

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-06-11

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och regeringsrådet Karin Almgren.

Transportstyrelsens finansiering, m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 28 maj 2009 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg,
2. lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift,
3. lag om ändring i sjömanslagen (1973:282),
4. lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
5. lag om ändring i lagen (1975:605) om registrering av båtbyggnadsförskott,
6. lag om ändring i containerlagen (1980:152),
7. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
8. lag om ändring i mönstringslagen (1983:929),
9. lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,
10. lag om ändring i sjölagen (1994:1009),
11. lag om ändring i körkortslagen (1998:488),
12. lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse,

13. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490),
14. lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning,
15. lag om ändring i lagen (1998:493) om trafikskolor,
16. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister,
17. lag om ändring i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner,
18. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364),
19. lag om ändring i järnvägslagen (2004:519),
20. lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,
21. lag om ändring i lagen (2004:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget,
22. lag om ändring i lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel,
23. lag om ändring i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar,
24. lag om ändring i lagen (2007:58) om elektroniska vägavgiftssystem,
25. lag om ändring i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens,
26. lag om ändring i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik,
27. lag om ändring i lagen (2009:121) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ellika Eriksson och rättssakkunniga Gunilla Svedberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Transportstyrelsen, som inrättades den 1 januari 2009, har övertagit verksamhet från främst Järnvägsstyrelsen, Luftfartstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket. Lagrådsremissen innehåller bl.a. förslag om att den nya myndigheten ska finansieras på ett enhetligt sätt oberoende av trafikslag. Verksamhet som avser tillstånd, tillsyn och

registerhållning ska inom samtliga fyra trafikslag i huvudsak finansieras med avgifter medan övrig verksamhet ska finansieras via skattekollektivet. För att möjliggöra att den närmare regleringen av avgifterna sker på förordningsnivå eller genom föreskrifter av myndighet föreslås i ett stort antal lagar ändrade eller nya bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter och möjligheter att vidaredelegera föreskriftsrätten till myndighet.

Lagrådet har inte några invändningar mot att enhetliga principer för finansiering av de fyra trafikslagen införs. Vad gäller den författningstekniska lösningen för avgiftsregleringen kan konstateras att på järnvägs-, luftfarts- och sjöfartsområdena regleras avgifterna i till den enskilda lagen anslutande förordning. På vägtrafikområdet finns en särskild förordning om avgifter, förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet, i vilken flertalet avgifter beträffande detta trafikslag regleras. Det finns emellertid också bestämmelser om avgifter i förordningar som ansluter till den enskilda lagen, exempelvis förordningen (2001:1085) om motorfordons avgasrening. Enligt Lagrådets mening är en enhetlighet även i detta avseende att föredra. Lagrådet förordar därför att bestämmelser om avgift på vägtrafikområdet förs in i den till den enskilda lagen anslutande förordningen i stället för i förordningen om avgifter på vägtrafikområdet.

Som också framgår av remissen reser lagrådsremissen frågan om de föreslagna pålagorna utgör belastande avgifter eller skatt i regeringsformens mening. Det gäller i första hand de avgifter som tas ut av ett kollektiv utan att någon direkt motprestation lämnas medlemmarna i kollektivet.

Det framhålls i remissen att gränsdragningen mellan skatt och avgift vid kollektivt avgiftsuttag har varit föremål för överväganden i ett

flertal sammanhang. Som exempel på omständigheter som gör att en penningpåлага kan anses ha karaktär av avgift och inte skatt nämns att ett avgiftskollektiv tydligt kan avgränsas och definieras, att penningpålagans huvudsyfte är att finansiera viss verksamhet och att det finns ett tydligt samband mellan pålagans storlek och kostnaderna för verksamheten. Det finns enligt remissen ett klart samband mellan avgift och prestation när verksamheten riktar sig till ett litet antal lätt identifierbara tillsynsobjekt. När antalet tillsynsobjekt stiger blir enligt remissen sambandet svagare, men det lämnas öppet om det därigenom blir omöjligt att avgiftsfinansiera verksamheten.

Av remissen framgår inte om avsikten är att bemyndigandena ska kunna användas för att meddela föreskrifter om generella tillsynsavgifter för alla företag som driver viss verksamhet eller om de är avsedda att kunna användas endast för att meddela föreskrifter om uttag av avgifter hos dem vars verksamhet faktiskt är föremål för tillsynsåtgärd.

