaten att, vid genomförandet av ett administrativt förfarande (kontroll), bedöma om en förlust av gott anseende är en proportionerlig reaktion i varje enskilt fall.

2.2 Nationell reglering

Yrkesmässig gods- och persontrafik

Yrkestrafiklagen innehåller bestämmelser som kompletterar tillståndsförordningen. Lagen innehåller regler om de villkor som ska vara uppfyllda för att kravet på gott anseende ska anses vara uppnått i Sverige. Vidare innehåller lagen bestämmelser om internationella vägtransporter, såväl utanför som inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Yrkestrafiklagen definierar internationella väg-

⁴ European Register of Road Transport Undertakings.

⁵ Kommissionens förordning (EU) 2016/403 av den 18 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 vad gäller klassificeringen av allvarliga överträdelser av unionens bestämmelser som kan leda till att vägtransportföretaget förlorar sitt goda anseende, och om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG.

transporter som yrkesmässiga transporter på väg av personer eller gods till eller från Sverige eller i transittrafik genom Sverige. Med transit avses en transport mellan två länder som passerar genom ett tredje land utan att lasta eller lossa gods eller ta upp eller släppa av passagerare i det tredje landet.

I yrkestrafikförordningen (2012:237) finns närmare bestämmelser om tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. Det framgår att Transportstyrelsen är behörig myndighet i förhållande till tillståndsförordningen.

Olika typer av tillstånd

Yrkesmässig trafik får bedrivas endast av den som har ett gemenskapstillstånd eller ett nationellt yrkestrafiktillstånd. Ett gemenskapstillstånd ger tillståndshavaren rätt att bedriva yrkesmässig trafik både i Sverige och inom EU. De tre förordningarna i EU:s vägtransportpaket har även gjorts tillämpliga inom EES och i Schweiz. Med stöd av ett yrkestrafiktillstånd har innehavaren endast rätt att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige. För företag etablerade i Sverige är det Transportstyrelsen som prövar ansökningar om gemenskapstillstånd och yrkestrafiktillstånd. Prövningen av sökanden är densamma oavsett om företaget ansöker om ett gemenskapstillstånd eller ett yrkestrafiktillstånd. När Transportstyrelsen fattat beslut om tillstånd antecknas innehav om detta i vägtrafikregistret. När det gäller gemenskapstillstånd ska vidare ett fysiskt tillstånd för varje fordon utfärdas.

Yrkestrafiklagen gäller förutom för reguljära nationella transporter även för vissa internationella transporter till och från tredjeland. Sådana transporter får utföras av dem som har tillstånd med stöd av mellanstatliga överenskommelser, exempelvis CEMT-tillstånd, som ger rätt till godstransporter mellan anslutna länder. Varje medlemsland utfärdar tillstånd till åkerier etablerade i landet. Ett CEMT-tillstånd gäller för ett obegränsat antal transporter under ett år. Därutöver finns tillstånd som utväxlas med stöd av bilaterala vägtransportavtal. Sådana tillstånd utfärdas till transportföretag för varje enskild transport. Vidare förekommer specialtillstånd, det vill säga tillstånd för enskilda transporter som utfärdas till utländska transportörer från ett land med vilket Sverige inte har vägtransportavtal.

För internationella transporter av gods eller av personer med buss gäller, inom EES, gods- respektive bussförordningen. En bestyrkt kopia av gemenskapstillståndet ska då medföras i transportföretagets samtliga fordon och visas upp på begäran av en behörig kontrollant. I förordningarna finns även bestämmelser om tillfällig inrikes trafik som utförs i en annan medlemsstat än den där det utförande transportföretaget är etablerat, så kallad cabotagetransport. I yrkestrafikförordningen finns bestämmelser om kombinerad transport, det vill säga transport av gods mellan stater inom EES, där den inledande eller avslutande delen av transportsträckan sker på väg inom Sverige och den andra delen sker på järnväg eller till sjöss. Vägtransportdelen av en sådan kombinerad transport är att anse som en internationell godstransport. De företag som inom EES bedriver internationella transporter, cabotagetransporter och kombinerade transporter ska göra det med stöd av ett gemenskapstillstånd. Buss- och godsförordningen föreskriver även att vissa andra tillstånd ska finnas vid olika typer av transporter. Exempelvis krävs enligt bussförordningen tillstånd för linjetrafik för den som bedriver internationell linjetrafik och enligt godsförordningen krävs att företag som anlitar en förare som är medborgare i ett tredjeland har förartillstånd. Internationella transporter inom EES omfattas dock inte av yrkestrafiklagens bestämmelser.

3. Cabotage

3.1 EU-rättslig reglering

Som huvudregel för utförande av internationella godstransporter på väg gäller att ett gemenskapstillstånd krävs. Ett transportföretag som utför yrkesmässig trafik och har ett sådant gemenskapstillstånd får under vissa förutsättningar utföra tillfällig inrikes trafik i en medlemsstat där det inte är etablerat, så kallad cabotagetransport. Det finns regler om cabotagetransport både i godsförordningen och bussförordningen. Redogörelsen i det följande avser godsförordningens bestämmelser om cabotagetransport.

Cabotagetransport regleras framför allt i artikel 8 i godsförordningen. Ett transportföretag som utfört en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en värdmedlemsstat ska, så snart godset levererats, ha rätt att med samma

fordon, eller om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, utföra upp till tre cabotagetransporter. Den sista lossningen av last inom ramen för en cabotagetransport som genomförs innan fordonet lämnar värdmedlemsstaten ska äga rum inom sju dagar från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum. Inom tidsgränsen sju dagar får transportföretagen utföra några av eller alla de cabotagetransporter som tillåts i vilken medlemsstat som helst under förutsättning att dessa begränsas till en cabotagetransport per medlemsstat inom tre dagar efter den olastade inresan till den medlemsstatens territorium (artikel 8.2). Reglerna innebär att cabotagetransporter ska vara av tillfällig karaktär. En grundförutsättning är att det har gjorts en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en annan medlemsstat. Godset har alltså passerat gränsen tillsammans med dragbilen vid den inkommande internationella transporten.

3.2 Nationell reglering

Vissa förhållanden i anslutning till godsförordningen regleras i nationell rätt genom förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Av den svenska förordningen framgår att Transportstyrelsen är behörig myndighet i förhållande till vissa EU-rättsakter. Vidare framgår vem som är behörig kontrollant i förhållande till artiklar i bussförordningen och godsförordningen. Det finns även straffbestämmelser för brott mot reglerna i de EU-rättsakter som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Sedan den 1 januari 2015 tas sanktionsavgifter, i stället för böter, ut av det transportföretag som innehar ett gemenskapstillstånd och som utför godstransporter i strid med bestämmelserna om cabotage. Sanktionsavgift ska påföras med ett belopp om 40 000 kronor. Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen.

4. Kombinerade transporter

4.1 EU-rättslig reglering

En kombinerad transport är en godstransport där flera trafikslag används så att en viss del av transporten utförs på väg och en annan del av transporten utförs på järnväg eller till sjöss. Bestämmelserna finns i direktiv 92/106/EEG⁶ (kombidirektivet). Kombidirektivet har genomförts i yrkestrafikförordningen.

4.2 Nationell reglering

Reglerna om kombinerade transporter innebär att ett utländskt transportföretag som innehar gemenskapstillstånd får utföra den inledande eller avslutande vägtransportdelen i Sverige. Med kombinerad transport avses, enligt yrkestrafikförordningen, en transport av gods mellan stater inom EES där en lastbil, släpvagn, påhängsvagn, med eller utan dragbil, ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport av godset på väg den inledande eller avslutande delen av transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den andra delen av sträckan, om den delen överskrider 100 kilometer och vägtransporten uppfyller vissa villkor. En inledande eller avslutande transportsträcka på väg i samband med en kombinerad transport får innefatta en gränspassage.

Bestämmelserna om kombinerade transporter anger ingen begränsning för hur många transporter som får utföras eller hur länge utländska förare eller fordon får finnas i Sverige. Det finns heller inte några särskilda sanktionsavgifter eller något straffansvar för en kombinerad transport som inte uppfyller ställda krav. De skäl som anges i godsförordningen kan tolkas så att om transporten inte uppfyller kraven i kombidirektivet och yrkestrafikförordningen så är det fråga om en cabotagetransport. I så fall ska villkoren i artikel 8 i godsförordningen vara uppfyllda för att cabotagettransporten ska vara tillåten.

⁶ Rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

5. Föraren

5.1 Förarbehörighet och yrkeskompetens

I körkortslagen (1998:488) finns generella bestämmelser om behörighet att köra vissa fordon. För att få köra en lastbil eller en buss i yrkesmässig trafik räcker det inte med att ha behörighet kategori C eller D, utan det krävs även yrkeskompetens.

Förare av fordon som kräver körkortsbehörigheterna C1, C1E, C, CE (lastbil) eller D1, D1E, D eller DE (buss) ska ha yrkeskompetens enligt harmoniserade regler i direktiv 2003/59/EG⁷ (yrkesförardirektivet). I yrkesförardirektivet finns krav på grundläggande utbildning och återkommande fortbildning. Beviset på en genomförd utbildning kallas yrkeskompetensbevis.

Yrkesförardirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens. Lagen ska tillämpas på förare som är medborgare i en EES-stat⁸ och som utför gods- eller persontransporter på väg i Sverige med fordon som kräver de körkortsbehörigheter som nämnts ovan. Lagen ska också tillämpas på andra medborgare som utför sådana transporter i Sverige, om de är anställda eller anlitade av ett företag som är etablerat inom EES. För att få framföra ett fordon med gods- eller persontransporter krävs att föraren uppfyller vissa ålderskrav samt innehar yrkeskompetensbevis. Utbildningsverksamhet för yrkesförarkompetens får bara bedrivas av den som har tillstånd till detta samt inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens finns närmare bestämmelser om hur grundutbildningen och fortbildningen ska utformas.

I Sverige är det Transportstyrelsen som utfärdar yrkeskompetensbevis. Ett yrkeskompetensbevis för förare som utfärdats i en annan stat inom EES gäller i Sverige. Den som utför gods- eller persontransporter utan att vara berättigad till det, eller som i sin transportverksamhet uppsåtligen eller av oaktsamhet anlitar en förare som inte är berättigad att utföra sådana transporter döms till

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG av den 15 juli 2003 om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport och om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 och rådets direktiv 91/439/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 76/914/EEG.

⁸ Enligt 1 kap. 3 § lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens avses med EES-stater staterna i Europeiska unionen samt de övriga stater som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

böter. En förare som omfattas av krav på yrkeskompetens ska ha med sig sådant bevis vid utförandet av transporter. Överträdelse medför penningböter.

Vad avser internationella godstransporter så innehåller godsförordningen bestämmelser om förartillstånd. Ett förartillstånd krävs för en förare, som anlitas av ett transportföretag med gemenskaps-tillstånd, om han eller hon inte är medborgare inom EES eller varaktigt bosatt där. Kraven vad gäller anställningsvillkor och yrkesutbildning i den aktuella medlemsstaten ska dock vara uppfyllda. Det är transportföretaget som ansöker om förartillstånd i en medlemsstat. Transportstyrelsen får utfärda sådana förartillstånd. Förartillståndets giltighetstid får fastställas till längst fem år. Förartillståndet tillhör transportföretaget, men det ska överlämnas till föraren så att han eller hon kan visa upp det vid transporter. Ett förartillstånd ska förses med unionskod 95 om föraren uppfyller kraven på yrkesförarkompetens enligt lagen om yrkesförarkompetens.

När det gäller svenskregistrerade motordrivna fordon är huvudregeln att ett utländskt körkort inte medför rätt för någon annan än en medborgare i en stat inom EES att köra ett sådant fordon i yrkesmässig trafik i Sverige. Ett förartillstånd innebär inte någon rätt att köra svenskregistrerade fordon i yrkesmässig trafik.

