



Kommittédirektiv

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 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.

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 åtgärderna 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 överträdelser av bestämmelser på yrkestrafikområdet 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, s.k. klampning. Även Transportstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Skatteverket utövar tillsyn över yrkestrafiken. Transportstyrelsen utövar tillsyn över tillståndsinnehavare, genomför företagskontroller och påför sanktionsavgifter vid vissa överträdelser. Transportstyrelsen har vidare tillsyn över vägarbetsbudsreglerna. Arbetsmiljöverket och Skatteverket utför, i samarbete med Polismyndigheten, viss kontroll på väg kopplade till utstationering, skattskyldighet och arbetsmiljö. I sammanhanget kan även nämnas 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, s.k. cabotagetransporter, och kombinerade transporter är uppfyllda – teknisk fordonskontroll, kontroll av fordonsvikter 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 cabotagetransporter 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, bland annat 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 vinsteliminerande 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, s.k. 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 sammanhang 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 sållningsprov 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 utbildning etc., vilka befogenheter kontrollanterna ska ha och vad som ska gälla för ledning av verksamheten.

Sållningsprov i fråga om narkotika

I dag kan sållningsprov endast tas för att undersöka om en förare kör alkoholpåverkad. Sållningsprov 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 sållningsprov 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 sållningsprov i fråga om narkotika ska införas och vilka personalkategorier 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 sållningsprov 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 övervägts 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)