

# **Beställaransvaret - analys av dagens reglering och förslag till ändring**

Delrapport 3 i regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



**Innehåll**

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>6</b>
<b>FÖRFATTNINGSFÖRSLAG .....</b>	<b>8</b>
<b>Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210).....</b>	<b>8</b>
<b>Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211).....</b>	<b>9</b>
<b>Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:786) om     internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska     samarbetsområdet (EES) .....</b>	<b>10</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>11</b>
1.1 Uppdraget .....	11
1.2 Bakgrund.....	11
1.3 Hur arbetet har bedrivits .....	11
1.4 Avgränsningar.....	12
<b>2 GÄLLANDE RÄTT.....</b>	<b>13</b>
2.1 Vad är beställaransvar?.....	13
2.2 Förutsättningar för att beställaren ska hållas ansvarig enligt de straffrättsliga reglerna om beställaransvar .....	14
2.2.1 Allmänt.....	14
2.2.2 Objektiva förutsättningar för straffansvar .....	14
2.2.3 Subjektiva förutsättningar för straffansvar.....	15
2.2.4 Vem är beställaren? .....	15
2.2.5 Straffskalor för beställaransvaret.....	15
2.3 Tillståndsinnehav .....	16
2.3.1 Inledning .....	16
2.3.2 Trafiktillstånd .....	16
2.3.3 Transporttillstånd med stöd av multilaterala och bilaterala överenskommelser .....	19
2.3.4 Förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).....	19
<b>3 INTERNATIONELL UTBLICK.....</b>	<b>21</b>
3.1 Inhämtade uppgifter .....	21
3.2 Några olika länders reglering.....	21
3.2.1 Danmark .....	21
3.2.2 Norge.....	21
3.2.3 Storbritannien .....	22
3.2.4 Polen .....	22
3.2.5 Finland.....	22
<b>4 EN TITT I BACKSPEGELN – HISTORIKEN FÖR DET SVENSKA BESTÄLLARANSVARET.....</b>	<b>26</b>
4.1 Beställaransvarets införande med undersökningsplikt .....	26

4.2	Beställaransvaret utvidgas även till persontransporter .....	26
4.3	Undersökningsplikten försvinner .....	27
4.4	Den nya yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen införs .....	28
4.5	Utredningar i tiden efter att nya yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen infördes .....	28
4.5.1	Transportstyrelsens utredning om beställaransvar vid överträdelse av reglerna om cabotage .....	28
4.5.2	Politisk behandling av frågan om ett skärpt beställaransvar ....	29
<b>5</b>	<b>FRÅN VÄGKONTROLL TILL LAGFÖRING MOT BESTÄLLAREN .....</b>	<b>31</b>
5.1	Vägen mot lagföring .....	31
5.2	Vägkontroll och anmälan .....	31
5.3	Förundersökning .....	32
5.4	Lagföring .....	32
5.5	Hur är Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten organiserade i dessa frågor? .....	33
5.5.1	Polismyndigheten .....	33
5.5.2	Åklagarmyndigheten .....	34
<b>6</b>	<b>DAGENS TILLÄMPNING AV REGLERNA OM BESTÄLLARANSVAR .....</b>	<b>36</b>
6.1	Lagförs beställare? .....	36
6.1.1	Allmänt .....	36
6.1.2	Beställare lagförs inte .....	37
6.2	Utreds beställare? .....	37
6.2.1	Allmänt .....	37
6.2.2	Analys av granskade grundbrott .....	38
6.2.3	Förundersökningar om beställaransvar .....	40
6.2.4	Intervjuer med polis .....	41
6.2.5	Sammanfattande iakttagelser .....	42
<b>7</b>	<b>UTGÖR DAGENS REGLER ETT PROBLEM? .....</b>	<b>43</b>
7.1	Inledning .....	43
7.2	Svårigheter vid vägkontroller .....	43
7.2.1	Allmänt .....	43
7.2.2	Språksvårigheter .....	45
7.2.3	Svårighet att granska handlingar .....	45
7.3	Svårigheter vid förundersökning och lagföring .....	45
7.3.1	Allmänt .....	45
7.3.2	Gränsöverskridande brott och överträdelser .....	46
7.3.3	Osäkerhet kring gränsdragningar mellan olaga yrkesmässig trafik och otillåten cabotage .....	46
7.3.4	Beställare i flera led .....	47
7.3.5	Friskrivningsklausuler .....	47
7.4	Taxitrafik .....	47
7.5	Är reglerna tillräckligt effektiva? .....	47