5.2 Förarens överträdelse av regler om vägtrafik

De centrala bestämmelserna när det gäller förarens överträdelse av regler om vägtrafik finns i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen) och trafikförordningen (1998:1276). Bestämmelserna syftar till att skapa och upprätthålla så stor trafik-säkerhet som möjligt. Regelverket ska ses mot bakgrund av den allmänna aktsamhetsregeln i trafikförordningen, om att en trafikant ska iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna i syfte att undvika trafikolycka. Ett exempel på brott i trafikbrottslagen är grov vårdslöshet i trafik, om någon vid förande av motordrivet fordon gör sig skyldig till grov oaktsamhet eller visar uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom. Andra exempel är olovlig körning, åsidosättande av föreskrifter om rätten att föra vissa färdmedel, tillåtande av olovlig körning, rattfylleri, grovt rattfylleri och obehörigt avvikande från trafikolycks-

plats. I trafikförordningen finns straffbestämmelser där föraren pekas ut som gärningsman. Här handlar det om att föraren kan straffas om han eller hon exempelvis kör mot rött ljus, håller för hög hastighet, inte anpassar avståndet till framförvarande fordon, gör felaktiga omkörningar och inte iakttar väjningsplikt mot fordon som kommer från höger. Trafikförordningens bestämmelser ska inte tillämpas om straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller trafikbrottslagen.

I fordonslagen (2002:574) finns endast en straffbestämmelse. I den föreskrivs böter för den som uppsåtligen hindrar eller försvårar viss inspektion eller kontroll. Som exempel på straffbestämmelse i fordonsförordningen (2009:211) kan nämnas bestämmelsen om att en förare kan dömas till ansvar om denne känt till ett hinder för att använda fordonet men fordonet använts ändå. Det kan exempelvis handla om att fordonet använts i strid mot körförbud eller bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning. Straffbestämmelserna i fordonslagen och fordonsförordningen är subsidiära till brottsbalken och trafikbrottslagen.

När det gäller förseelser som begåtts utanför Sverige finns lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands. Lagen innebär att tillämpningsområdet för vissa straffbestämmelser utvidgas till att omfatta också förseelser som begåtts utanför Sverige. Föraren kan även dömas för överträdelse av bestämmelser som är kopplade till fordonets registrering. I lagen (2019:370) om fordons registrering och användning straffbeläggs olika former av brukande av ett oregistrerat eller avställt fordon. Förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning innehåller också straffbestämmelser. Där straffbeläggs bland annat att bruka ett fordon i strid med vad som föreskrivs om skyldighet att förse ett registrerat fordon med registreringsskyltar och att hålla dessa väl synliga och i sådant skick att de lätt kan läsas. Huvudregeln är att fordon ska vara registrerade i vägtrafikregistret (VTR) för att få användas i Sverige. För fordon i internationell vägtrafik gäller andra regler. Det finns härutöver ett flertal andra specialstraffrättsliga författningar.

6. Kör- och vilotider samt arbetstid

6.1 Internationell och EU-rättslig reglering om kör- och vilotider samt färdskrivare

Regelverket för kör- och vilotider är dels nationellt, dels internationellt. För fordon med en högsta tillåtna vikt som inte överstiger 3,5 ton (lätta fordon, se avsnitt 6.2 nedan) gäller nationella regler. För fordon och fordonskombinationer med en sammanlagd högsta tillåtna vikt på mer än 3,5 ton (tungta fordon), samt bussar oavsett vikt, gäller EU:s regler om kör- och vilotider. Internationellt finns även de så kallade AETR-reglerna⁹ som bygger på avtal inom UNECE¹⁰ och som gäller för transporter mellan EU och vissa tredjeländer som anslutit sig. AETR har inkorporerats i svensk rätt genom förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter.

Den EU-rättsliga regleringen om kör- och vilotider samt färdskrivare finns i förordning (EG) nr 561/2006¹¹. Förordningen gäller för vägtransporter som utförs enbart inom gemenskapen, (det vill säga även för transporter som utförs enbart inom Sverige), eller mellan gemenskapen, Schweiz och de länder som ingår i EES. Var fordonet är registrerat saknar betydelse.

Av förordningen framgår att den ska tillämpas på vägtransporter av:

- gods, om fordonens högsta tillåtna vikt, inklusive släpvagn eller påhängsvagn, överstiger 3,5 ton, eller
- passagerare med fordon som är konstruerade eller permanent inrättade för transport av mer än nio personer, inbegripet föraren, och avsedda för detta ändamål.

Vissa fordon är undantagna från förordningen. Exempelvis är fordon som används för persontransporter i linjetrafik undantagna om linjens

⁹ AETR – den europeiska överenskommelsen den 1 juli 1970 om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter.

¹⁰ UNECE – The United Nations Economic Commission for Europe, Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa.

¹¹ 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.

längd inte överstiger 50 kilometer. Fordon vars högsta tillåtna hastighet inte överstiger 40 kilometer i timmen är också undantagna. Medlemsstater kan också ha nationella undantag från förordningen för vissa fordon. För Sveriges del anges dessa i förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

I fordon som är registrerade i en medlemsstat och som används för transporter på väg av passagerare eller gods och som omfattas av förordning (EG) nr 561/2006 ska färdskrivare vara installerade och användas. Det finns möjligheter för medlemsstaterna att meddela undantag för vissa fordon. Bestämmelser om färdskrivare finns i förordning (EU) nr 165/2014¹² (färdskrivarförordningen). Färdskrivaren används för att kontrollera efterlevnaden av förordning (EG) nr 561/2006, men även efterlevnaden av direktiv 2002/15/EG¹³.

Det finns fyra tidskategorier som används vid registrering av kör- och vilotider: köra, annat arbete, tillgänglig samt raster/vila. En förare ska vid användande av färdskrivaren ange vad han eller hon gör utifrån dessa tidskategorier. Med köra avses att någon aktivt kör fordonet. Vad som avses med annat arbete framgår av direktiv 2002/15/EG. Det kan exempelvis handla om att vara kartläsare, hjälpa till att lasta och lossa last, hjälpa passagerare i och ur fordonet, rengöring, tekniskt underhåll och administration vid en gränskontroll. Begreppet tillgänglig definieras i direktiv 2002/15/EG. Det handlar om andra perioder än raster och viloperioder under vilka arbetstagaren inte är tvungen att befinna sig på sin arbetsplats (i fordonet), men förväntas vara tillgänglig för att påbörja eller fortsätta körningen eller utföra annat arbete. Exempel på detta kan vara när en förare följer med ett fordon ombord på en färja eller väntetid vid lastning av fordonet där föraren inte deltar. I förordning (EG) nr 561/2006 definieras rast och vila. Med rast avses en tidsperiod under vilken föraren inte får köra eller utföra annat arbete och som endast ska utnyttjas för återhämtning. Med vila avses en sammanhängande tidsperiod under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid och till exempel ägna sig åt fritidsaktiviteter. Det finns två typer av vila; dygnsvila och veckovila. I förordning (EG) nr 561/2006 finns det regler för minimal

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter.

vilotid och maximal körtid samt detaljerade regler för hur de olika tidskategorierna ska beräknas.

I färdskrivarförordningen definieras färdskrivare som utrustning avsedd att installeras i vägfordon med uppgift att visa, registrera, skriva ut, lagra och lämna detaljerad information om fordonens förflyttningar, inbegripet hastigheten, och detaljerad information om vissa av förarnas arbetspass. Det finns digitala och analoga färdskrivare. I digitala färdskrivare används färdskrivarkort. Ett färdskrivarkort är enligt definitionen i förordningen ett smartkort som är avsett att användas med färdskrivaren och som gör det möjligt för färdskrivaren att fastställa kortinnehavarens roll och som gör det möjligt att överföra och lagra data. Färdskrivarkorten är av fyra slag med olika funktioner. Det finns förarkort, kontrollkort, verkstadskort och företagskort. Föraren använder ett förarkort som utfärdats för honom eller henne. Föraren ska sätta in förarkortet i färdskrivaren när han eller hon tar över fordonet och som regel ta ut det vid den dagliga körtidens slut. I analoga färdskrivare ska föraren i stället använda ett diagramblad.

Medlemsstaterna ska enligt förordning (EG) nr 561/2006 fastställa sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i nämnda förordning och i färdskrivarförordningen och vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Av förordning (EG) nr 561/2006 framgår att ett transportföretag ska vara ansvarigt för överträdelse som begåtts av företagets förare, men det finns undantag från detta.

I förordning (EU) nr 581/2010¹⁴ (kopieringsförordningen) finns närmare bestämmelser om regelbundna överföringar av de uppgifter som registrerats av den digitala färdskrivaren, förutom detaljerade uppgifter om hastighet. Syftet med överföringen är att kontrollen ska bli effektiv av att föraren och företaget följer bestämmelserna om körtid och viloperioder.

Medlemsstaterna ska lägga upp ett system för ändamålsenliga och regelbundna kontroller av bestämmelserna om kör- och vilotider och färdskrivare. Systemet ska omfatta både kontroller på vägarna och i företagens lokaler. Hur stor andel av kontrollerna av kör- och vilotider som ska genomföras som vägkontroller respektive före-

¹⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 581/2010 av den 1 juli 2010 om de tidsperioder inom vilka relevanta uppgifter måste överföras från fordonsenheter och förarkort.

tagskontroller regleras av direktiv 2006/22/EG¹⁵ (kontrolldirektivet). Av kontrolldirektivet följer att kontroller ska göras regelbundet, både på vägarna och i företagens lokaler, på sådant sätt att de täcker minst tre procent av arbetsdagarna för förare av fordon som omfattas av förordningarna. Minst 30 procent av det sammanlagda antalet kontrollerade arbetsdagar ska kontrolleras ute på vägarna, och minst 50 procent ska kontrolleras som företagskontroller. Av kontrolldirektivet framgår att medlemsstaterna ska införa ett riskvärderingssystem för företag som ska grundas på det relativa antal överträdelse av EU-förordningarna som begås av ett enskilt företag samt på hur allvarliga dessa överträdelse är. Företag med en hög riskvärdering ska kontrolleras oftare och mer ingående.

Vägkontroll av färdskrivaren i ett fordon ska tillförsäkra att den är av godkänd typ och uppfyller föreskrivna krav i fråga om montering, funktion och användning. Närmare bestämmelser om färdskrivaren och dess komponenter finns i genomförandeförordning (EU) 2016/799¹⁶. Vägkontrollerna ska utföras av en polisman eller en bilinspektör. Företagskontroll får även utföras av en tjänsteman vid Transportstyrelsen med särskilt förordnande.

6.2 Nationell reglering om kör- och vilotider

Tunga fordon

I EU:s kör- och vilotidsförordning, förordning (EG) nr 561/2006, anges vilka transporter som omfattas av förordningen. Vissa transporter undantas direkt, men det finns även en möjlighet för en enskild medlemsstat att undanta ytterligare transporter under förutsättning att de sker inom det egna landet. Sverige har genom förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. använt sig av denna möjlighet. Exempel på fordon som är undantagna i den svenska förordningen är jordbrukstraktorer och fordon som används vid övningskörning. I den svenska förordningen finns ytter-

¹⁵ 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.

¹⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/799 av den 18 mars 2016 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 när det gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av färdskrivare och deras komponenter.

ligare regler om färdskrivare. Polismyndigheten har rätt att kontrollera färdskrivaren vid en vägkontroll och Transportstyrelsen svarar för kontroller i ett företags lokaler. Vid överträdelse av regelverket riskerar föraren böter och i vissa fall sanktionsavgift. Transportföretaget riskerar sanktionsavgift.

Lätta fordon

Det finns inrikestransporter som i dag inte regleras av EU-rätten. För dessa gäller förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet (nationella vilotidsförordningen). De fordon som omfattas av förordningen är bland annat bilar vars högsta tillåtna vikt, inklusive släpvagn eller påhängsvagn, inte överstiger 3,5 ton och som används för godstransporter samt bilar som används i taxitrafik eller som skolskjuts om bilen är utformad att transportera maximalt nio personer inklusive föraren.

Inom EU-rätten finns regler kring veckovila, körtider och raster, men den svenska lagstiftningen saknar sådana regler. Det enda som den svenska förordningen reglerar är dygnsvila. Föraren ska ha haft en dygnsvila på minst elva timmar under den tjugofyrtimmarsperiod som föregår varje tidpunkt då föraren utför transporter. Varje förare ska ha en personlig tidbok där dygnsvilan antecknas. Om föraren är anställd ska motsvarande anteckningar även göras hos arbetsgivaren. Föraren ska ha med sig tidboken vid varje transport och ska kunna lämna ifrån sig den om polisman eller bilinspektör begär det. Det finns straffbestämmelser för förare och arbetsgivare som bryter mot regelverket. Påföljden är penningböter. Av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:17) om personlig tidbok framgår att man kan använda en analog eller digital färdskrivare i stället för en personlig tidbok. Vilotid behöver inte registreras avseende vägtransporter av gods, om transportererna har en underordnad betydelse i förvärvsverksamheten och den sammanlagda körtiden under varje tjugofyrtimmarsperiod aldrig är större än fyra timmar och trettio minuter.

