

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-05-03

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 1 april 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunnige Tomas Eurenus.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i lagen om överlastavgift

Lagförslaget innehåller nya verkställighetsregler beträffande överlastavgift i fall då den som skall påföras avgift har hemvist utanför Norden. Verkställighet skall kunna ske genom att en polisman som kontrollerar fordonet tar ut ett förskott för överlastavgiften i samband med kontrollen. Om inte förskottsbeloppet betalas omedelbart, skall polismannen som regel hindra fordonets fortsatta färd. Hindret skall bestå till dess betalning sker. Den slutliga prövningen av om överlastavgift skall påföras skall liksom hittills ske hos länsstyrelsen. Avgiften skall därvid inte kunna bestämmas till ett högre belopp än förskottet.

Lagrådet har inte anledning att ifrågasätta behovet av att verkställigheten beträffande överlastavgifter görs mer effektiv när det är fråga om utomnordiska fordonsägare. Det remitterade lagförslaget väcker emellertid ett flertal frågor av både principiell och praktisk natur.

En av de frågor som inställer sig är hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I den analys som har gjorts i lagrådsremissen hänvisas bl.a. till ett avgörande av Europadomstolen (dom den 23 juli 2002 i målet Janosevic mot Sverige angående skattetillägg), där domstolen uttalade att artikel 6 i princip inte hindrar att påföljder verkställs innan de prövas av domstol men att särskild försiktighet måste iakttas när det är fråga om omedelbar verkställighet av en administrativ myndighets beslut. Såvitt gäller överlastavgift är det, enligt vad som framhålls i lagrådsremissen, ett starkt statligt intresse av att avgiften kan tas ut i förskott, eftersom det annars i många fall skulle vara omöjligt att få till stånd en verkställighet i fall då fordonsägaren har hemvist utanför Norden. Det påpekas också att förskottet återbetalas, om länsstyrelsen sedermera anser att överlastavgiften skall påföras med ett lägre belopp än förskottet eller om någon avgift inte skall påföras alls. Av betydelse är vidare, sägs det, att länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Slutsatsen i lagrådsremissen är att de föreslagna verkställighetsreglerna uppfyller Europakonventionens krav.

Lagrådet kan i allt väsentligt ansluta sig bedömningen i lagrådsremissen. För att rättssäkerhetens krav skall tillgodoses är det emellertid viktigt att se till att ett ärende om överlastavgift, inbegripet frågan om hinder mot fordonets fortsatta färd, så snart som möjligt kommer

under länsstyrelsens prövning. Lagrådet återkommer till denna fråga i det följande.

En annan fråga är om möjligheten att hindra ett fordons fortsatta färd vid utebliven betalning är förenlig med det allmänna kravet på proportionalitet, dvs. kravet på att skälen för en tvångsåtgärd och tvångsåtgärdens art skall uppväga det intrång eller men i övrigt som tvångsåtgärden innebär för den som utsätts för den. Vid remissbehandlingen av det utredningsbetänkande (SOU 2002:72) som ligger till grund för det aktuella förslaget uttryckte JO tveksamhet på den punkten. I lagrådsremissen sägs emellertid att proportionalitetsprincipen inte bör utgöra något hinder mot den förslagna ordningen. Härvid hänvisas bl.a. till att en överlastavgift, i motsats till motsvarande påföljder vid flertalet andra trafikförseelser, även vid en mindre överträdelse oftast uppgår till större belopp.

Även här kan Lagrådet i princip ansluta sig till uttalandena i lagrådsremissen. Frågan huruvida kravet på proportionalitet är uppfyllt hänger emellertid samman med hur länge ett hinder mot fortsatt färd skall kunna pågå. De regler som förslås på den punkten är enligt Lagrådets mening diskutabla.

Något som också är värt att diskutera är om polisen har tillräckliga möjligheter att faktiskt hindra att fordonet körs vidare. I lagrådsremissen sägs mycket litet om vilka praktiska åtgärder från polisens sida som det kan bli fråga om.

Lagrådet avser att i det följande närmare gå in på de spörsmål som hänger samman med den förslagna möjligheten att hindra ett fordons fortsatta färd.

