

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-09-09

**Närvarande:** Justitieråden Lennart Hamberg, Kristina Ståhl och Agneta Bäcklund.

### **Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd**

Enligt en lagrådsremiss den 3 juli 2014 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd,
2. lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Louise Merz, biträdd av ämnesrådet Per Håvik.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

#### Inledning

I lagrådsremissen föreslås införandet av en ny lag som ger polisman eller tulltjänsteman befogenhet att i vissa fall omhänderta fordonsnycklar m.m., eller låsa fast ett fordon genom s.k. klampning. Åtgärderna får genomföras för att säkerställa efterlevnaden av sådana

ingripanden i form av förbud mot fortsatt färd som för närvarande kan ske enligt ett antal närmare angivna författningar.

Enligt remissen har det saknats regler om vilka åtgärder som får vidtas när en polisman eller en tulltjänsteman enligt författningarna ska hindra fortsatt färd med ett fordon. De nu föreslagna åtgärderna ska få användas när det kan antas att ett förbud mot fortsatt färd inte kommer att följas, och de ska i normalfallet kunna bestå i högst 24 timmar men i vissa fall under längre tid.

I lagrådsremissen har anförts att poliser som arbetar med tung trafik har framfört synpunkter kring svårigheten att tillämpa och verkställa ett förbud mot fortsatt färd. Vidare har anförts att ett straffrättsligt ingripande med tillämpning av bestämmelsen i 17 kap. 13 § brottsbalken om överträdelse av myndighets bud inte ger den eftersträvade effekten. Vid föredragningen har upplysts att det saknas statistik beträffande antalet meddelade förbud mot fortsatt färd. Det finns inte heller något underlag för att bedöma i vilken utsträckning överträdelser sker efter det att ett sådant förbud har meddelats.

#### Befogenheter i grundförfattningarna att hindra fortsatt färd

För närvarande finns i ett antal lagar eller förordningar regler som ger polisman eller tulltjänsteman befogenhet att hindra fortsatt färd, antingen av trafiksäkerhetsskäl eller för att säkerställa betalningen av sanktionsavgift. Som anges i lagrådsremissen finns i dessa bestämmelser inte närmare angivet hur genomförandet ska ske. Hur länge ett förbud mot fortsatt färd ska bestå är inte heller reglerat. Om ett hindrande ska uppfattas som ett temporärt faktiskt ingripande eller som ett formellt förvaltningsbeslut framstår som osäkert (jämför Lagrådets yttrande i prop. 2003/04:160). I vissa fall anges att överklagande inte är tillåtet, medan det i andra författningar inte är regle-

rat i vad mån hindrande av fortsatt färd skulle kunna vara överklagbart.

Förslagen i lagrådsremissen avser att närmare reglera hur brukandeförbuden ska verkställas. Det förutsätts att det först finns ett ingripande/beslut avseende brukandeförbud. Om omständigheterna är sådana att det kan antas att detta förbud inte kommer att efterföljas, får beslut fattas om de nya åtgärderna.

Den osäkerhet som finns om brukandeförbudens karaktär, tidsmässiga räckvidd m.m. består. Detta innebär, som påpekats under remissbehandlingen, problem. Särskilt har uppmärksamats frågan om den tidsmässiga samordningen av reglerna. Hur länge ett brukandeförbud kan upprätthållas enligt nuvarande regler är som nämnts oklart, ingen reglerad tidsgräns finns. De nya verkställighetsåtgärderna i form av omhändertagande av egendom/klampning kan dock i flertalet fall bestå i högst 24 timmar. Det innebär att verkställighetsåtgärderna då ska upphöra, medan det grundläggande förbudet kan komma att bestå. Enligt remissen saknas det beredningsunderlag för att i lagstiftningsärendet införa tidsgränser även i de underliggande författningarna.