6.3 Reglering om arbetstid

Kör- och vilotider är kopplade till regler om arbetstid. Många gånger kan körtid och arbetstid vara samma sak, men det är inte alltid som begreppen sammanfaller. Den som medföljer, men inte kör, en flytttransport för att utföra arbete i samband med flytt följer exempelvis endast reglerna om arbetstid, inte körtid. Reglerna om arbetstid gäller för både nationella och internationella transporter. Arbetstidslagen (1982:673), som är dispositiv, reglerar arbetstiden för i princip samtliga arbetstagare, med undantag för vissa yrkeskategorier. Ett sådant undantag gäller vägtransportarbete. På EU-nivå finns ett direktiv om arbetstid för arbete vid vägtransporter, direktiv 2002/15/EG¹⁷. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen) som gäller före arbetstidslagen. Vägarbetstidslagen omfattar mobila arbetstagare och förare som är egenföretagare. Med mobila arbetstagare menas inte bara förare utan varje arbetstagare som ingår i den del av personalstyrkan som förflyttar sig. Lagen är endast tillämplig när arbetstagare eller egenföretagare deltar i vägtransporter, som träffas av EU:s eller AETR:s regler för kör- och vilotider. Om vägtransporterna inte omfattas av EU:s eller AETR:s regler är det arbetstidslagen som gäller.

Med arbete enligt vägarbetstidslagen avses körning, lastning och lossning, hjälp till passagerare som stiger av eller på fordonet, rengöring och tekniskt underhåll, administrativa uppgifter som har med transporten att göra samt väntetid. En definition av begreppet arbetstid med avseende på dels mobila arbetstagare, dels förare som är egenföretagare finns i direktiv 2002/15/EG. I vägarbetstidslagen anges att mobila arbetstagares och egenföretagares genomsnittliga veckoarbetstid inte får överstiga 48 timmar under en beräkningsperiod om fyra månader och att arbetstiden under en vecka inte får överstiga 60 timmar. Arbetsgivarna ska registrera arbetstagarnas arbetstid. Det är möjligt att i vissa delar avvika från lagens bestämmelser genom kollektivavtal eller genom dispens av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen är sedan den 1 januari 2011 tillsynsmyndighet enligt vägarbetstidslagen. Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter.

enligt arbetstidslagen. För överträdelse av vägarbetstidslagen är föreskrivet böter eller fängelse. Allmän åklagare kan hos allmän domstol ansöka om att en särskild avgift (övertidsavgift) ska tas ut av den som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts. Transportstyrelsen får meddela de förelägganden eller förbud, eventuellt i förening med vite, som behövs för att vägarbetstidslagen ska följas. När det gäller överträdelse av arbetstidslagen kan Arbetsmiljöverket meddela den som drev verksamheten där överträdelsen skedde föreläggande om sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket får vidare meddela de förelägganden eller förbud, eventuellt i förening med vite, som behövs för att arbetstidslagen ska följas. I arbetstidslagen finns även straffbestämmelser där påföljden är böter eller fängelse.

7. Utstationering

7.1 EU-rättslig reglering

EU:s inre marknad och den fria rörligheten för tjänster medför att företag har möjlighet att utstationera arbetstagare till andra medlemsstater. Ett sådant tillhandahållande av tjänster över gränserna kräver likvärdiga villkor och åtgärder som garanterar att arbetstagarernas rättigheter respekteras. Regelverket för utstationering på EU-nivå består bland annat av direktiv 96/71/EG¹⁸ (utstationeringsdirektivet). Direktivet har ändrats genom direktiv (EU) 2018/957¹⁹ (ändringsdirektivet). Vidare finns på området direktiv 2014/67/EU²⁰ (tillämpningsdirektivet).

Enligt utstationeringsdirektivet ska medlemsstaterna, oavsett vilken lag som gäller för anställningsförhållandet, se till att utstationerade arbetstagare av arbetsgivarna garanteras vissa arbets- och anställningsvillkor i arbetslandet.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

I utstationeringsdirektivet anges vilka områden som utgör den så kallade hårda kärnan:

- a) Längsta arbetstid och kortaste vilotid.
- b) Minsta betalda ledighet per år.
- c) Lön, inklusive övertidsersättning. Detta led gäller dock inte kompletterande tjänstepensionssystem.
- d) Villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft.
- e) Säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen.
- f) Skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga.
- g) Likabehandling av kvinnor och män samt andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling.
- h) Arbetstagarnas villkor för inkvartering när detta tillhandahålls av arbetsgivaren till arbetstagare som är borta från sin ordinarie arbetsplats.
- i) Ersättningar för utgifter för resa, kost och logi för arbetstagare som är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl.

Ändringsdirektivet har inneburit flera ändringar när det gäller vilka villkor som ingår i den hårda kärnan. Utstationerade arbetstagare likabehandlas i högre grad med inhemska arbetstagare. I stället för att som tidigare endast ha rätt till minimilön har nu utstationerade arbetstagare rätt till lön. Till den hårda kärnan har lagts till nya typer av villkor, nämligen villkor om ersättning för resa, kost och logi samt villkor för inkvartering. Vidare har en bestämmelse som kan tillämpas i situationer där det är oklart om en utbetald ersättning utgör lön enligt utstationeringsdirektivet eller inte införts. Ändringsdirektivet innehåller också särskilda bestämmelser för uthyrda utstationerade arbetstagare som innebär att skyddet för dessa utökas. För att förhindra kringgående av bestämmelserna ska det i vissa fall jämföras med utstationering att ett användarföretag sänder en inhyrd arbetstagare till ett annat land. Det finns även bestämmelser om utökat skydd för långvarigt utstationerade arbetstagare. När en utstatio-

nering har pågått i mer än 12 månader ska utstationerade arbetstagare garanteras samtliga tillämpliga arbets- och anställningsvillkor i värdlandet, med vissa undantag. Tidsperioden om 12 månader ska förlängas till 18 månader om tjänsteleverantören lämnar in en anmälan om förlängning. Om arbetsgivaren ersätter en utstationerad arbetstagare med en annan utstationerad arbetstagare som utför samma arbete på samma plats, ska utstationeringens varaktighet utgöras av den sammanlagda varaktigheten av utstationeringstiden för de enskilda berörda utstationerade arbetstagarna.

I tillämpningsdirektivet finns bestämmelser som syftar till att klargöra när det är fråga om utstationering. Tillämpningsdirektivet innehåller även bestämmelser om kontroll av efterlevnaden av utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet. Det är tillåtet för värdmedlemsstaterna att införa vissa typer av administrativa krav och kontrollåtgärder med avseende på företag som utstationerar arbetstagare. Medlemsstaterna ska vidare se till att det införs lämpliga och effektiva kontrollsystem i enlighet med nationell rätt och praxis och att de myndigheter som utsetts enligt nationell rätt genomför effektiva och lämpliga inspektioner.

7.2 Nationell reglering

Utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet har genomförts i svensk rätt främst genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). De senaste ändringarna i utstationeringslagen på grund av ändringsdirektivet trädde i kraft den 30 juli 2020²¹. Utstationeringslagen har ett vidare tillämpningsområde än utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet, eftersom lagen även gäller för arbetsgivare från länder utanför EES.

I utstationeringslagen definieras vad som avses med utstationering. Det kan exempelvis handla om att en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna. Vid utstationering ska det råda ett anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren under utstationeringstiden. En utstationerad arbetstagare definieras i lagen som en arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som

²¹ Prop. 2019/20:150.

under en begränsad tid utför arbete i Sverige. Genom lagen, garanteras utstationerade arbetstagare skydd inom olika områden, exempelvis när det gäller semester, föräldraledighet, arbetsmiljö och arbetstid. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljön och är förbindelsekontor enligt lagen. Arbetsgivaren ska rapportera uppgifter om alla utstationeringar och omgående rapportera förändringar som uppstår. Arbetsgivaren ska också utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. En sanktionsavgift ska tas ut om en arbetsgivare inte har anmält utstationering, inte har anmält kontaktperson eller om arbetsgivaren har överträtt bestämmelsen om skyldighet att lämna dokumentation till tjänstemottagaren om att utstationeringen anmälts. Tjänstemottagaren ska i sin tur underrätta Arbetsmiljöverket om dokumentationen inte erhålls. Om tjänstemottagaren är en enskild person som mottar tjänsterna för privat bruk, behöver han eller hon dock inte lämna någon under rättelse. En sanktionsavgift ska tas ut om en tjänstemottagare har överträtt bestämmelsen om underrättelseskyldighet. Arbetsmiljöverket prövar genom avgiftsföreläggande om sanktionsavgift ska tas ut.

8. Fordons beskaffenhet och utrustning

Fordonslagen (2002:574) innehåller framför allt bestämmelser om kontrollformer, exempelvis när det gäller kontroll av fordon, last, färdskrivare och taxametrar. Lagen innehåller även bestämmelser om besiktningsverksamhet på fordonsområdet. Frågor om fordonens beskaffenhet och hur de ska vara utrustade regleras i fordonsförordningen (2009:211), myndighetsföreskrifter²² och EU-rättsakter. Det är fordonets ägare som är skyldig att underhålla och sköta fordonet så att det är i föreskrivet skick. Det handlar bland annat om krav på bromsar, belysning, kopplingsanordningar och däck. Även eventuella färdskrivare och taxametrar behöver vara av godkänd typ och uppfylla föreskrivna krav i fråga om montering, funktion och användning. Fordonslagen och fordonsförordningen omfattar i princip samtliga fordon i Sverige, det vill säga även fordon som används i internationell vägtrafik.

²² VVFS Vägverkets författningssamling, TSFS Transportstyrelsens författningssamling.

9. Lastsäkring och överlast

9.1 EU-rättslig reglering

Lasten behöver vara säkrad på ett sådant sätt att den inte hindrar en säker körning eller utgör en risk för liv, hälsa, egendom eller miljö. På EU-nivå finns regler om lastsäkring i direktiv 2014/47/EU²³. Av direktivet framgår att en vägkontroll får omfatta kontroll av lastsäkringen för att säkerställa att lasten är säkrad på ett sådant sätt att den inte hindrar en säker körning eller utgör en risk för liv, hälsa, egendom eller miljön. Bestämmelsen om kontroll av ett fordon's last är dispositiv men enligt direktivet ska medlemsstaterna, om sådana kontroller görs, se till att personal som deltar i kontrollerna har lämplig utbildning.

9.2 Nationell reglering

Lastsäkring

I trafikförordningen (1998:1276) anges att last inte får medföras på eller i ett fordon på ett sådant sätt att den kan utgöra fara för person, orsaka skador på egendom, släpa efter eller falla av fordonet, orsaka störande dammbildning eller liknande, försvåra körningen av fordonet eller framkalla onödigt buller. Vidare framgår att lasten ska vara fastgjord om det krävs med hänsyn till lastutrymmets eller lastens natur och att lasten om det behövs ska vara övertäckt. Det finns även regler om hur lasten ska märkas ut vid färd på väg. Transportstyrelsen har meddelat föreskrifter på området.²⁴

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/47/EU av den 3 april 2014 om tekniska vägkontroller av trafiksäkerheten hos nyttofordon i trafik i unionen och om upphävande av direktiv 2000/30/EG.

²⁴ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:25) om lastsäkring och kontroll av lastsäkring på och i fordon.

Överlast

Bestämmelser om överlast finns i lagen (1972:435) om överlastavgift. Enligt lagen tas överlastavgift ut om ett fordon eller ett fordonståg framförs på väg med högre axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttovikt än vad som är tillåtet för fordonet, fordonståget eller vägen. I lagen anges vilka fordon som kan komma i fråga. Högsta för fordonet tillåtna axeltryck, boggitryck och trippelaxeltryck bestäms med ledning av uppgiften i det senaste registreringsbeviset om den garanterade axelbelastningen. I trafikförordningen finns bestämmelser om bärighetsklasser, vikter och andra uppgifter som behövs för att avgöra vad som är tillåtet. Med uttrycket väg i lagen om överlastavgift avses endast allmän väg, gata eller annan allmän plats. På enskilda vägar är lagen alltså inte tillämplig. Överlastavgift påförs av Transportstyrelsen.