Ytterligare en fråga av allmän betydelse är på vilket sätt den föreslagna förskottsavgiften skall erläggas. I lagrådsremissen hänvisas till möjligheten att göra betalning med hjälp av kontokort. Det påpekas emellertid att polisen i dag normalt saknar möjlighet att ta emot kontokortsbetalning. En annan möjlighet är enligt lagrådsremissen att polisen följer med fordonsföraren till en bank eller en uttagsautomat. Det sägs också att betalning skulle kunna ske genom att fordonsföraren kontakter åkaren, som i sin tur betalar förskottet, kanske med utnyttjande av bankernas datasystem eller genom utnyttjande av någon kontaktperson i Sverige.

Såvitt Lagrådet kan finna kan systemet med omedelbar betalning knappast fungera, om inte de polismän som beslutar om förskottsavgift har möjlighet att ta emot betalning med hjälp av kontokort. De andra betalningsmöjligheter som nämns i lagrådsremissen förefaller mindre realistiska och kan i varje fall ta längre tid i anspråk.

Syftet med lagförslaget är att säkra betalning av den överlastavgift som länsstyrelsen har att besluta om. I lagrådsremissen aviseras alternativet att fordonet skulle kunna tas i förvar, främst med hänvisning till de krav på administrationen som skulle ställas och ansvaret för fordonets vård. Lagrådet har ingen annan uppfattning men skulle gärna ha sett att man i lagrådsremissen hade diskuterat frågan om inte ett säkerställande av betalningen för överlastavgiften hade kunnat få ske också i någon annan form, utan att förskott behöver erläggas, t.ex. genom bankgaranti.

Efter dessa allmänna synpunkter på lagförslaget övergår Lagrådet till att mera i detalj kommentera de olika bestämmelserna.

8 a §

I första stycket föreskrivs att, om den som skall påföras överlastavgift inte har hemvist inom Norden, en polisman skall vid kontrollen av fordonet eller fordonståget ta ut ett förskott för överlastavgiften.

Som har anförts i lagrådsremissen är den myndighetsutövning som det är fråga om av den arten att polisens beslutsbehörighet bör regleras närmare, lämpligen i polisförordningen.

När det gäller den föreslagna lagtexten anser Lagrådet att uttrycket "ta ut ett förskott" passar mindre väl i detta sammanhang. Det bör i stället anges att polismannen skall "besluta om förskott".

I paragrafens andra stycke sägs att förskottet skall beräknas enligt bestämmelserna i 2-5 §§, alltså samma bestämmelser som skall tillämpas vid det slutliga påförandet av överlastavgift. Lagrådet har inte något att invända mot den regeln. Det är självfallet angeläget att förskottet så nära som möjligt överensstämmer med den slutliga överlastavgiften.

Tredje stycket innehåller en föreskrift om att förskottet skall betalas omedelbart till en polisman. Enligt Lagrådets mening bör föreskriften ersättas av en regel om betalningsmottagare som täcker både det fallet att betalning sker omedelbart och fall då betalning sker senare. Det bör sålunda anges att betalning skall ske till polismyndigheten. En sådan regel hindrar inte att betalning sker till den polisman som beslutar om förskottet, förutsatt att han har rätt att ta emot betalning för polismyndighetens räkning. Att betalning skall ske omedelbart, om fordonsföraren vill undvika att fordonet hindras att fortsätta färdan, kan lämpligen framgå av en följande paragraf.

8 b §

Paragrafen innehåller de tidigare berörda reglerna om hindrande av ett fordons fortsatta färd. Enligt huvudregeln i första stycket skall en polisman alltid hindra den fortsatta färden, om det förskott som anges i 8 a § inte betalas. I andra stycket sägs emellertid att polismannen får underlåta att vidta en sådan åtgärd, om det finns synnerliga skäl.

Enligt tredje stycket gäller ett beslut om hinder mot fortsatt färd till dess förskottet har betalats eller, om överlastavgift har påförts av länsstyrelsen, till dess denna avgift har betalats.

En första fråga som inställer sig är huruvida polisens åtgärd enligt de föreslagna bestämmelserna är att anse som ett rent faktiskt ingripande eller om det är fråga om ett förvaltningsbeslut i mera formell mening.