<b>8</b>	<b>FÖRSLAG OCH ÖVERVÄGANDEN</b>	<b>49</b>
8.1	Bakgrund och förslaget i korthet	49
8.2	Överväganden kring frågan om sanktionsväxling	50
8.2.1	Gällande rätt	50
8.2.2	Bedömning	50
8.2.3	Skäl för bedömningen	50
8.3	En uttrycklig undersökningsplikt för beställaren som ingår avtal med trafikutövaren	54
8.3.1	Bakgrund och gällande rätt	55
8.3.2	Förslag	55
8.3.3	Bedömning	55
8.3.4	Skäl för förslag och bedömning	55
8.4	Överväganden kring informations- och dokumentationsplikt rörande undersökningsplikten	63
8.4.1	Bakgrund	64
8.4.2	Bedömning	64
8.4.3	Skäl för bedömningen	64
8.5	Bör fler beställare omfattas av straffansvar vid en otillåten transport?	67
8.5.1	Bakgrund och gällande rätt	67
8.5.2	Förslaget	68
8.5.3	Bedömningen	68
8.5.4	Skäl för förslag och bedömning	68
8.6	Övriga rättsliga aspekter	73
8.6.1	Beställaransvaret i en egen lag?	73
8.6.2	Straffskalor	74
8.6.3	Bestämmelser i brottsbalken	74
8.6.4	Avtalsklausuler/friskrivningsklausler	75
<b>9</b>	<b>KONSEKVENSER</b>	<b>76</b>
A.	Allmänt	76
9.1	Vad är problemet eller anledningen till regleringen?	76
9.2	Vad ska uppnås?	77
9.3	Vilka är lösningsalternativen?	77
9.3.1	Effekter om ingenting görs	77
9.3.2	Alternativ som inte innebär reglering	78
9.3.3	Regleringsalternativ	78
9.4	Vilka är berörda?	83
9.4.1	Företag	83
9.4.2	Medborgare	83
9.4.3	Stat	83
9.4.4	Kommun	84
9.5	Vilka konsekvenser medför regleringen?	84
9.5.1	Företag	84
9.5.2	Medborgare	84
9.5.3	Staten, regioner eller landsting och kommuner	84

9.5.4	Externa effekter .....	84
9.6	Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet? .....	84
9.7	Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?....	85
9.8	Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser? .....	87
B.	Transportpolitisk måluppfyllelse .....	88
9.9	Hur påverkar regleringen funktionsmålet?.....	88
9.10	Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?.....	88
C.	Företag .....	88
9.11	Hur många företag berörs, i vilka branscher är de verksamma och hur stora är företagen? .....	89
9.12	Vilken tidsåtgång medför regleringen för företagen och vad innebär regleringen för företagens administrativa kostnader? .....	91
9.13	Vilka andra kostnader medför regleringen för företagen och vilka förändringar i verksamheten kan de behöva vidta?.....	96
9.14	I vilken utsträckning kan regleringen komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen?.....	97
9.15	Hur kan regleringen i andra avseenden komma att påverka företagen? .....	97
9.16	Behöver särskilda hänsyn tas till små företag vid reglernas utformning? .....	97
D.	Sammanställning av konsekvenser .....	98
E.	Samråd .....	98
<b>10</b>	<b>FÖRFATTNINGSKOMMENTAR .....</b>	<b>99</b>
10.1	Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210).....	99
10.2	Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211).....	102
10.3	Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) .....	104

## Sammanfattning

Transportstyrelsen har i denna delrapport utrett om dagens regler för beställaransvar är ändamålsenliga eller om det finns anledning att tydliggöra det ansvar som åligger beställaren av transporter.

Vi har i utredningen konstaterat att reglerna om beställaransvar inte tillämpas i någon större utsträckning av polis och åklagare. Mot bakgrund av detta har vi övervägt om det finns svårigheter som beror på själva utformningen av dagens regler.

Vi har slagit fast att reglerna måste tillämpas för att ha någon effekt av betydelse, men vi har inte kunnat konstatera att dagens reglering i sig utgör ett problem. Däremot menar Transportstyrelsen att en ändring av reglerna ändå kan påverka hur beställare agerar och i slutändan få en positiv effekt på transportmarknaden. Därför har vi utrett vissa regelförändringar som syftar till att göra reglerna tydligare och ställa ett större krav på beställaren än hittills.

Nuvarande regler om beställaransvar innebär i korthet att om trafik drivits utan tillstånd eller om cabotagetransporter har utförts i strid med reglerna, kan den som yrkesmässigt slutit avtal om transporten med trafikutövaren dömas, om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades eller att cabotagetransport utförts i strid med reglerna.

Transportstyrelsens förslag innebär att beställaren får ett större ansvar jämfört med dagens regler. För det första innebär förslaget att den beställare som sluter avtal med trafikutövaren, alltså den som faktiskt utför transporten, inom ramen för en uttrycklig undersökningsplikt ska kontrollera att transporten sker med stöd av rätt tillstånd. För det andra utvidgas kretsen av beställare som kan bli straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport till att omfatta fler beställare än den som ingått avtal med trafikutövaren. Vi föreslår att kretsen av beställare som kan hållas straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport utvidgas till varje yrkesmässig beställare i avtalskedjan. Det innebär att om avtal om transport slutits i flera led, i en kedja, så kan fler än den sista beställaren i transportkedjan hållas straffrättsligt ansvarig.