10. Farligt gods

Farligt gods är ett samlingsbegrepp för ämnen och föremål som har sådana farliga egenskaper att de kan orsaka skador på människor, miljö eller egendom om de inte hanteras på rätt sätt under en transport. På EU-nivå finns regler i direktiv 2008/68/EG²⁵, samt i direktiv 95/50/EG²⁶. Polismyndigheten genomför tillsyn av transporter av farligt gods på väg och i terminal. Kustbevakningen har tillsynsansvar för farligt gods i hamnars landområden oavsett trafikslag. Strålsäkerhetsmyndigheten är tillsynsmyndighet när det gäller transporter av radioaktiva ämnen.

I Sverige finns bestämmelser i lagen (2006:263) om transport av farligt gods med tillhörande förordning (2006:311) om transport av farligt gods. Enligt lagen ska den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Farligt gods får transporteras endast

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar.

²⁶ Rådets direktiv 95/50/EG av den 6 oktober 1995 om enhetliga förfaranden för kontroller av vägtransporter av farligt gods.

på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den vars verksamhet omfattar transporter av farligt gods enligt lagen ska ha en eller flera säkerhetsrådgivare. Påföljderna för överträdelse av lagen är böter, fängelse eller penningböter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ger ut föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng. Dessa föreskrifter benämns ADR-S och anger förutsättningar som ska vara uppfyllda vid nationell och internationell transport av farligt gods på väg.²⁷ Med ADR avses den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg som ingicks i Genève den 30 september 1957. Det finns även annan lagstiftning som kan påverka reglerna om transport av farligt gods på väg, till exempel miljöbalken, arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

11. Taxitrafik

I likhet med vad som gäller för den övriga yrkesmässiga trafiken krävs ett tillstånd, ett taxitrafiktillstånd, för att få bedriva taxitrafik. Med taxitrafik avses enligt taxitrafiklagen (2012:211) trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer. Den som driver taxiverksamhet måste ha ett taxitrafiktillstånd. Taxitrafiktillstånd utfärdas av Transportstyrelsen. Förutsättningen för att få ett taxitrafiktillstånd är att man är lämplig att bedriva sådan verksamhet. I den prövningen tas ställning till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och att personen har ett gott anseende. Yrkeskunnande visas genom att den som vill ha ett tillstånd får göra ett skriftligt prov. Provet ska avse kunskaper om rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, tekniska normer och driftsförhållanden, samt trafiksäkerhet. Den som har dömts för ett allvarligt brott, vilket även inbegriper ekonomisk brottslighet, anses inte ha ett gott anseende. Inte heller den som har dömts för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelser av taxitrafiklagen, föreskrifter om vägtrafik och vägtransporter eller överträdelser av bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen anses ha ett gott anseende. Om verksamheten bedrivs av ett bolag, en ekonomisk förening, en stiftelse

²⁷ ADR-S 2021 framgår av MSB:s föreskrifter MSBFS 2020:9.

eller annan juridisk person så måste det finnas någon som är trafikansvarig. Den personen har ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten och god branschsed samt att verksamheten bedrivs på ett trafiksäkert sätt. Om verksamheten bedrivs i ett aktiebolag är det den verkställande direktören som är trafikansvarig. Lämplighetsprövningen av juridiska personer avser trafikansvariga och personer som har ett särskilt inflytande i den juridiska personen.

Den som har taxitrafiktillstånd är skyldig att från och med att ett fordon anmälts för taxitrafik överföra taxameteruppgifter till en sådan redovisningscentral som anges i lagen (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik. En redovisningscentral ska ta emot, lagra och lämna ut information från taxameterutrustningar. Redovisningscentralerna är i sin tur skyldiga att lämna ut uppgifterna till Skatteverket. Sedan den 1 januari 2021 gäller nya regler om en ny kategori av taxitrafik. Den tidigare möjligheten att få dispens från kravet på taxameter har tagits bort och i stället har en möjlighet att använda särskild utrustning för taxifordon (SUFT) införts. Den nya kategorin innebär att taxifordon som inte har någon taxameter ska vara utrustat med en särskild utrustning för taxifordon och att taxiföretaget ska ansluta fordonet till en tillståndspliktig beställningscentral. Tillståndspliktiga beställningscentraler ska ta emot beställningar och fördela köruppdrag. Beställningscentralen ska ha en certifierad teknisk utrustning som kan samla in, lagra och lämna ut de uppgifter som Skatteverket behöver för sin skattekontroll av taxiförare och taxiföretag i den nya kategorin. Transportstyrelsen är tillståndsmyndighet, såväl när det gäller redovisningscentraler som beställningscentraler för taxitrafik. Tillstånd att driva en redovisningscentral eller en beställningscentral får ges endast till den som med hänsyn till ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Det krävs även att tillståndshavaren är bosatt eller har säte i EES.

Ett fordon får användas i taxitrafik av den som har taxiförarlegitimation. Taxiförarlegitimation utfärdas av Transportstyrelsen. Taxiförarlegitimation får ges till den som har fyllt 21 år, sedan minst två år har körkort med behörigheten B eller har körkort med behörigheten D, uppfyller de medicinska krav som är nödvändiga med hänsyn till säkerheten för passagerare och andra trafikanter, i fråga om yrkeskunnande och laglydnad bedöms vara lämplig att tjänstgöra

som förare i taxitrafik samt har avlagt godkänt körprov för taxiförarlegitimation. För att pröva om sökanden uppfyller kraven på yrkeskunnande ska sökanden genomgå ett skriftligt prov. Sökanden är även skyldig att genomgå läkarundersökning för att pröva om de medicinska kraven är uppfyllda. En utfärdad taxiförarlegitimation ska förnyas senast efter tio år.

Sedan våren 2016 finns det, trots avsaknad av taxiförarlegitimation, en möjlighet att utöva taxiföraryrket tillfälligt i Sverige enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Bestämmelsen innebär att taxiförare som är etablerade utanför Sverige men inom EES eller i Schweiz får köra taxi tillfälligt i landet om föraren har en motsvarande yrkeskvalifikation i det land där han eller hon är etablerad. Om yrket är reglerat i etableringslandet, får föraren utöva taxiföraryrket tillfälligt här i Sverige utan att uppfylla de svenska kraven under förutsättning att föraren uppfyller villkoren i etableringslandet. Däremot krävs fortfarande taxitrafiktillstånd enligt svenska regler. Även de förare som tillfälligt utövar taxiföraryrket i Sverige är underställda Transportstyrelsens tillsyn.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt taxitrafiklagen och kan återkalla taxitrafiktillstånd och taxiförarlegitimation. Om det visar sig att någon som har taxitrafiktillstånd är olämplig ska tillståndet återkallas. Om olämpligheten är av mindre allvarlig art kan Transportstyrelsen i stället besluta om varning. Taxitrafiktillstånd kan exempelvis återkallas om tillståndshavaren har dömts för brott, inte sköter sina åligganden gentemot det allmänna (exempelvis inte betalar sina skatter) eller vid upprepade tillfällen underlåter att överföra uppgifter från sin taxameterutrustning till redovisningscentral. När beslut om återkallelse av taxitrafiktillstånd fattas ska en olämplighetstid bestämmas. Olämplighetstiden är mellan tre och fem år.

En taxiförarlegitimation kan återkallas om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden visat sig olämplig att tjänstgöra som taxiförare eller om de medicinska förutsättningarna inte längre uppfylls. Om återkallelse sker på grund av brottslig gärning eller andra missförhållanden, ska en olämplighetstid på lägst tre och högst fem år bestämmas även i dessa fall.

Det finns två olika straffbestämmelser avseende bristande tillståndsinnehav i taxitrafiklagen. Den som uppsåtligen bedriver taxi-

trafik utan tillstånd döms för olaga taxitrafik till böter eller fängelse i högst ett år. Om det finns ett tillstånd att bedriva taxitrafik, men tillståndshavaren uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot villkor i detta tillstånd, kan också straff utdömas, dock endast böter. Den som uppsåtligen utan taxitrafiktillstånd utför en persontransport med personbil eller lätt lastbil mot ersättning efter erbjudande om körning till allmänheten döms, om gärningen inte är straffbar som olaga taxitrafik, för otillåten taxitrafik till böter. Den senare bestämmelsen innebär ett förbud mot enstaka körningar med så kallad svarttaxi och förbudet är sekundärt i förhållande till bestämmelsen om olaga taxitrafik. Bestämmelsen om otillåten taxitrafik kan alltså tillämpas när det inte kan utredas om det har rört sig om flertalet körningar, eller att syftet har varit att bedriva yrkesmässig trafik.

Den som uppsåtligen kör taxi utan att ha taxiförarlegitimation kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet är rubricerat som brott mot taxitrafiklagen. En person kan bli dömd för olaga taxitrafik alternativt otillåten taxitrafik och brott mot taxitrafiklagen samtidigt.

12. Beställaransvar

Beställaransvaret syftar till att förhindra missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken. Inom yrkestrafiken finns i dag bestämmelser om beställaransvar i yrkestrafiklagen, taxitrafiklagen och förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I den sistnämnda förordningen finns bestämmelser om beställaransvar vid internationell persontrafik, internationell godstrafik, samt då cabotagettransporter utförts i strid med bussförordningen eller godsförordningen. Från och med den 1 juli 2018 gäller straffrättsliga skärpningar i reglerna om beställaransvar. Ändringarna innebär att reglerna gäller samtliga personer som i något led har avtalat om transporten. Dessutom har det införts en undersökningsplikt för den som ingått avtal med den som utför transporten. Syftet med författningsändringarna har varit att öka regelefterlevnaden på yrkestrafikområdet, vilket i sin tur leder till att aktörerna i transportbranschen kommer att verka på mer lika villkor och att konkurrensförhållandena förbättras.

Beställaransvaret innebär följande. Om yrkesmässig trafik enligt tillståndsförordningen eller yrkestrafiklagen har bedrivits utan till-

stånd, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten, om denne vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller om denne beställt transporten av trafikutövaren och uppsåtliga eller av oaktsamhet inte kontrollerat innehavet av tillstånd vid tidpunkten för transporten på ett sätt som skäligen kan begäras. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.²⁸ Motsvarande bestämmelser finns när det gäller taxitrafik.²⁹ Den som ingår avtal med trafikutövaren ska alltså kontrollera att det finns nödvändiga tillstånd för transporten. Om en varuägare vänder sig till en speditör för att beställa en transport, är det speditören som träffas av ansvaret att kontrollera tillståndet. På samma sätt ska en förmedlare av persontransporter kontrollera tillståndsinnehavet om förmedlaren ingår avtal om transporten med trafikutövaren. När det är fråga om internationell gods- eller persontrafik som har drivits utan tillstånd eller transporter som har utförts i strid med cabotagereglererna, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten, om denne vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades eller att villkoren för cabotagetransporter inte var uppfyllda, eller om denne beställt transporten av trafikutövaren och uppsåtliga eller av oaktsamhet inte kontrollerat innehavet av tillstånd vid tidpunkten för transporten på ett sätt som skäligen kan begäras.³⁰

13. Mobilitetspaketet

Regelverket för yrkestrafiken är under ständig utveckling. Även om vi i betänkandet har utgått från den reglering som gäller i dag så behöver det så kallade mobilitetspaketet nämnas. Detta eftersom det medför ändringar i dagens regelverk och kommer att påverka regelutvecklingen framöver. Vi avser med begreppet den del av EU:s mobilitetspaket som beslutades den 15 juli 2020 och som omfattar

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser

²⁸ 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210).

²⁹ 5 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211).

³⁰ 6 och 6 a §§ förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1056 om elektronisk godstransportinformation
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.

