

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-03-01

Närvarande: f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé, justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 14 februari 2002 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. fordonslag,
2. lag om ändring i lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands,
3. lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
4. lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343),
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
6. lag om ändring i polislagen (1984:387),
7. lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327),
8. lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
9. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490),
10. lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning,
11. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister,
12. lag om ändring i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Fredrik Ahlén.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till fordonslag

Inledande synpunkter

Remissförslaget bygger på en ny strukturering av normmängden på fordonsområdet i tre nivåer: lag, förordning och myndighetsföreskrifter. Till detta kommer författningar som mer eller mindre direkt rör ämnet och som förutsätts ha sin plats i författningar utanför den nämnda hierarkin. Något inom regeringskansliet utarbetat förslag till fordonsförordning har inte varit tillgängligt för Lagrådet, men det har under föredragningen upplysts att förordningen i stora drag lär komma att överensstämma med den som har föreslagits i SOU 2001:29.

Den nya dispositionen av reglerna utgör enligt Lagrådets mening en märkbar förbättring jämfört med gällande reglering. Den skapar en behövlig överblick över regelmassan, differentierar denna mellan normnivåerna efter genomtänkta principer och, inte minst viktigt, tillgodoser regeringsformens krav på lagreglering. Vad som kan beklagas är att mycket omfattande delar av regleringen kommer att hänvisas till föreskrifter av förvaltningsmyndighet, men med hänsyn till materiernas detaljeringsgrad och till behovet av återkommande ändringar är detta nog svårfrånkomligt. Det får förutsättas att det allmänna främjar sådana sammanställningar av bestämmelser på olika nivåer och sådan information i övrigt att inte bara de som yrkesmässigt sysslar med fordonsfrågor utan även berörda enskilda personer får möjlighet att orientera sig om gällande rätt på området.

Det sagda hindrar inte att det kan diskuteras t.ex. vilka regler som skall placeras i själva lagen på området, den föreslagna fordonslagen. En ledstjärna har varit att ingrepp som ter sig särskilt kännbara för den enskilde bör ha stöd i lagen, även när det inte nödvändiggörs av regeringsformens krav på lagreglering. Lagrådet finner inte skäl

att kritisera den avvägning som har gjorts i remissförslaget, utom på en punkt. Körförbud är den mest ingripande åtgärd som kan riktas mot en fordonsägare enligt lagen. Särskilt när ett körförbud träffar ett fordon under färd, kan det, sett från de resandes synpunkt, tangera en inskränkning i den i 2 kap. 8 § andra meningen regeringsformen tillförsäkrade rätten för enskilda att fritt förflytta sig. Lagrådet skulle se det som en avgjord fördel om det i fordonslagen kom att anges i vilka fall körförbud kan tillgripas på grund av brister i fordonet och vilka förutsättningarna för denna åtgärd skall vara (se t.ex. 10 kap. 3 § förslaget till fordonsförordning i SOU 2001:29). Behövliga föreskrifter kan tas in i 3 kap. 6 § i lagförslaget eller i en ny paragraf i anslutning till denna och eventuellt också föranleda tillägg till föreskrifterna i 2 kap. om kontrollformerna.

1 kap. 1 §

Paragrafen syftar till att ange lagens innehåll. Enligt Lagrådets uppfattning skulle innehållet bättre återspeglas om andra stycket gavs följande lydelse: "Lagen innehåller dessutom bemyndiganden att meddela föreskrifter i dessa ämnen samt om fordons beskaffenhet och utrustning."

2 kap. 1 §

I 2 kap. har tagits in föreskrifter om olika former av kontroller som kan bli aktuella för fordon. Regleringen tar sikte på fordonens beskaffenhet och utrustning och syftar ytterst till en kontroll av att fordon som skall användas i trafik är tillförlitliga från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpliga för ändamålet (jfr 2 kap. 1 § i utredningens förslag till fordonsförordning). En upplysning om detta skulle kunna vara av värde för läsaren. Förslagsvis kan 1 § ges följande lydelse: "Kontroll om ett fordon är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpligt för

trafik får ske genom de kontrollformer som i sina huvuddrag anges i detta kapitel.”

2 kap. 2 §

Typgodkännande kan ske genom EG-typgodkännande, ECE-typgodkännande eller nationellt typgodkännande. Paragrafen avser alla tre slagen av typgodkännande men detta framgår inte av ordalydelsen. Enligt Lagrådet skulle paragrafen ges ett större informationsvärde om detta framgick. Det skulle kunna ske genom en ny andra mening i första stycket av förslagsvis följande lydelse: "Typkodkännande kan ske i enlighet med EG-direktiv på området (EG-typgodkännande), i enlighet med den i Genève den 20 mars 1958 avslutade överenskommelsen om antagande av enhetliga regler för typgodkännande av utrustning och delar till motorfordon samt för ömsesidigt erkännande av sådant godkännande (ECE-typgodkännande) eller som nationellt typgodkännande."