Lagrådet har i tidigare ärenden uttalat att generella avgifter, dvs. avgifter som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida, enligt Lagrådets mening har karaktären av skatt (se prop. 1993/94:198 om genetiskt modifierade organismer s. 163, prop. 1997/98:48 Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar s. 44 och prop. 1997/98:64 om allmän kameraövervakning s. 103).

Det är enligt Lagrådets mening tillåtet att delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn, om avgifterna tas ut för konkreta tillsynsåtgärder. Detsamma torde gälla om t.ex. en årlig tillsynsavgift tas ut av de enskilda medlemmarna i ett kollektiv som omfattas av tillsynen, under förutsättning dels att någon tillsynsåtgärd vidtas beträffande var och en av medlemmarna under det år som avgiften

avser, dels att avgifterna sammantaget inte överstiger de sammanlagda kostnaderna för den tillsyn som utövas.

Någon information om innehållet i de föreskrifter som kan komma att meddelas är inte tillgänglig i ärendet. Lagrådet förutsätter att de föreslagna bemyndigandena används i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Beträffande tillsynsavgifterna enligt lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer och körkortslagen bör enligt Lagrådets uppfattning följande beaktas.

I 1 § första stycket 6 i den förstnämnda lagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken. Enligt vad som anges i remissen finns tillsynsregler endast avseende säkerhetsanordningar. Det är inte någon lämplig ordning att ge ett bemyndigande som enligt sin ordalydelse kan tillämpas på områden där någon tillsyn inte förekommer. Lagrådet utgår från att förhållandet beaktas i den fortsatta beredningen.

I 10 kap. 1 § körkortslagen föreslås ett tillägg (första stycket 5) genom vilket det ska bli möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt körkortslagen.

Begreppet tillsyn används i detta sammanhang med en annan innebörd än när det är fråga om övriga författningar. I remissen hänvisas (avsnitt 5.3.3) till en definition av begreppet tillsyn som föreslagits av Tillsynsutredningen i betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100). Med tillsyn avsåg utredningen en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som

syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvarige. I remissen redovisas uppfattningen att tillsyn bör inkludera även det slags kontroll och sådana ingripanden som författningsmässigt inte uttryckligen benämns tillsyn eller kontroll, t.ex. körkortsingripanden.

Det är enligt Lagrådets uppfattning klart att tillsynen över alla körkortsinnehavare, enligt uppgift vid föredragningen omkring 5 milj. personer, är till nytta inte endast för körkortsinnehavarna. Även de som rör sig i trafiken utan att ha körkort har uppenbarligen nytta av att kontroll sker av körkortshavare och för övrigt även av dem som kör körkortspliktiga fordon utan körkort. I själva verket skiljer sig den nytta som körkortshavarna har av statens prestation i form av tillsyn inte från den nytta som alla i Sverige har av prestationen.

Till bilden hör också att tillsynen i allt väsentligt sker genom andra myndigheter än Transportstyrelsen. En mycket väsentlig del av kontrollen av körkortsinnehavare sker sålunda inom rättsväsendet. Det synes inte vara avsikten att denna kontroll ska kunna ingå i det avgiftsbelagda området. Detsamma gäller den medverkan i körkortsärenden som sker genom sjukvården och socialtjänsten.

Med hänsyn till det anförda avstyrker Lagrådet den föreslagna delegeringen av föreskriftsrätten när det gäller tillsyn enligt körkortslagen.

Förslaget till lag om ändring i körkortslagen

8 kap. 1–3 §§

Paragraferna, som innehåller regler om överklagande av beslut, är ostrukturerade och återger inte på ett korrekt sätt det avsedda innehållet. I ett första stycke i de två inledande paragraferna behandlas beslut av Transportstyrelsen som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I 1 § andra stycket finns forumregler som uppenbarligen även är tillämpliga på beslut som får överklagas enligt 2 § första stycket. Såväl 1 § tredje stycket som 2 § andra stycket innehåller en föreskrift om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt Lagrådets mening bör innehållet i 1 § första stycket och 2 § första stycket sammanföras till en paragraf som reglerar vilka beslut som får överklagas. Till denna paragraf bör också nuvarande 2 § första stycket 1 föras.