Förordning (EU) 2020/1054 ändrar kör- och vilotidsförordningen och färdskrivarförordningen. Ändringarna i kör- och vilotidsförordningen innebär att en viss flexibilitet har införts vad gäller förarnas arbetsscheman vid internationella godstransporter, så att de kan tillbringa mer tid hemma. Förare får rätt att återvända hem var tredje eller fjärde vecka, beroende på arbetsschemat. Enligt de nya reglerna måste även den normala veckovilan (minst 45 timmar) tillbringas utanför fordonet. Om vilan tas ut medan föraren är hemifrån, måste arbetsgivaren betala för lämplig inkvartering. Från och med den 1 juli 2026 ska även lätta fordon (över 2,5 ton) som används vid internationella godstransporter eller cabotagetransporter inkluderas i förordningarnas tillämpningsområde. Ändringarna i färdskrivarförordningen syftar främst till att förbättra kontrollmöjligheterna av andra regelverk, främst bestämmelserna om cabotagetransporter, kombinerade transporter, utstationering av förare och företagens etablering. Detta sker genom att det införs krav på att fordon ska ha en ny sorts färdskrivare installerad (så kallad smart färdskrivare version 2). Färdskrivaren ska registrera när fordonet passerar en gräns och när lastningar och lossningar utförs. Infrastrukturdepartementet har i januari 2021 remitterat en promemoria som behandlar kompletterande bestämmelser till de ändringar som beslutats genom förordning (EU) 2020/1054.

Förordning (EU) 2020/1055 ändrar tillståndsförordningen, gods-förordningen och IMI-förordningen³¹. Ändringarna i tillståndsförordningen och godsförordningen innebär att även lätta fordon (över 2,5 ton) inkluderas i förordningarnas tillämpningsområde. I dag är det frivilligt att tillämpa förordningarna på dessa fordon. I tillståndsförordningen ställs fler villkor rörande etableringskravet. Vidare utvecklas kraven på vad som utgör gott anseende för tillståndsinnehav. I godsförordningen bibehålls gällande cabotageregler. Det införs dock krav på en avkylningsperiod på fyra dagar innan cabotage på nytt får utföras i samma medlemsstat. Brott mot cabotageregler inkluderas i bedömningen av gott anseende i tillståndsförordningen. Bevis för den föregående internationella transporten och för varje därpå följande cabotagetransport får visas upp eller överförs elektroniskt (elektroniska fraktsedlar CMR). Medlemsstaterna får rätt att tillämpa cabotageregler på kombitrafik. Vidare ställs krav på att medlemsstaterna ska införa beställaransvar för dem som visste eller borde ha vetat att de beställt en tjänst som leder till en regelöverträdelse.

Förordning (EU) 2020/1056 är ny och innebär en rättslig ram för elektronisk överföring mellan berörda ekonomiska aktörer och behöriga myndigheter av godstransportinformation.

Direktiv (EU) 2020/1057 innebär en särreglering avseende utstationering inom vägtransportsektorn, *lex specialis*. Direktivet innehåller även ändringar av kontroldirektivet³² och IMI-förordningen. I fråga om utstationering innebär direktivet att det införs bestämmelser om att utstationering inte ska anses vara för handen i vissa situationer och att enbart vissa kontrollåtgärder får införas när det gäller utstationering av förare. Kontroldirektivet ändras så att tillämpningsområdet utökas till att även omfatta kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna om vägarbetstid. Direktiv (EU) 2020/1057 ska vara genomfört i svensk rätt senast den 2 februari 2022. För närvarande pågår beredning av förslag om detta inom Regeringskansliet.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen).

³² 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.

Kontroller i dagens system

Bilaga 5 Kontroller i dagens system

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningssöd	Av myndigheten bedömd effekt
TRANSPORTSTYRELSEN				
Kontroll av om tillståndshavare (gods- och buss-företag) uppfyller kraven för tillstånd	Inre marknad med rättvisa konkurrensvillkor. Höja nivån på yrkeskunskande, rationalisera marknaden, förbättra kvaliteten på tjänster och öka trafiksäkerheten.	Urval för kontroll baseras delvis på ett riskvärderings-system som i sin tur baseras på underrättelser från ERU, Polismyndigheten och kontroller av kör- och vilotider. Underrättelser från Skatteverket, Kronofogde-myndigheten, företagsbot från Åklagarmyndigheten och sanktionsbeslut från andra myndigheter är också en källa för urval. Den 1 januari 2020 fanns 16 462 giltiga gods- trafik tillstånd och 731 giltiga busstrafiktillstånd. Under 2019 genomfördes 556 kontroller inklusive tillsyn mot taxitrafiktillstånd. Dessa ledde till 119 återkallade gods- och busstrafiktillstånd* och 42 olämplighetsförklarade trafikansvariga inom gods och buss. *Utöver dessa återkallades 1 195 godstrafik- och busstrafiktillstånd via den automatiska bevakningen av tillståndshavarnas fasta etablering.	Yrkestrafiklag (2012:210) Yrkestrafikförordning (2012:237) Förordning (EG) nr 1071/2009 Förordning (EG) nr 1072/2009 Förordning (EG) nr 1073/2009 Förordning (EU) 2016/403	Transportstyrelsen fokuserar sina resurser på att göra urval för kontroll baserat på högst riskvärde och det som bedöms som det grova fusket inom branschen. Den bedömda effekten av dessa riktade kontroller är att de har stor effekt på trafiksäkerheten och konkurrensneutraliteten i stort. Genom att återkalla tillstånd och olämplighetsförklara de personer som missköter sig, ökar trafiksäkerheten och konkurrensneutraliteten i branschen.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Kontroll av förtillstånd för förare från tredjeland (utfärdas till transportföretag)	Kontroll av om förare från tredjeland har laglig anställning och kontroll av förarnas sociala situation. Ökad konkurrensneutralitet och förbättrade sociala villkor för förare.	Minst 20 procent av de giltiga förtillstånden ska kontrolleras årligen. Den 1 januari 2020 fanns 0 giltiga förtillstånd. Under 2019 genomfördes inga kontroller av förtillstånd då det inte fanns några giltiga tillstånd att kontrollera.	Yrkestrafiklag (2012:210) Yrkestrafikförordning (2012:237) Förordning (EG) nr 1072/2009	Ingen effekt till följd av att inga tillstånd fanns att kontrollera.
Företagskontroller av kör- och vilotider	Främja sund konkurrens, god social situation för förare och ökad trafiksäkerhet. Företaget skickar in färdskrivareuppgifter. Eventuella överträdelser bedöms utifrån företagets arbete med att förhindra överträdelser.	Minst 3 procent av arbetsdagarna för förare som omfattas ska kontrolleras varje år. Urval baseras på företagets riskvärde som baseras på tidigare kontroller och provningar. Kontrollen omfattar oftast hela företaget och en period om två månader. Under 2019 genomfördes 177 kontroller som omfattade 269 393 dagar.	Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Förordning (EG) nr 561/2006 Förordning (EU) nr 165/2014 Direktiv 2006/22/EG	Tillsyn av förarnas kör- och vilotider ökar trafiksäkerheten, konkurrensneutraliteten och förbättrar förarnas sociala arbetsituation. Bedöms vara ett effektivt styrmedel som bidrar till förändring i transportföretagets verksamhet.
Påför sanktionsavgift mot förare eller transportföretag till följd av överträdelser av regler om kör- och vilotider samt färdskrivare, kontroll av förare respektive fordon	Efter att Polismyndigheten kontrollerat ett fordon på väg och konstaterat överträdelser av regler om kör- och vilotider, samt färdskrivare utreder Transportstyrelsen och fattar beslut om sanktionsavgift. Syftar till att säkerställa en sund konkurrens mellan aktörer i vägtransportsektorn, ge förarna en god social situation och bidra till ökad trafiksäkerhet. Transportföretag är ansvariga för överträdelser som begås av deras förare och ska planera och organisera arbetet så att förarna kan följa reglerna om kör- och vilotider samt färdskrivare.	Urval baseras på polisrapporter från Polismyndighetens vägkontroller. Under 2019 togs 82 beslut om att påföra sanktionsavgift mot utländsk förare för överträdelser som begåtts i annat land och upptäckts i Sverige vid vägkontroll. Under 2019 togs 160 beslut om att påföra sanktionsavgift mot transportföretag för överträdelser.	Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Förordning (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter (AETR)	Bidrar till en sundare konkurrens, bättre social situation för förare och ökad trafiksäkerhet. En möjlighet för transportföretaget att, förhållandevis snabbt, vidta åtgärder så som att utbilda och informera förare. Möjlighet att åtgärda övriga brister i exempelvis det fortlöpande systematiska arbetet med kontroller och uppföljning av brister. Besluten mot svenska transportföretag registreras i riskvärderingssystemet och kan ligga till grund för en företagskontroll av kör- och vilotider eller en kontroll av yrkestrafiktillståndet.

Kontroll	Syfte och innehåll	Umfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
På för överlastavgift	Att fordon och fordonståg inte ska överskrida viktbestämmelser för fordonet, fordonståget eller vägen. Motverka ekonomiska vinster som en fordonsgämare kan göra genom att övertråda bestämmelserna. Överlastavgift påförs både svenska och utländska aktörer.	Urval baseras på polisrapporter från Polismyndighetens vägkontroller. Under 2019 togs 174 beslut om att påföra överlastavgift.	Lag (1972:435) om överlastavgift	Mindre siltage av det allmänna vägnätet och på så sätt ökar trafiksäkerheten. Bidrar även till sundare konkurrensvillkor. Sanktionssystemet bedöms vara ett effektivt styrmedel och verka för förändring i transportföretagets verksamhet.
På för sanktionsavgift – cabotage	Säkerställa konkurrens på lika villkor och att EU:s inre marknad fungerar väl. Avser utländska aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat.	Urval baseras på polisrapporter från Polismyndighetens vägkontroller. Under 2019 togs beslut om att påföra sanktionsavgift i 214 ärenden.	Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)	Förbättrade möjligheter för en öppen och väl fungerande transportmarknad.
Överprövning av polismans, bilinspektörs eller tulltjänstemans beslut om förskott för sanktions- och överlastavgift samt förbud mot fortsatt färd. Gäller utländska förare och fordon.	Säkra verkställighet av sanktionsavgift och överlastavgift samt att hindra fortsatta överträdelser.	Om det beslutats om förskott för sanktionsavgift eller överlastavgift (cabotage, överlast icke-nordiska fordonsgämare, kör- och vilotider enligt EU-regler och AETR) och förbud mot fortsatt färd, ska beslutet skyndsamt överprövas av Transportstyrelsen. Under 2019 tog Transportstyrelsen emot 941 samtal om detta. Dessa samtal genererade 309 ärenden om att påföra sanktionsavgift eller överlastavgift.	Prövning av beslut enligt 8 d § lag (1972:435) om överlastavgift, 10 kap. 8 § förordning (2004:865) om kör och vilotider samt färdskrivare, m.m., 25 d § förordning (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter (AETR), samt 7 e § förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)	Ökad möjlighet att verkställa en avgift som påförts utländskt företag i Sverige.