2 kap. 4 §

I 4 § första stycket 2 föreskrivs att den som har beviljats ett typgodkännande är skyldig att medverka till den kontroll som behövs med anledning av godkännandet och under punkt 3 att vederbörande är skyldig att till godkännandemyndigheten lämna vissa upplysningar och tillhandahålla fordon och andra föremål. Återkallelse av ett godkännande kan inte tillgripas, om skyldigheterna inte iakttas, vare sig med stöd av 5 § eller enligt allmänna grundsatser. Inte heller i övrigt synes någon sanktion erbjudas för det fall skyldigheterna åsidosätts.

Enligt andra stycket i lagrummet får godkännandemyndigheten "bereda sig tillträde till" en fabrik eller en annan anläggning och får

där göra nödvändiga undersökningar. Ordalydelsen ger vid handen att tvångsmedel skall kunna användas. Vid föredragningen har upplysts att detta inte är avsikten. Lagrådet föreslår därför att de citerade orden ersätts med uttrycket "har rätt till tillträde till". Lagrådet fäster uppmärksamheten på att inte heller till denna föreskrift är kopplad någon rättslig sanktion gentemot den som tredska.

2 kap 13 §

Paragrafens första mening behandlar vägkontroll av färdskrivaren hos ett fordon, som enligt särskilda föreskrifter skall vara utrustat med sådan. Enligt andra meningen får motsvarande kontroll ske även i "företagets" lokaler. Vilket företag som avses framgår dock inte. När motsvarande uttryck används i 10 § framgår det av sammanhanget att kontrollen avser fordon som används i yrkesmässig trafik och i 14 § används uttrycket "taxiföretaget". Beträffande vägkontroll av taxametrar anges dessutom att sådan kontroll inte bara får ske av ett fordon som använts i taxitrafik utan också av fordon "som kan antas ha använts i sådan trafik i nära anslutning till anträffandet". Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förevarande paragraf. Denna skillnad förefaller omotiverad.

Mot denna bakgrund förordar Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse: "Vägkontroll av färdskrivaren hos ett fordon, som anträffas i trafik eller som kan antas ha använts i trafik i nära anslutning till anträffandet, och som enligt särskilda föreskrifter skall vara utrustat med färdskrivare, sker för att kontrollera att den är av godkänd typ och uppfyller föreskrivna krav i fråga om montering, funktion och användning. Beträffande fordon som används i yrkesmässig trafik får motsvarande kontroll ske även i företagets lokaler eller liknande eller på ett område i anslutning till dessa. Kontrollen skall utföras av en polisman eller en bilinspektör."

3 kap. 2 §

En bilinspektör får enligt bestämmelsen i första stycket i angivna fall stoppa ett fordon för att genomföra kontroll. Angående polismanns befogenhet att stoppa ett fordon hänvisas i andra stycket till polislagen. Här åsyftas 22 § 4, till vilken är kopplad rätt för en polisman att använda våld för att genomföra åtgärden, enligt 10 § första stycket 5.

Lagrådet vill påpeka att någon befogenhet att med våld mot person eller egendom stoppa ett fordon för kontroll inte tillkommer en bilinspektör enligt förslaget. Emellertid torde den som uppsåtligt vägrar att följa bilinspektörens stoppanvisning träffas av straff enligt 5 kap. 1 § för att ha hindrat inspektion eller kontroll.

3 kap. 3 §

Enligt paragrafen "får" en polisman och vissa andra, angivna befattningshavare "bereda sig tillträde" till fordon, lokaler m.m. Att en polisman i sådana fall får använda våld framgår av 10 § första stycket punkt 5 enligt föreslagen lydelse och av punkt 6 polislagen. Övriga subjekt enligt den aktuella paragrafen i fordonslagen - besiktnings tekniker, bilinspektör, tekniker och av Vägverket särskilt förordnad person - har inte tillerkänts någon sådan befogenhet, och avsikten tycks inte heller vara att de skall ha egen tvångsrätt. Lagrådet föreslår därför att det citerade uttrycket genomgående i paragrafen byts ut mot orden "har rätt till tillträde". Vägras tillträde kan ansvar enligt 5 kap. 1 § komma i fråga.

I andra stycket sägs att en polisman eller en bilinspektör har tillträde till "slutna utrymmen" i ett fordon eller dess last för kontroll av lastning, medan i första stycket nämns endast tillträde till fordon. Till

undvikande av missförstånd bör i första stycket uttryckligen vid sidan om tillträde till ett fordon nämnas tillträde till slutna utrymmen i ett fordon (jfr uttalanden i avsnitt 7.15 i den allmänna motiveringen) och i andra stycket komplettering ske med (tillträde till) fordon.