Enligt Lagrådets mening framstår det som svårförklarligt att de nu föreslagna verkställighetsåtgärderna tidsmässigt begränsats på föreslaget sätt, utan att de grundläggande brukandeförbuden setts över. Det är det underliggande förbudet mot fortsatt färd som utgör det för den enskilde mest ingripande beslutet. Den enskilde är skyldig att följa förbudet oavsett om åtgärder enligt den nu aktuella lagen har vidtagits och består. Det kan, som nämnts i remissen, bli svårt att förklara för en förare eller fordonsägare att omhändertagande/klampning upphör, men att trots detta det grundläggande (och straffsanktionerade) förbudet mot att framföra fordonet kvarstår. Det fram-

står också som principiellt omotiverat att det grundläggande beslutet är av sådan osäker räckvidd, medan den verkställighetsåtgärd som i vissa fall ska användas detaljreglerats.

Enligt förslaget ska beslut om de nya åtgärderna inte gå att överklaga i den mån de kan bestå i högst 24 timmar. I övriga fall ska överklagande kunna ske, och då till tingsrätt (13 §). Som nämnts är det i stor utsträckning oreglerat i vad mån brukandeförbuden enligt de grundläggande författningarna kan överklagas och, om så skulle vara fallet, hur överklagande då ska ske. Enligt uppgift vid föredragningen är det inte känt att överklagande av sådana ingripanden/ beslut förekommer. Den möjlighet till domstolsprövning som nu i vissa fall införs synes inte avse om förutsättningar för de grundläggande förbuden mot fortsatt färd föreligger, utan endast om de nya verkställighetsåtgärderna som sådana är tillämpliga. Enligt Lagrådets mening synes denna brist på samordning mellan reglerna kunna medföra tillämpningsproblem.

Ett ytterligare exempel på skillnader mellan den grundläggande åtgärden att hindra fortsatt färd och de nya verkställighetsbestämmelserna är den reglering som föreslås i 5 § den nya lagen. Där anges att om omhändertagande/klampning beslutats, får medges att fordonet förs till närmaste lämpliga plats innan åtgärden verkställs. I de grundläggande författningarna finns andra preciseringar av vad som är möjligt i detta avseende. I t.ex. 5 kap. 5 § yrkestrafiklagen (2012:210) anges när det gäller brukandeförbudet att fordonet får föras till närmaste lämpliga uppställnings- eller avställningsplats eller verkstad. Enligt lagrådsremissen är det inte nödvändigt att i den nya lagen ange var fordonet ska placeras. Eftersom de nya reglerna enbart har verkställighetskaraktär, är det enligt Lagrådets mening dock oklart vad det kan få för konsekvenser att regleringarna skiljer sig åt.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att de nya verkställighetsreglerna reser krav på en översyn av och ytterligare samordning med de grundläggande regleringarna av brukandeförbuden.

#### Förslaget till lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd

##### Lagteknisk lösning

I så väl 2 och 3 §§ som 7–10 §§ i den föreslagna lagen anges förutsättningarna för att meddela beslut om omhändertagande eller klampning. I 2 § anges som en grundläggande förutsättning att det finns ett brukandeförbud enligt vissa i 7–10 §§ uppräknade författningar. Därutöver anges att det kan antas att förbudet inte kommer att följas. I 3 § anges som ytterligare förutsättning att klampning kan komma i fråga endast i de fall omhändertagande av särskilda skäl inte kan antas vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

I 7-10 §§ upprepas det grundläggande kravet på ett brukandeförbud. Därutöver anges i 9 § att ett beslut enligt den bestämmelsen förutsätter att föraren utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten och i 10 § anges som en förutsättning att fordonets skick eller beskaflenhet utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten. Det kan nämnas att kravet på "påtaglig fara för trafiksäkerheten" också utgör en förutsättning för att meddela de grundläggande brukandeförbuden i 9 och 10 §§.

Den lagtekniska lösningen när det gäller förutsättningar för vidtagande av åtgärder är, främst genom utformningen av 2 § och 7–10 §§ i den föreslagna lagen, komplicerad. I den fortsatta beredningen bör frågan övervägas ytterligare. En möjlig lösning kan då vara att inledningsvis definiera de olika åtgärder som får vidtas och därefter ange de förutsättningar som ska vara uppfyllda i de fall som aktualiseras i 7–10 §§.