Enligt de föreslagna forumreglerna i 1 § andra stycket första meningen överklagas beslut enligt första stycket eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller tillämplig förordning hos den länsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, hos den länsrätt inom vars domkrets han eller hon vistas. Beslut i övriga fall överklagas enligt andra meningen i stycket hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet fattades.

Huvudregeln i första meningen är generellt utformad och omfattar således också t.ex. ett beslut om att en fysisk eller juridisk person som har tillstånd att bedriva riskutbildning ska inkomma med ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 3 § Transportstyrelsens föreskrifter om

riskutbildning för behörighet A och A1 (TSFS 2009:26). Avsikten torde dock vara att sådana beslut, i likhet med beslut att inte bevilja eller återkalla tillstånd att bedriva riskutbildning, ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades. Detta bör framgå av författningstexten.

I 3 § första stycket anges i sju punkter olika typer av beslut som inte får överklagas. Av remissen framgår inte om uppräknarna av överklagbara och icke överklagbara beslut är uttömmande, även om den valda lagstiftningstekniken ger intryck av att så är fallet. Är inte andra beslut överklagbara än dem som räknas upp i 1 och 2 §§ bör uppräknningen i 3 § första stycket ersättas med en regel om att andra beslut inte får överklagas. Lagrådet ställer sig emellertid frågande till behovet av överklagandeförbud åtminstone beträffande några av de uppräknade besluten.

Vad gäller förbudet att överklaga beslut om villkor som innebär krav på automatväxlat fordon, om villkoret inte är medicinskt betingat, uttalades i förarbetena vid bestämmelsens tillkomst att sådana beslut undantagslöst torde vara av gynnande karaktär för den enskilde. Den enskilde ansågs därför inte böra tillerkännas någon rätt att överklaga beslutet (prop. 2002/03:55 s. 34). Att ett beslut som inte går den enskilde emot inte är överklagbart framgår redan av 22 § förvaltningslagen (1986:223). Överklagandeförbudet i 3 § första stycket 4 framstår därför som överflödigt. Vid tillkomsten av det överklagandeförbud som i lagrådsremissen återfinns i 3 § första stycket 2 ("utfärdande av körkort i annat fall än vägran att utfärda körkort enligt 3 kap. 1 § första stycket 2") uttalades att det saknades anledning att tillerkänna någon rätt att överklaga sådana beslut eftersom de baseras på omständigheter som normalt inte är tvistiga (prop. 1997/98:124 s. 90). Även detta överklagandeförbud kan därför ifrågasättas av samma anledning.

Mot bakgrund av det anförda bör enligt Lagrådets mening överklagande- och forumreglerna övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om de i remissen föreslagna reglerna behålls kan de förslagsvis disponeras och formuleras på följande sätt:

1 § Följande beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

1. beslut enligt 7 kap. 2 § första och andra styckena, om inte annat följer av 2 §,

2. beslut att inte utfärda körkort med stöd av 3 kap. 1 § första stycket 2,

3. beslut att inte bevilja tillstånd enligt 4 kap. 9 § att bedriva introduktionsutbildning eller tillstånd enligt 4 kap. 12 § att bedriva riskutbildning, och

4. beslut enligt 4 kap. 10 § att återkalla tillstånd att bedriva introduktionsutbildning eller beslut enligt 4 kap. 13 § att återkalla tillstånd att bedriva riskutbildning.

Ett föreläggande om att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov får överklagas endast tillsammans med det beslut varigenom ärendet avgörs.

2 § Följande beslut får inte överklagas:

1. beslut i ärende om utfärdande av traktorkort eller förarbevis,

2. beslut i ärende om utfärdande av körkort i annat fall än som avses i 1 § första stycket 2,

3. beslut i ärende om förnyelse av körkort eller förarbevis,

4. beslut om villkor enligt 7 kap. 2 § första stycket 5, om villkoret innebär krav på automatväxlat fordon och inte är medicinskt betingat,

5. uppmaning enligt 3 kap. 13 § första stycket 5,

6. beslut enligt 5 kap. 7 § om omhändertagande av körkorts-tillstånd, körkort, traktorkort eller förarbevis, och

7. beslut i fråga om godkännande vid förarprov.

3 § Beslut som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och andra stycket samt beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller tillämplig förordning och som inte rör introduktionsutbildning eller riskutbildning överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, hos den länsrätt inom vars domkrets klaganden vistas. Övriga beslut överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Transportstyrelsen får föra talan även till förmån för den enskilda parten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.