4 kap. 1 §

Förvaltningsuppgifter kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bl.a. bolag. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Paragrafen avser att ge ett sådant lagstöd (se även 5 §). Tillsammans med 2 § ger den också stöd för det monopol som de tre i 2 § nämnda bolagen tilldelas. Den möjlighet som regeringen ges att föreskriva något annat innebär emellertid att regeringen kan bemyndiga någon helt annan att utföra uppgifterna. Av författningskommentaren framgår dock att det inte är avsikten att regeringen skall ha en så vidsträckt befogenhet. Det regeringen avses kunna förordna är endast att någon annan skall ges rätt att utföra sådan provning som sker inför ett typgodkännande.

Mot denna bakgrund och då en bestämmelse av detta slag enligt Lagrådets uppfattning inte bör ges en sådan form att den framstår som ett åliggande för det enskilda företaget att utföra en viss uppgift, föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse: "Besiktningar och provningar av fordon vid kontroll enligt denna lag får utföras endast av de besiktningsorgan som anges i 2 §. Regeringen får dock beträffande provningar föreskriva annat."

4 kap. 3-5 §§

Paragraferna behandlar besiktningsorganens verksamhet. Lagrådet föreslår att beskrivningen av innehållet i denna verksamhet, som är

placerad i 5 §, får komma först i avsnittet som 3 § och att de två andra paragraferna följaktligen betecknas som 4 § och 5 §.

Besiktningsorganen fattar beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Som sägs i författningskommentaren till 4 kap. 5 § (enligt numrering i remissen) är besiktningsorganen inte förvaltningsmyndigheter i förvaltningslagens mening och denna lag därför inte tillämplig på bolagens handläggning av ärenden. Däremot är lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämplig. Betydelsefullt är att den offentlighetsrättsliga handlingsoffentligheten enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen och bilaga till lagen gäller handlingar hos besiktningsorganen i den mån handlingarna rör fordonskontroll. Lagrådet skulle emellertid ha sett det som värdefullt med en diskussion i detta lagstiftningsärende av behovet av ytterligare författningsbaserade regler för ärendebehandlingen hos besiktningsorganen, låt vara att detta behov med tanke på ärendenas starkt tekniska karaktär nog är begränsat. En åtgärd som förtjänar övervägas vore att författningsbinda den ordning som AB Svensk Bilprovning enligt uppgift i remissen redan iakttar, bestående i omprövning efter klagomål av resultatet av bl.a. en kontrollbesiktning. En rätt till omprövning kan vara av särskilt värde för enskilda med tanke på det långtgående förbud mot överklagande, som anges i 5 kap. 6 § 3, och har sannolikt en förtroendestärkande effekt för besiktningsorganen.

5 kap. 1 §

I 5 kap. har under rubriken straff tagits in två paragrafer. I 1 § har föreskrivits böter för den som uppsåtligt hindrar eller försvårar vissa kontroller och i 2 § sägs att ansvar enligt lagen inte inträder om straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller trafikbrottslagen. För läsaren kan regleringen ge det felaktiga intrycket av att några ytterligare

straffbestämmelser inte kan bli aktuella. Med stöd av bemyndigande enligt 8 § kan emellertid regeringen, och i undantagsfall, myndighet som regeringen bestämmer besluta föreskrifter om böter. Enligt uppgift är också avsikten att föreskrifter om böter skall tas in i den nya fordonsförordningen (jfr 11 kap. i utredningens förslag till sådan förordning). En upplysning i saken bör lämpligen tas in som ett nytt andra stycke till 1 § enligt följande: "I övrigt kan dömas till böter enligt föreskrifter som beslutats med stöd av sådant bemyndigande som anges i 8 §."

5 kap 3 §

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar en polisman skall hindra fortsatt färd med ett fordon. Dessa förutsättningar tar sin utgångspunkt i om fordonet uppfyller de krav som ställs upp i föreskrifter på området och inte i om föraren medvetet framför fordonet i strid mot dessa bestämmelser. Lagrådet föreslår därför att paragrafen ges följande lydelse: "En polisman skall hindra fortsatt färd med ett fordon som inte är i föreskrivet skick, om den fortsatta färden skulle medföra en påtaglig fara för trafiksäkerheten eller annars utgöra en väsentlig olägenhet."

Sekretesslagen (1980:100)

I bilagan till sekretesslagen föreslås att ett bolag som bytt firma skall nämnas vid sitt nya namn istället för vid det gamla. Lagrådet har i sak inget att erinra mot denna ändring men föreslår att de enskilda organ på vilka offentlighetsprincipen görs tillämplig i stället anges med orden "Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:000)". Skulle de nu aktuella bolagen i framtiden byta namn behöver då någon konsekvensändring av sekretesslagen inte ske.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.