## 2–4 §§

I paragraferna anges de åtgärder som får vidtas enligt lagen. Enligt 2 § får fordonsnycklar eller annat föremål som behövs för färden, frakthandlingar eller registreringsskyltar omhändertas. Enligt 3 § får fordonet eller fordonståget förses med en mekanisk, elektronisk eller annan typ av låsanordning (klampning). Vidare finns i 4 § bestämmelser om kroppsvisitation av fordonets förare och om genomsökning av fordonet eller fordonståget i syfte att söka efter sådan egendom som anges i 2 §. Om det finns synnerliga skäl får även fordonets passagerare kroppsvisiteras.

Det kan inledningsvis konstateras att ett omhändertagande av frakthandlingar eller registreringsskyltar rent faktiskt inte påverkar möjligheten att fortsätta färden utan endast indirekt motverkar fortsatt färd. Begreppet frakthandling har inte definierats i lagen. I remissen anges att med frakthandlingar avses alla handlingar som rör godset, t.ex. fraktsedlar och tullhandlingar.

Utgångspunkten vid transporter av gods på väg är att avsändaren förfogar över godset under transporten. Vid internationella transporter krävs dock att avsändaren visar upp första exemplaret av fraktsedeln för att kunna vidta åtgärder med godset, t.ex. för att lasta om det till ett annat fordon. Vid nationella transporter saknas motsvarande regel utan huvudregeln om att avsändaren har förfoganderätt gäller här. Äganderätten till godset följer i allmänhet rådigheten över godset. En avsändare som alltjämt har förfoganderätt över godset under transporten är alltså att betrakta som ägare. I många fall övergår dock äganderätten till mottagaren redan när transporten inleds, genom att avsändaren överlåter förfoganderätten. Om fraktsedeln omhändertagits saknas således i många fall möjligheter för ägaren till lasten att förfoga över godset, även om avsändare och mottagaren är

ense om att så kan ske. Vid slutdestinationen kan mottagaren dock kräva utlämnande av godset oberoende av fraktsedel. Även andra frakthandlingar kan på liknande sätt vara av betydelse för möjligheterna att förfoga över godset.

Faran för dröjsmål vid vägtransporter beror på om det är fråga om tillämpning av t.ex. köprättsliga regler, då säljaren svarar för dröjsmål, eller transporträttsliga bestämmelser, då transportören kan svara för dröjsmål. Frågan om ersättningsskyldighet vid dröjsmål i nu aktuella situationer har inte belysts i remissen.

Ett omhändertagande av frakthandlingar torde alltså i många fall drabba tredje man, avsändaren eller mottagaren av godset, och inskränka möjligheterna för dessa att genomföra en fortsatt transport av godset eller på annat sätt begränsa skadeverkningarna av att transporten fördröjs. Det är också, som tidigare nämnts, i många fall avsändaren (normalt säljaren) som svarar för dröjsmål och alltså primärt får bära de ekonomiska konsekvenserna av att godset fördröjs eller förstörs. Skadan kan uppgå till betydande belopp.

Vid den proportionalitetsbedömning som ska ske enligt 6 § finns en risk att de konsekvenser som följer av ett beslut om omhändertagande av frakthandlingar i många fall inte beaktas eftersom de personer, avsändaren eller mottagaren, som har bäst förutsättningar att framföra omständigheter till grund för bedömningen, normalt inte finns på plats vid ingripandet. Som lagförslaget har utformats finns det inte någon skyldighet att underrätta avsändare eller mottagare om ett beslut om omhändertagande (11 §). Inte heller ges dessa personer, enligt remissen, någon möjlighet att begära omprövning av ett beslut om omhändertagande (12 §).

Förslaget om omhändertagande av frakthandlingar inger således betänkligheter. I den fortsatta beredningen av lagförslaget bör frågorna övervägas närmare.