Kontroll	Syfte och innehåll	Umfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Tillsyn enligt vägarbetsstidslagen	Förbättra skyddet för hälsa och säkerhet för förare, förbättra trafiksäkerheten generellt och konkurrens på lika villkor.	Omfattar mobila arbetstagare och förare som är egenföretagare och som utför vägtransporter som omfattas av kör- och vilotidsregler. Arbetstider, raster och registerhållning av förarnas arbetstider kontrolleras. Även nattarbete ingår i denna tillsyn. Urval för kontroll sker utifrån riskvärde som baseras på tidigare kontroller, underrättelser från Polismyndigheten, andra länder, dömar eller tips. Urval utifrån ett riktat urval innebär granskning av en specifik bransch eller typ av transport där Transportstyrelsen befarar att det finns en högre risk för pressade arbetsförhållanden under vissa perioder. Totalt mitterades 60 tillsynsändren under 2019. 31 tillsynsändren avslutades. 6 av dessa utan anmärkning, 24 med föreläggande, 18 med vite och ett ärende avskrevs.	Lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:49) om arbetstid vid visst vägtransportarbete Direktiv 2002/15/EG	Majoriteten av de kontrollerade företagen vidtar åtgärder. Effekt av dessa åtgärder kan ses i deras verksamhet.
Kontroll av verkstäder	Kontrollera om ackrediterade verkstäder för färdskrivare uppfyller ställda krav.	Kontroll baseras på rapporter från Swedacs tillsyn av ackrediterade verkstäder. Under 2019 togs 9 beslut om att påföra sanktionsavgift.	Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:3) om ackreditering av kontrollorgan, kontroll och plombering av färdskrivare samt installationssskyt	Motverkar felaktig hantering och handhavande av verkstadskort.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Kontroll av om innehavare av taxitrafiktillstånd uppfyller kraven för tillstånd	Uppnå sund konkurrens och säkerställa trafik- och passagerarsäkerhet. Kontroll av att tillståndshavarna sköter betalning av skatter och avgifter, inte har skulder samt att de överför taxameteruppgifter till redovisningscentral. Kontroll även av att tillståndshavare fortlöpande uppfyller kravet på laglydnad.	Den 1 januari 2020 fanns det 8 433 giltiga taxitrafiktillstånd. Unval för kontroll baseras på underrättelser från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten samt upprepade brister i överföringen av taxameteruppgifter till redovisningscentral. Under 2019 genomfördes 556 kontroller inklusive tillsyn mot godsstrafik- och busstrafiktillstånd. Under 2019 återkallades 110 taxitrafiktillstånd och 86 varningar utfärdades på grund av missförhållanden i driften.	Taxitrafiklag (2012:211) Taxitrafikförordning (2012:238)	Genom att återkalla tillstånd och olämplighetsförklara de personer som missköter sig, ökar trafiksäkerheten och konkurrensneutraliteten i branschen. Utfärdande av varning används för att stävja brottsligheten där missförhållandena inte anses tillräckligt allvariga för en återkallelse.
Kontroll av taxiförläggning	Säkerställa passagerar- och trafiksäkerheten. Kontroll av att innehavaren fortlöpande uppfyller kravet på laglydnad och de medicinska kraven för taxiförläggning.	Den 1 januari 2020 fanns det 78 102 giltiga taxiförläggningstimer. Unval för kontroll baseras på underrättelser från Polismyndigheten om brottslighet samt anmälan från läkare om att innehavaren inte längre uppfyller de medicinska kraven. Under 2019 återkallades 227 taxiförläggningstimer på grund av bristande laglydnad eller medicinska skäl. Därutöver utfärdades 156 varningar.	Taxitrafiklag (2012:211) Taxitrafikförordning (2012:238)	Genom att återkalla taxiförläggningstimer och olämplighetsförklara de personer som missköter sig eller inte lever upp till ställda medicinska krav, ökar trafiksäkerheten. Utfärdande av varning används för att stävja brottsligheten där missförhållandena inte anses tillräckligt allvariga för en återkallelse.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Kontroll av tillstånd att bedriva redovisningscentral för taxitrafik	Att säkerställa säker hantering av uppgifterna som behandlas av redovisningscentralen. Löpande kontroll av att tillståndshavarna betalar sina skatter och avgifter, inte har skulder till Kronofogdemyndigheten samt att kravet på laglydnad efterföljs. Kontroll på plats genom att periodiskt besöka redovisningscentralen och berörd personal.	Den 1 januari 2020 fanns det 6 godkända redovisningscentraler för taxitrafik. Kontroll sker löpande samt om underrättelser om misskötsamhet inkommer till myndigheten. Redovisningscentralerna hanterar tillsammans taxameteruppgifter från cirka 16 000 fordon.	Lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik Förordning (2016:623) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik	Taxameteruppgifter som lagras hos redovisningscentralen hanteras på ett sätt som uppfyller krav på informations-säkerhet. Kontrollen säkerställer att verksamheten bedrivs av seriösa och lämpliga aktörer.
Kontroll av tillstånd att bedriva biluthyrning	Uppnä sund konkurrens. Kontroll av att tillståndshavarna betalar skatter och avgifter, inte har skulder samt att kraven på laglydnad efterföljs.	Den 1 januari 2020 fanns det 1 824 biluthyrningstillstånd. Urval för kontroll baseras på underrättelser från Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Under 2019 återkallades 7 biluthyrningstillstånd på grund av missförhållanden.	Lag (1998:492) om biluthyrning	Genom att få bort oseriösa aktörer från marknaden ökar konkurrensneutraliteten i branschen.
Kontroll av alkohols	Genom att förena körkortet med villkor om alkohols efter rattfylleribrott kan antalet rattfylleribrott minskas. Samtidigt som goda sociala effekter både ur ett individ- och samhällsperspektiv kan uppnås utan att göra avkall på trafiksäkerheten. Kontroll av beviljade alkoholsökningar för förare som gjort sig skyldiga till rattfylleribrott.	2019 beviljades 1 702 ansökningar om alkohols. Samtliga dessa kontrolleras för att säkerställa att kraven följs. Under 2019 undanröjdes 251 villkorsbeslut efter bristande uppfyllelse av krav.	Körkortslag (1998:488) Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2018:7) om innehav av körkort med villkor om alkohols	Ökad trafiksäkerhet i och med färre återfall i rattfylleri och minskad inblandning i trafikolyckor. Beslutet om alkohols kan ha goda sociala effekter, till exempel möjligheten att behålla jobbet. Om kraven inte uppfylls undanröjs villkoret om alkohols och körkortet återkallas.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
POLISMYNDIGHETEN				
Körkort	Främja trafiksäkerheten. Kontrollera behörighet.	Mycket stor omfattning. Vid i stort sett varje kontakt med förare kontrolleras körkortet och dess behörighet.	Körkortslag (1998:488) Polislag (1984:387)	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Yrkeskompetensbevis	Främja trafiksäkerheten. Kontrollera behörighet.		Lag (2007:1157) om yrkesförarkompetens Förordning (2007:1470) om yrkesförarkompetens Direktiv 2003/59/EG	
Nytkerhet	Främja trafiksäkerheten.	Under 2019 gjordes 1 261 000 utandningsprov.	Lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov Lag (1999:216) om ögonundersökning vid misstänke om vissa brott i trafiken Trafikförordning (1998:1276)	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Hastighet, manuell kontroll	Främja trafiksäkerheten.	Under 2019 utfärdades 82 693 ordningsböter och 5 819 överträdelse lagfördes av åklagare eller domstol.		Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Hastighet, automatisk trafiksäkerhetskontroll (ATK)	Främja trafiksäkerheten Polismyndigheten ansvarar för att utreda de hastighetsöverträdelser som kamerorna registrerar.	Under 2019 utfärdades 88 988 ordningsböter till följd av automatisk kontroll.	Trafikförordning (1998:1276) Kamerabevakningslag (2018:1200) Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:30, FAP 331-9) om polismyndigheternas befattning med automatisk trafiksäkerhetskontroll (ATK)	Trafikolyckor med döda och svårt skadade minskade med 20–30 procent på vägar med trafiksäkerhetskameror. Det innebär att cirka 15–20 liv varje år räddas.
Kör- och vilotider inklusive färdskrivarens funktion	Främja trafiksäkerheten, konkurrensneutraliteten och sociala villkor för förarna.	Cirka 20 000 kontroller om året.	Fordonslag (2002:574) Förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m. m. Direktiv 2006/22/EG	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Vilotider	Främja trafiksäkerheten, konkurrensneutraliteten och sociala villkor för förarna.	Ingen uppgift.	Förordning (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Kontroll av fordonsskatt, registrering och besiktning	Främja trafiksäkerhet och konkurrensneutralitet.	Ingen uppgift.	Lag (2019:370) om fordons registrering och användning Förordning (2019:383) om fordons registrering och användning Vägtrafikskattelag (2006:227) Fordonsförordning (2009:211)	

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Tillstånd för transport inklusive cabotage och kombinerade transporter	Främja konkurrensneutraliteten.	Ingen uppgift.	Yrkestrafiklag (2012:210) Yrkestrafikförordning (2012:237) Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) Förordning (EG) nr 1071/2009 Förordning (EG) nr 1072/2009 Förordning (EG) nr 1073/2009 Direktiv 92/106/EEG	
Flygande inspektion – teknisk fordonskontroll Nyttfordon och övriga	Främja trafiksäkerheten.	13 530 inspektioner av nyttfordon under 2019. Cirka 13 500 inspektioner av övriga fordon under 2019.	Fordonslag (2002:574) Fordonsförordning (2009:211) Transportsyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Kontroll av fordons längd, bredd och vikt	Främja trafiksäkerheten och minskat vägsiltage.	Ingen uppgift.	Fordonslag (2002:574) Lag (1972:435) om överlastavgift Trafikförordning (1998:1276) Transportsyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion	Minskat vägsiltage.
Kontroll av lastsäkring	Främja trafiksäkerheten.	Ingen uppgift.	Fordonslag (2002:574) Transportsyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion	Minskat antal döda och svårt skadade i trafiken.
Kontroll av farligt gods och ADR-inbyg	Förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Kontrollista fylls i.	5 880 kontroller 2019.	Lag (2006:263) om transport av farligt gods Förordning (2006:311) om transport av farligt gods Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2020:10, FAP 338-1) om Polismyndighetens tillsyn över transporter av farligt gods ADR-S 2019 (MSBFS 2018:5), ADR-S 2021 (MSBFS 2020:9)	

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Kontroll av gränsoverskridande transporter och miljöfarligt avfall	Främja miljö och allmän brottbekämpning.	Ingen uppgift.	Avfallsförordning (2020:614) Förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall	
Taxitrafiktillstånd	Främja trafiksäkerhet och konkurrensneutralitet.	Ingen uppgift.	Taxitrafiklag (2012:211) Taxitrafikförordning (2012:238)	
Taxiförarlegitimation	Främja passageras säkerhet och trafiksäkerhet.	Ingen uppgift.	Taxitrafiklag (2012:211) Taxitrafikförordning (2012:238)	
Vägkontroll av taxameter och särskild utrustning för taxifordon	Främja konkurrensneutralitet.	Ingen uppgift.	Fordonslag (2002:574) Taxitrafiklag (2012:211) Taxitrafikförordning (2012:238) Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:55) om flygande inspektion	Minskat skatteundragande.
SKATTEVERKET				
Tillståndshavares skattskyldighet	I samband med Transportstyrelsens tillståndsmätningar 2018 och 2019 lämnade Skatteverket information om hur många av samtliga tillståndshavare inom yrkestrafiken som är registrerade som skattskyldiga.	Samtliga tillståndshavare inom gods-, buss- och taxibranschen kontrollerades och antalet uppgick vid mätningen till drygt 26 500.	Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Yrkestrafikförordning (2012:237) Taxitrafikförordning (2012:238)	Skatteverket lämnar endast information och gör ingen bedömning av effekterna.
Tillståndshavares skatteskulder	Vid tillståndsmätningarna lämnades information om vilka tillståndshavare som hade skatteskulder.	Samtliga tillståndshavare inom gods-, buss- och taxibranschen kontrollerades och antalet uppgick vid mätningen till drygt 26 500.	Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Yrkestrafikförordning (2012:237) Taxitrafikförordning (2012:238)	Skatteverket lämnar endast information och gör ingen bedömning av effekterna.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Information om återkallelse av F-skattsedel och om övriga åtgärder	Skatteverket förser löpande Transportstyrelsen med under-rättelser om beslut att återkalla F-skattsedeln för företag som är föremål för styrelsens tillsyn. Skatteverket underrättar även om oredovisade intäkter, löner eller att företagen nekats kostnadsavdrag.		Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Yrkestrafikförordning (2012:237) Taxitrafikförordning (2012:238)	Skatteverket lämnar endast information och gör ingen bedömning av effekterna.
Redovisningscentraler för taxitrafik	Förbättrad skattekontroll inom taxibranschen för att främja en sund konkurrens.	Redovisningscentralen ska när Skatteverket begär det, föra över uppgifter angående anslutna taxiföretag.	Lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik Förordning (2016:623) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	Skatteverket (2021), Effektivvärdering av införande av redovisningscentraler för taxitrafik, rapport 2021-02-17.
KRONOFOGDEMYNDIGHETEN				
Tillståndshavares restfödda skulder	Underlag för uppföljning av utvecklingen inom transportbranschen. I samband med Transportstyrelsens tillståndsmätningar 2018 och 2019 kontrollerades hur många av samtliga tillståndshavare som hade restfödda skulder hos Kronofogdemyndigheten.	Samtliga tillståndshavare inom gods-, buss- och taxibranschen uppgick vid mätningen till drygt 26 500.	Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet Förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	Ekonomisk oredlighet är en riskfaktor vid verksamhetsutövning. Genom Kronofogdemyndighetens underlag kan Transportstyrelsen följa utvecklingen inom transportbranschen.
Information till Transportstyrelsen om skulder hos myndigheten i samband med tillståndsansökan	Underlag för kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning hos annan myndighet än Kronofogdemyndigheten.	Under 2019 svarade Kronofogdemyndigheten på drygt 2 200 frågor från Transportstyrelsen.	Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet Förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	Ekonomisk oredlighet är en riskfaktor vid lämplighetsbedömningar. Genom Kronofogdemyndighetens underlag kan Transportstyrelsen få ett tillförlitligt underlag.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningssöd	Av myndigheten bedömd effekt
ARBETSMILJÖVERKET				
Utstationering och dess anmälnings skyldighet. Register där arbetsgivare ska anmäla sina utstationerade arbetstagare	EU:s inre marknad och den fria rörligheten för tjänster medför att företag utstationerar arbetstagare till andra medlemsstater. Syftet med registret är att säkerställa med konkurrens och att arbets- sund konkurrens och att arbets- tagarnas rättigheter respekteras.	Cirka 400 anmälningar om utstationering 2019.	Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare Förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare	
Myndighetsgemensamma insatser till exempel med Polismyndigheten	Kontrollera förarnas arbetsmiljö. Kontroller utifrån arbetsmiljölagstiftningen, till exempel lastsäkring och tekniska anordningar såsom lyftanordningar.	Drygt 100 inspektioner 2019.	Arbetsmiljölöag (1977:1160) Arbetsmiljöverkets föreskrifter	
Inspektion efter anmälan av allvarig olycka eller tillbud	Kontrollera om arbetsmiljölagstiftningen efterlevs och om förebyggande åtgärder vidtagits med anledning av olyckan eller tillbudet.	Cirka 350 inspektioner 2019.	Arbetsmiljölöag (1977:1160)	
Obligatorisk tillsyn då skyddsombud stöppat arbetet eller framställt sina arbetsmiljökrav till Arbetsmiljöverket	Kontrollera om arbetsgivare efterlever arbetsmiljölagstiftningen. Leder vanligen till beslut i ärendet.	Cirka 50 inspektioner 2019.	Arbetsmiljölag (1977:1160)	
Planerad nationell tillsyn baserad på analyser av arbetsmiljörisiker	Kontrollera till exempel verksamheter kopplade till e-handeln då detta är en växande verksamhet samt mobila maskiner som relativt ofta är inblandade vid allvarliga olyckor.	Cirka 300 inspektioner 2019.	Arbetsmiljölag (1977:1160) Arbetsmiljöverkets föreskrifter	
Tillsyn efter tips och anmälningar om allvariga arbetsmiljörisiker	Kontrollera inkommande tips som tyder på allvariga arbetsmiljörisiker på arbetsplatser som inte ingår i den planerade tillsynen.	Drygt 100 inspektioner 2019.	Arbetsmiljölag (1977:1160) Arbetsmiljöverkets föreskrifter	