Befogenhet för en polisman att hindra ett fordons fortsatta färd ges i flera bestämmelser i trafikförfattningarna, t.ex. i 5 kap. 3 § fordonslagen (2002:574), 6 kap. 6 § yrkestrafiklagen (1998:490), 14 kap. 15 § trafikförordningen (1998:1276) och 26 § förordningen (1982:923) om transport av farligt gods. Syftet med dessa bestämmelser torde vara att ge polismannen möjlighet till ett faktiskt ingripande. I de angivna lagrummen sägs ingenting om hur länge hindret mot fortsatt färd skall bestå.

I den förslagna 8 b § talas det inte bara om att en polisman skall "hindra" ett fordon från att köra vidare, utan det sägs också att "ett beslut om hinder" skall bestå under viss tid. Detta talar för att polismannens ingripande är av ett annat slag än det hinder som det talas om i de andra trafikförfattningarna.

En fråga som då uppstår är om inte beslutet bör kunna överklagas. Det kan påpekas att en polismans beslut om körförbud enligt 3 kap. 6 § fordonslagen är överklagbart 5 kap. 5 § samma lag.

Det remitterade förslaget innehåller en bestämmelse om att beslut enligt 8 a och 8 b §§ inte får överklagas. Överklagandeförbudet gäller således inte bara beslut om förskott utan också beslut om hinder mot fortsatt färd. Som skäl mot ett system med överklagande anförs i lagrådsremissen att man bör undvika den situationen att förskottet är överklagat samtidigt som länsstyrelsen handlägger och beslutar i ärendet om överlastavgift. Det kan i sammanhanget nämnas att, enligt en särskild bestämmelse i det remitterade förslaget (8 e § första meningen), polisen och länsstyrelsen skall handlägga ett ärende om överlastavgift utan dröjsmål i fall då hinder mot fortsatt färd gäller enligt lagen.

Enligt Lagrådets mening kräver hänsynen till rättssäkerheten att polisens beslut snabbt kan bli överprövat i någon form. Rättssäkerhetskravet tillgodoses bäst genom att polisens beslut skyndsamt underställs länsstyrelsen, som då omedelbart bör pröva om beslutet skall bestå. Underställningen bör avse såväl förskotts- som kvarhållande-frågan.

Lagrådet anser vidare att det starkt kan ifrågasättas om ett beslut om hinder mot fortsatt färd, med de ingripande verkningar som beslutet kan ha för fordonsägaren, bör kunna bestå under så lång tid som det kan bli fråga om enligt det föreslagna tredje stycket. Tiden kan bli särskilt lång i fall då länsstyrelsens beslut om påförande av överlastavgift överklagas. Det kan hävdas att en sådan ordning strider mot proportionalitetsprincipen.

Intresset av att ett fordon inte skall hindras alltför länge från att fortsätta färden talar för att ett beslut om hinder mot fortsatt färd bör kunna upphävas, trots att överlastavgiften ännu inte har blivit slutligt fastställd.

Ett alternativ som också kan övervägas vore att i lagen föreskriva en längsta tid under vilken fordonet får hindras från fortsatt färd. Det kan antas att, för den yrkestrafik som förslaget främst riktar sig mot, även ett kortare kvarhållande skulle kunna bli ett effektivt medel för att få in förskottet.

Som Lagrådet tidigare har påpekat innehåller lagrådsremissen mycket knapphändiga uppgifter om vilka faktiska åtgärder som polisen kan vidta för att hindra att ett fordon fortsätter sin färd. Liksom flera remissinstanser anser Lagrådet att hithörande frågor bör utvecklas närmare. Av intresse är inte minst vilka möjligheter som finns att vidmakthålla hindret under längre tid i de fall då betalningen dröjer.

Vad som nu har sagts innebär att Lagrådet inte kan tillstyrka att 8 b § genomförs i sin föreslagna lydelse. Bestämmelserna om hinder mot ett fordons fortsatta färd bör övervägas ytterligare.