I remissen har anförts att ett omhändertagande av fordonets registreringsskyltar bör avhålla föraren från att köra vidare eftersom det i många fall är straffbart att köra fordon som saknar föreskriven skyltning (s. 23). Det kan emellertid konstateras att det i de flesta fall torde vara förenat med risk för straffansvar för överträdelse av myndighets bud (brottsbalken 17 kap. 13 §) att fortsätta färden när ett beslut om förbud mot fortsatt färd har meddelats eller ett hindrande har skett. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att ett omhändertagande av registreringsskyltarna inte påverkar den faktiska möjligheten att fortsätta färden kan det ifrågasättas om ett sådant omhändertagande är en effektiv åtgärd.

När det vidare gäller förhållandet mellan de olika åtgärderna anges i remissen (s. 24 f.) att klampning i regel ska ses som den mest ingripande åtgärden och att möjligheten att uppnå syftet med en mindre ingripande åtgärd (dvs. omhändertagande) först ska övervägas innan klampning kan beslutas. Det anføres dock vidare att det inte kan uteslutas att det i undantagsfall kan vara mindre ingripande för den enskilde att klampa fordonet än att omhänderta egendom och att det då kan vara mer lämpligt att besluta om klampning.

Dessa uttalanden tyder på att man vid val av åtgärd ska beakta vilken av åtgärderna som i det enskilda fallet är mest ingripande för den enskilde. Så är emellertid lagen inte uppbyggd. Enligt 3 § gäller som förutsättning för att ett beslut om klampning ska kunna fattas att ett beslut om omhändertagande inte är tillräckligt. Om ett sådant beslut är tillräckligt för att uppnå syftet synes lagen således inte ge utrymme



för att fatta ett beslut om klampning, även om detta i det enskilda fallet skulle bedömas vara lämpligare.

Även bestämmelserna om kroppsvisitation och genomsökning av fordon i 4 § har delvis motiverats med att omhändertagande är en mindre ingripande åtgärd än klampning. I remissen (s. 27) anges att om någon möjlighet att kroppsvisitera eller genomsöka fordonet eller fordonståget inte införs så skulle den åtgärd som står till buds enbart vara att klampa fordonet, vilket generellt får ses som en mer ingripande åtgärd.

Det är dock enligt Lagrådets mening inte självklart att ett omhändertagande är en mindre ingripande åtgärd än klampning, när omhändertagandet inte visar sig kunna verkställas utan att det genomförs en kroppsvisitation av fordonets förare och/eller passagerare eller en genomsökning av fordonet. Dessa åtgärder torde tvärtom av många upplevas som en större integritetskränkning än att fordonets fortsatta färd hindras genom klampning. Det kan därför ifrågasättas om det, i de fall då ett omhändertagande inte kan genomföras på frivillig väg, inte vore en mindre ingripande åtgärd att besluta om klampning än att genomföra en kroppsvisitation eller en genomsökning av fordonet.

I den fortsatta beredningen av lagförslaget bör klargöras hur åtgärderna omhändertagande och klampning är tänkta att förhålla sig till varandra. Vidare bör integritetsaspekterna av att genomföra kroppsvisitation och genomsökning av fordon å ena sidan och att besluta om klampning å andra sidan analyseras närmare.

## 5 §

Se vad Lagrådet anfört under rubriken Befogenheter i grundförfattningarna att hindra fortsatt färd.

## 7–10 §§

I paragraferna finns uppräknningar av de bestämmelser om hindrande av fortsatt färd som omfattas av möjligheten att vidta åtgärder enligt lagen. Vidare anges hur länge åtgärderna får bestå. Genomgående gäller att en åtgärd ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för den. I 7–9 §§ anges vidare att åtgärden inte får bestå under längre tid än 24 timmar.

Som anförts ovan under rubriken Befogenheter i grundförfattningarna att hindra fortsatt färd anser Lagrådet att åtgärderna bör kunna bestå lika länge som det underliggande förbudet mot fortsatt färd. Om det anses att en tidsgräns är motiverad bör en sådan således införas i de författningar som innehåller själva förbudsbestämmelserna.

## 13 §

Se vad Lagrådet anført under rubriken Befogenheter i grundförfattningarna att hindra fortsatt färd.

Förslaget till lag om ändring i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.