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författingsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
TULLVERKET				
Nytkerhetskontroller	Förhindra, upptäcka och utreda brott enligt 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott samt att öka säkerheten på vägarna.	82 302 kontroller 2019. Av dessa leddes 0,6 procent (cirka 460) till en åtgärd.	Lag (1976:1090) om alkoholtandningsprov Lag (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken Lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott	
KUSTBEVAKNINGEN				
Farligt gods i hamnar	Förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förärande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.	1 236 lastbärare kontrollerades 2019. Brister konstaterades i knappt 500 av dessa. I 226 fall med brister hindrades fortsatt färd.	Lag (2006:263) om transport av farligt gods Förordning (2006:311) om transport av farligt gods Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2015:66) om transport till sjöss av förpackat farligt gods (IMDG-koden) Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:131) om transport av förpackat farligt gods på rorofartyg i Östersjön (Östersjöavtalet) ADR-S 2019 (MSBFS 2018:5), ADR-S 2021 (MSBFS 2020:9) RID-S 2019 (MSBFS 2018:6), RID-S 2021 (MSBFS 2020:10) kan bli aktuellt för Kustbevakningen. Kontrolleras inte för tillfället av Kustbevakningen med anledning av att det krävs rangerbansgårdsutbildning för att vistas i spärområde, vilket saknas hos behöriga tjänstemän. Kustbevakningen har rätt att meddela ordningsbot avseende brott mot ADR-regelverket.	Närvaro, synlighet och frekventa kontroller i hamnar ger ökad regel efterlevnad hos alla delaktiga i transportkedjan. Ökad regel efterlevnad ger säkrare sjöfart men även säkrare vägtrafik. I dag har cirka 39 procent av de enheter med farligt gods som kontrolleras brister. Målet som är att kontrollera 0,3 promille (cirka 1 500 kontroller) av det gods som passerar hamnarna uppnåtades inte 2019.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Lastsäkring	Se till att last som ännu inte har förts ombord är säkert anordnad för sjötransport. I detta ingår att förhindra att last eller delar av den förflyttas under transport.	19 700 lastbärare kontrollerades 2019.	Fartygssäkerhetslag (2003:364) Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2019:50) om tillsyn som får utövas av Kustbevakningen Transportstyrelsens tillkännagivande (TSFS 2018:42) om Kustbevakningens medverkan vid viss tillsyn	Närvaro, synlighet och frekventa kontroller i hamnar ger ökad regel efterlevnad hos alla delaktiga i transportkedjan. Ökad regel efterlevnad ger säkrare sjöfart.
Nytkerhetskontroller	Förhindra, upptäcka och utreda brott enligt 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Öka säkerheten på vägarna och till sjöss.	22 700 kontroller 2019. Av dessa ledde 0,4 procent (cirka 90) till en åtgärd.	Lag (1976:1090) om alkoholutandringsprov Lag (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken Lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott	Närvaro, synlighet och frekventa kontroller i hamnar ger ökad regel efterlevnad hos alla delaktiga i transportkedjan. Ökad regel efterlevnad ger säkrare sjöfart och vägtrafik.
LÄNSSTYRELSENA				
Djurtransporter	Se till att gällande djurskydd upprätthålls under transport. I samband med Polismyndighetens vägkontroller kontrollerar länsstyrelserna djurtransporter på väg samt de fordon djuren transporterats i.	Under 2019 utförde länsstyrelserna 251 kontroller av djurtransporter. Av dessa utförde 116 kontroll på väg tillsammans med Polismyndigheten.	Djurskyddslag (2018:1192) Förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97	Kontrollerna bidrar till att transportörerna blir mindre villiga att lasta överlast och är mer noggranna med att granska lastningen samt ha koll på djurens miljö vid transporterna. Effekten av kontrollerna förväntas också vara en mer seriös näring avseende transport av djur. Framst på grund av kraven på godkänd dokumentation och godkända fordon. En annan viktig faktor är osund konkurrenssituation.

Kontroll	Syfte och innehåll	Omfattning	Författningsstöd	Av myndigheten bedömd effekt
Gränsöverskridande avfallstransporter	Kontrollera att avfallstransporterna och den administration som finns kring dessa uppfyller ställda krav. Kontrollerna görs i hamnar, vid gränsövergångar men också på väg inom Sverige.	Under 2019 genomfördes totalt 735 kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter i landet. 447 av dessa hade brister enligt lagstiftningen.	Miljötillsynsförordning (2011:13) Förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall, artikel 50 Avfallsförordning (2020:614) Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter	Utan tillsyn på området passerar fler illegala transporter våra gränser på väg till mottagarländer där de i många fall riskerar att ge upphov till allvarliga skador på hälsa och miljö.

Deltagare vid hearing

Av tabellen framgår vilka som var inbjudna respektive deltog vid utredningens hearing den 12 november 2020

Inbjudna myndigheter	Deltog
Arbetsmiljöverket	Ja
Kustbevakningen	Ja
Kronofogdemyndigheten	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Nej
Polismyndigheten	Ja
Skatteverket	Ja
Trafikverket	Ja
Trafikanalys	Ja
Transportstyrelsen	Ja
Tullverket	Nej
Åklagarmyndigheten	Ja
Inbjudna organisationer	
Bil Sweden	Ja
Kommunal	Ja
SEKO	Nej
MHF	Ja
Motorbranschens Riksförbund	Nej
Riksförbundet M Sverige	Nej
Sveriges Bussföretag	Ja
Svenska Taxiförbundet	Ja
Transportarbetareförbundet	Ja
Transportföretagen	Ja
Sveriges Åkeriföretag	Ja



Kommittédirektiv

Beslut vid regeringssammanträde den xx xxxx 202X

Sammanfattning

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med ett samlat ansvar för yrkestrafik på väg. Yrkestrafik definieras här som vägtrafik som tillhandahåller transporttjänster mot ersättning. I detta ingår gods-, buss- och taxitrafik.

Verksamheten ska särskilt inriktas på att främja brottsbekämpning och trafiksäkerhet samt att åstadkomma en god social situation för förarna och en sund konkurrens inom yrkestrafiken. Myndigheten ska utöva tillsyn och genomföra kontroller i enlighet med gällande regelverk inom området. Myndigheten ska vidare, inom yrkestrafikområdet, ansvara för frågor om krav på tillstånd, kompetenskrav och vissa behörigheter, villkor för marknadsstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för de som köper godstransporttjänster.

Utredaren ska bland annat bemanna myndigheten och lämna förslag till instruktion och regleringsbrev. Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den xx xxxx 202X.

Uppdraget ges med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar.

Uppdraget ska slutredovisas den xx xxxx 202X.

Bakgrund

Regeringen gav den 22 augusti 2019 en särskild utredare i uppdrag att se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs i dag och lämna förslag till förbättringsåtgärder för att fler ska följa reglerna inom området (I 2019:04). I uppdraget ingick att lämna förslag på en samlad organisation för kontrollverksamheten som innebär att vissa uppgifter överförs till någon annan myndighet än som i dag har ansvaret eller till en ny myndighet.

I april 2021 överlämnade utredaren betänkandet Kontroller på väg till regeringen. I betänkandet beskrivs olika möjliga organisationsalternativ. Ett av alternativen innebär att en ny myndighet inrättas. Detta genom att resurser för kontroller, normering och andra uppgifter kopplade till yrkestrafiken flyttas från Polismyndigheten och Transportstyrelsen till den nya myndigheten.

Regeringen anser att en ny myndighet bör inrättas genom överföring av resurser från de ovan nämnda myndigheterna.

Myndighetens uppgifter

En effektiv kontrollverksamhet för yrkestrafiken kräver en samlad organisation för kontroller, normgivning, uppföljning, utvärdering, analys och utveckling inom området.

Den nya myndigheten ska utöva tillsyn och kontroll i enlighet med gällande regelverk inom yrkestrafikområdet. Myndigheten ska vidare, inom området, bland annat ansvara för frågor om regelgivning, tillstånd, kompetenskrav och villkor för marknadstillträde.

Myndigheten ska överta all kontrollverksamhet inom yrkestrafikområdet som finns inom Polismyndigheten i dag. De resurser som flyttas från Polismyndigheten är trafikpolisverksamheten, det vill säga det arbete som bedrivs med yrkestrafik och trafiksäkerhet som endast kan utföras av bilinspektörer och poliser med särskild utbildning.

Myndigheten ska även ta över merparten av den verksamhet kopplad till yrkestrafiken som finns inom Transportstyrelsen inklusive uppgifter kopplade till rapportering till EU. Myndigheten ska också, inom sitt område, biträda regeringen i det internationella samarbetet och samarbetet inom EU

bland annat när det gäller regelutveckling samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Den nya myndigheten ska vara en styrelsemyndighet och inom yrkestrafikområdet svara för

- kontroller enligt gällande regelverk på väg
- terminalkontroller av farligt gods
- företagskontroller av kör- och vilotidsförordningen, nationella vilotidsförordningen samt vägarbetsstidslagen
- krav på tillstånd
- krav på kontrollplatser
- kompetenskrav rörande yrkeskunnande
- behörigheter för taxiförarlegitimation och yrkesförarkompetens
- informationsansvar inom yrkestrafikområdet
- uppföljning, analys och utveckling.

Uppdraget att förbereda inrättandet av en ny myndighet

Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar, föreslå och vidta de åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den xx xxxx 202X.