8 c §

I paragrafens första stycke har tagits in en bestämmelse om att det skall anses som uppbörd enligt 9 § när medel som har betalats som förskott för överlastavgift tas i anspråk för betalning av avgiften. I andra stycket föreskrivs att för mycket inbetalda förskottsmedel skall återbetalas, medan tredje stycket innehåller bestämmelser om att mindre belopp än femtio kronor inte återbetalas och att beloppet skall avrundas till närmaste lägre hela krontal.

Lagrådet ifrågasätter behovet av den föreslagna bestämmelsen i första stycket. Erforderliga föreskrifter torde kunna meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 56 § fordonsskattelagen (1988:327). En hänvisning till detta lagrum finns i 9 § i den nu förevarande lagen.

Den bestämmelse om återbetalning som har tagits in i 8 c § andra stycket har enligt Lagrådets mening sin plats efter de bestämmelser som har tagits in i 8 e §. Bestämmelsen bör formuleras på följande sätt: "Påförs inte någon överlastavgift eller nedsätts eller efterges avgiften, skall det överskjutande beloppet återbetalas."

Med hänsyn till hur avgiftsbestämmelserna i lagen är utformade finns det enligt Lagrådets mening knappast något behov av bestämmelserna i tredje stycket av den nu diskuterade paragrafen.

8 d §

Paragrafen innehåller en regel om att överlastavgiften inte får bestämmas till ett högre belopp än det förskott som har bestämts. Lagrådet har inte någon erinran i sak mot denna regel. Den bör emellertid förtydligas och ges följande lydelse: "Har beslut om förskott för överlastavgift fattats, får överlastavgift inte påföras med ett högre belopp än förskottet

8 e §

I paragrafens första mening föreskrivs att, om ett beslut om hinder mot fortsatt färd gäller, så skall polisen och länsstyrelsen handlägga ärendet om överlastavgift utan dröjsmål. Andra meningen innehåller en bestämmelse om att Länsstyrelsen vid sin handläggning får helt eller delvis sätta ned ett förskott som har tagits ut för avgiften.

När det gäller första meningen vill Lagrådet erinra om sitt tidigare uttalande att, för att hänsynen till rättssäkerheten bäst skall tillgodoses, polisens beslut i såväl förskotts- som kvarhållande frågan skyndsamt bör underställas länsstyrelsen, som omedelbart bör pröva om beslutet skall bestå. En regel härom skulle kunna kompletteras med en bestämmelse motsvarande den föreslagna första meningen i 8 e §. Som Lagrådet tidigare har varit inne på finns det skäl som talar för att ett beslut om hinder mot fortsatt färd bör kunna upphävas, trots att överlastavgiften ännu inte har blivit slutligt fastställd.

Lagrådet har i sak inte någon erinran mot vad som sägs i andra meningen. Uttrycket "förskott som har tagits ut" bör dock bytas ut mot "förskott som har bestämts".

Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

Lagrådet (Staffan Magnusson och Bengt-Åke Nilsson) lämnar förslaget utan erinran.

Nina Pripp är skiljaktig och anför:

Som redan sagts föreslås i förslaget till lag om överlastavgift att förskott som erlagts skall återbetalas, om länsstyrelsen anser att överlastavgiften skall påföras med ett lägre belopp än förskottet eller om någon avgift inte skall påföras alls. Detsamma gäller om en överlastavgift har betalats in med för högt belopp.

I 1 § första stycket i förevarande lag föreslås dock att avräkning skall kunna ske enligt lagen i de fall belopp återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i lagen om överlastavgift. Avräkning

kan då ske mot vissa fordringar som staten har mot den enskilde och som är närmare beskrivna i 2 § i avräkningslagen.

Förslaget innebär att staten på detta sätt kan ta i anspråk medel som betalats in på grund av en polismans beslut och som inte kunnat bli föremål för någon överprövning av vare sig förvaltningsmyndighet eller domstol, nämligen om polismannen beslutat om ett högre förskott än vad som godtas vid en efterföljande prövning av länsstyrelsen eller domstol. En sådan ordning bör av rättssäkerhetsskäl inte godtas. För att förenkla handläggningen kan möjligheten till avräkning lämpligen begränsas till belopp som betalats in för överlastavgift. Till 1 § andra stycket kan därför förslagsvis läggas till följande: "Första stycket 2 gäller inte utbetalning av belopp som betalats in i förskott för överlastavgift."