Till myndigheten överförs ansvar för vägkontroller av yrkestrafiken som i dag utförs av Polismyndigheten. Vidare överförs merparten av uppgifterna inom yrkestrafikområdet från Transportstyrelsen. Registerhållning inom området ska dock kvar inom Transportstyrelsen.

Utredaren ska i nära samarbete med berörda myndighet hantera samtliga frågor som rör överförandet av uppdrag och uppgifter. I detta ingår att utreda vilka delar av det samlade regelverket som ska ingå i den nya myndighetens ansvar. Utgångspunkten vid överförandet är att utarbetad kunskap och erfarenhet så långt möjligt tas tillvara samt att arbetet kan bedrivas utan avbrott. Möjligheten att samverka med andra myndigheter och att genomföra myndighetsgemensamma kontroller ska särskilt beaktas i samband med att gränsdragningsfrågorna hanteras.

Utredaren ska lämna förslag till instruktion, regleringsbrev och författningsändringar som motiveras med anledning av överväganden för den nya myndigheten. Utredaren ska vidare lämna förslag till anslag (inklusive

låneram och räntekontokredit), resursfördelning, verksamhetsplan och budget för verksamhetsåret 202X samt underlag och beräkningar för åren 202X–202X.

Utredaren ska lämna förslag till den nya myndighetens organisation, överväga lämpliga arbetsformer och verksamhetsplan samt lämna förslag till kompetensprofil för ledamöterna i myndighetens styrelse. Utredaren ska vidare bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet. Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska fatta beslut om bemanning liksom i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter. Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Utredaren ska vidare förbereda anslutning av myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning. I syfte att uppnå bästa möjliga kostnadseffektivitet bör utredaren överväga att överta befintliga avtal där så är möjligt. I syfte att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna ska utredaren förbereda anslutning av myndigheten till Statens Servicecenters ekonomiadministrativa tjänster och lönerelaterade tjänster samt tjänster inom e-handel.

Kontakter

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet informerat. Utredaren ska bedriva arbetet i nära samverkan med Transportstyrelsen och Polismyndigheten. Utredaren ska vidare samråda med Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket samt andra myndigheter i den utsträckning som är nödvändig. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska senast den xx xxxx 202X lämna förslag till anslag och avgiftsstruktur (inklusive låneram och räntekontokredit), resursfördelning, verksamhetsplan och budget för myndigheten 202X samt budgetunderlag för perioden 202X–202X. Utredaren ska senast den xx xxxx 202X lämna förslag till instruktion och regleringsbrev för myndigheten, nödvändiga

författningsändringar samt förslag till kompetensprofil för ledamöter i ett insynsråd. Uppdraget ska slutredovisas senast den xx xxxx 202X.

(Infrastrukturdepartementet)

Författningsförslag och författningskommentar om eventuellt införande av trafiksäkerhetskontrollanter

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Alkoholutandningsprov får även i andra fall än som avses i 1 § första stycket tas på

1. förare av motordrivet fordon, om inte fordonet är avsett att föras av gående,

2. förare av maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg,

3. den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss, om fartyget kan antas vara sådant som avses i 20 kap. 4 § första stycket sjölagen (1994:1009), samt

4. den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäker-

¹ Senaste lydelse 2010:1014.

heten eller som utövar tjänst som avses i 6 kap. 20 § luftfartslagen (2010:500).

Bestämmelserna i 1 § andra fjärde styckena ska tillämpas vid provtagning enligt denna paragraf. Dessutom gäller att prov får tas endast på eller i nära anslutning till den plats där personen kontrolleras eller ett ingripande mot honom eller henne sker. Proven ska tas med instrument som kan användas utan dröjsmål och som bara anger om eventuell alkoholkoncentration överstiger ett visst gränsvärde. Prov som enligt denna paragraf får tas på förare av motordrivet fordon får även tas av en bilinspektör som avses i fordonslagen (2002:574).

Bestämmelserna i 1 § andra fjärde styckena ska tillämpas vid provtagning enligt denna paragraf. Dessutom gäller att prov får tas endast på eller i nära anslutning till den plats där personen kontrolleras eller ett ingripande mot honom eller henne sker. Proven ska tas med instrument som kan användas utan dröjsmål och som bara anger om eventuell alkoholkoncentration överstiger ett visst gränsvärde. Prov som enligt denna paragraf får tas på förare av motordrivet fordon får även tas av en bilinspektör som avses i fordonslagen (2002:574) *samt av en trafiksäkerhetskontrollant som avses i körkortslagen (1998:488).*

En trafiksäkerhetskontrollant som ska ta ett alkoholutandningsprov har samma befogenhet som en polisman har enligt 22 § 4 polislagen (1984:387) att stoppa ett fordon.

Om den undersökte begär det ska protokoll föras vid provtagningen och bevis om utförd åtgärd utfärdas.

Denna lag träder i kraft den ...

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

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488) att 1 kap. 2 §, 3 kap. 15 § och 5 kap. 25 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Fordons- och viktbegreppen i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Med alkoholåvs avses en sådan anordning i ett fordon som hindrar att fordonet startas och körs av förare som har alkohol i utandningsluften.

Med trafiksäkerhetskontrollant avses den som har anställning som trafiksäkerhetskontrollant hos Polismyndigheten.

3 kap.

15 §³

Den som kör ett fordon som avses i 2 kap. 1 § ska ha med sig

1. körkortet, eller

2. om körkortet efter utfärdande ännu inte har lämnats ut och färden äger rum inom två månader från och med den dag då det utfärdades, en handling som styrker förarens identitet.

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

Körkortet eller identitetshandlingen ska överlämnas för kontroll om en bilinspektör, en trafiksäkerhetskontrollant eller en polisman begär det.

² Senaste lydelse 2010:1914.

³ Senaste lydelse 2014:729.

5 kap.
25 a §⁴

En polisman eller bilinspektör har rätt till tillträde till ett körkortspliktigt fordon som körs av en körkortshavare vars körkortsinnehav är förenat med villkor om alkolås, för att kontrollera att fordonet har ett alkolås av godkänd typ som uppfyller föreskrivna krav i fråga om montering, funktion och användning. Kontrollen ska utföras så att den inte orsakar större olägenheter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

En polisman, *trafiksäkerhetskontrollant* eller bilinspektör har rätt till tillträde till ett körkortspliktigt fordon som körs av en körkortshavare vars körkortsinnehav är förenat med villkor om alkolås, för att kontrollera att fordonet har ett alkolås av godkänd typ som uppfyller föreskrivna krav i fråga om montering, funktion och användning. Kontrollen ska utföras så att den inte orsakar större olägenheter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Denna lag träder i kraft den ...

⁴ Senaste lydelse 2014:1412.

2. Författningskommentar

2.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov

2 §

I paragrafens andra stycke införs en ändring som ger även en trafik-säkerhetskontrollant som avses i körkortslagen (1998:488) möjlighet att genomföra utandningsprov i form av sållningsprov. En trafik-säkerhetskontrollant är enligt 1 kap. 2 § körkortslagen den som har anställning som trafiksäkerhetskontrollant hos Polismyndigheten. En trafiksäkerhetskontrollant har, utöver befogenhet att genomföra utandningsprov i form av sållningsprov, även befogenhet att kontrollera körkort och alkohol i enlighet med 3 kap. 15 § och 5 kap. 25 a § körkortslagen. Angivandet av att prov får tas av en bilinspektör eller en trafiksäkerhetskontrollant tillsammans med hänvisningen i styckets inledning innebär att endast 1 § fjärde stycket gäller för dessa yrkeskategorier. De bestämmelser som finns där om hur provtagning ska ske gäller alltså även för bilinspektörer och trafiksäkerhetskontrollanter. Däremot gäller befogenheten enligt 1 § tredje stycket att stoppa fordon inte för bilinspektörer och trafiksäkerhetskontrollanter. För bilinspektörernas del regleras befogenheten att stoppa fordon i 3 kap. 2 § fordonslagen (2002:574). Trafiksäkerhetskontrollanternas befogenhet att stoppa fordon framgår av paragrafens nya stycke som behandlas nedan.

Ett nytt tredje stycke ger en trafiksäkerhetskontrollant samma befogenhet som en polisman har enligt 22 § 4 polislagen (1984:387) att stoppa ett fordon för att ta ett alkoholutandningsprov. Till skillnad från vad som gäller för en polisman har en trafiknykterhetskontrollant, i likhet med en bilinspektör, inte någon befogenhet att använda våld för att utföra åtgärden, jämför 10 § 5 polislagen. Att inte lyda en trafiksäkerhetskontrollants anvisning att stanna fordonet kan föranleda ansvar enligt bestämmelserna i 2 kap. 3 § och 14 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276).

Införandet av ett nytt tredje stycke innebär att dagens tredje stycke om att protokoll ska föras vid undersökningen om den undersökte begär detta kommer att utgöra bestämmelsens fjärde stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.1.

2.2 Förslaget till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

1 kap.

2 §

I paragrafen införs ett nytt tredje stycke som definierar vem som i lagens mening är en trafiksäkerhetskontrollant. I definitionen anges att en trafiksäkerhetskontrollant är den som har anställning som detta hos Polismyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

3 kap.

15 §

I paragrafen införs en ändring i andra stycket. Genom ändringen föreskrivs en skyldighet för den som kör ett fordon som avses i 2 kap. 1 §, alltså personbil, lastbil, buss, motorcykel eller moped klass I, att överlämna körkort eller identitetshandling för kontroll även till en trafiksäkerhetskontrollant som begär detta. Ändringen syftar till att möjliggöra kontroll av körkort eller motsvarande i samband med att trafiksäkerhetskontrollanten genomför ett sållningsprov enligt 2 § andra stycket lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.1.

5 kap.

25 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till tillträde till fordon för att kontrollera att fordonet är utrustat med föreskrivet alkoholås.

Ändringen innebär att trafiksäkerhetskontrollanter ges tillträde till fordon som körs av en körkortshavare vars körkortsinnehav är förenat med villkor om alkoholås under samma förutsättningar som en polisman eller en bilinspektör. En sådan kontroll kan bland annat innefatta en undersökning av att alkoholåset är av godkänd typ, att det är korrekt installerat och att det fungerar på avsett sätt. I likhet med

vad som gäller för en polisman eller en bilinspektör ska trafiksäkerhetskontrollantens kontroll utföras så att den inte orsakar större olägenhet än vad som är nödvändigt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.1.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sällskapskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

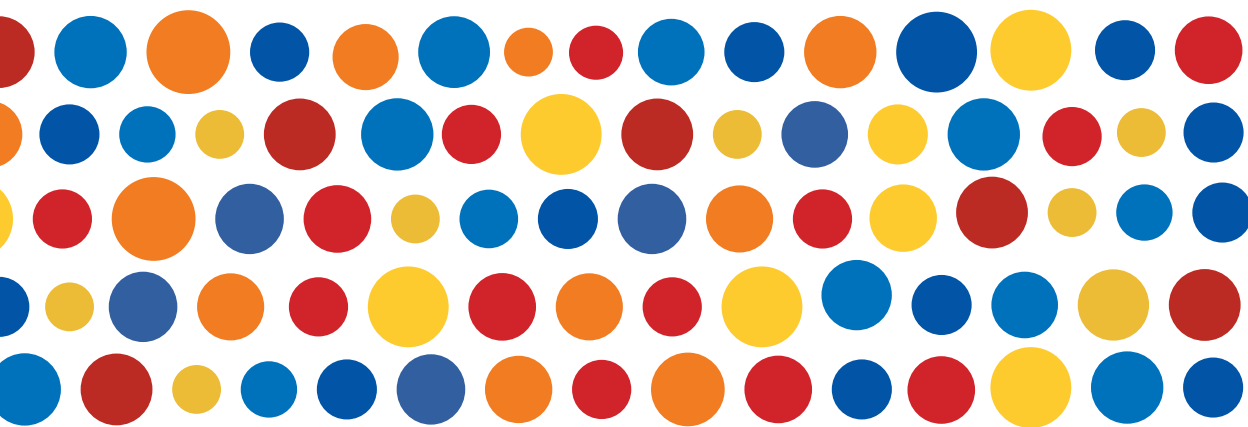
- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
- Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0087-3 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Agneta S Öberg