Under arbetet med förslag till nya regler har vi gjort ett antal överväganden.

En fråga är om reglerna fortsättningsvis ska vara straffrättsliga eller bli föremål för sanktionsavgift. Det finns skäl som talar för båda. Förslaget innebär fortsatt straffrättsliga regler. Om man ska överväga en sanktionsväxling (dvs. en växling från straffsanktion till administrativ

sanktion, såsom sanktionsavgift) bör man göra en större översyn av samtliga regler på yrkestrafikområdet, istället för punktvisa sanktionsväxlingar.

En annan fråga har varit om undersökningsplikten ska vara förenad med en skyldighet att dokumentera den undersökning som måste göras. Förslaget innehåller dock inte något krav på dokumentation.

Idag kan en beställare bli ansvarig om han eller hon känt till eller haft skälig anledning att anta att en transport skulle vara olaglig att utföra. Frågan har väckts om beställarens ansvar även ska omfatta andra förhållanden, såsom att föraren har skäliga arbetsvillkor.

En förutsättning för beställaransvar är att själva transporten är olaglig. Om man anser att det finns missförhållanden kring transporten som behöver rättas till är det reglerna om själva transporten som behöver ändras. Först därefter kan beställaren få ett utökat ansvar. För att få yrkestrafiktillstånd eller gemenskapstillstånd finns vissa krav. Det innebär att det aktuella företaget fått en slags kvalitetsstämpel av den behöriga myndigheten (i Sverige är det Transportstyrelsen). När en beställare efter kontroll konstaterat att tillstånd finns så bör denne kunna utgå från att transporten utförs av ett schyst företag. Om man vill att fler saker ska beaktas vid tillståndsprövningen behöver man göra en översyn av det regelverket.

Delrapporten innehåller också en internationell utblick. Bland de länder vi har undersökt visade det sig att det bara är Finland som har regler om beställaransvar. Dessa regler beskrivs i rapporten.

Transportstyrelsens bedömning är att ett klagörande av reglerna och en viss skärpning sannolikt kommer att påverka de överväganden som en transportköpare gör i positiv riktning.

---

## Författningsförslag

### Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **5 kap.**

#### **2 §**

Har yrkesmässig trafik enligt förordning (EG) nr 1071/2009 eller denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt *för egen eller annans räkning* har slutit avtal om transporten *med trafikutövaren* till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon *kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades.*

Har yrkesmässig trafik enligt förordning (EG) nr 1071/2009 eller denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon

*1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller*

*2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.*

---

1. Denna lag träder i kraft den xx.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som ägt rum före den xx.



**Förslag till  
lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)**

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**5 kap.  
3 §**

Har taxitrafik enligt denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt *för egen eller annans räkning* har slutit avtal om transporten *med trafikutövaren* till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon *kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades*.

Har taxitrafik enligt denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon

*1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller*

*2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den xx.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som ägt rum före den xx.

**Förslag till  
förordning om ändring i förordning (1998:786) om internationella  
vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)**

Härigenom föreskrivs att 6 § förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §<sup>1</sup>

Om trafik som avses i denna förordning har drivits utan tillstånd eller om cabotagetransporter har utförts i strid med förordning (EG) nr 1072/2009 eller förordning (EG) nr 1073/2009, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har slutit avtal om transporten med trafikutövaren till böter, om han eller hon kände till eller hade skälig anledning anta

1. att tillstånd saknades, eller
2. att cabotagetransporten skedde i strid med någon av de nämnda EU-förordningarna.

Om trafik som avses i denna förordning har drivits utan tillstånd eller om cabotagetransporter har utförts i strid med förordning (EG) nr 1072/2009 eller förordning (EG) nr 1073/2009, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter, om han eller hon

1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller att cabotagetransporten skedde i strid med någon av de nämnda EU-förordningarna, eller

2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den xx.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som ägt rum före den xx.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1093

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Transportstyrelsen fick den 1 oktober 2015 ett uppdrag av regeringen att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken.<sup>2</sup> En del av uppdraget gäller reglerna om beställaransvar. Enligt dessa regler kan en beställare av en olaglig transport i vissa fall bli straffrättsligt ansvarig. I uppdraget anges att Transportstyrelsen ska se över om den nuvarande regleringen av beställaransvar skapar tillräckliga förutsättningar för ordning och reda i transportbranschen. I uppdragsbeskrivningen har regeringen angett att det i förekommande fall ingår i uppdraget att lämna författningsförslag.

## 1.2 Bakgrund

I uppdragsbeskrivningen anges att riksdagen har tillkännagett för regeringen att det behövs en översyn av det nuvarande beställaransvaret i syfte att klargöra hur en skärpning bör utformas för att få ordning och reda i transportbranschen. Trafikutskottet har till exempel konstaterat att en beställare inte längre har undersökningsplikt i förhållande till de transportföretag som anlitas. Enligt utskottet finns det nu ett behov av en mer djupgående analys av om den nuvarande utformningen av beställaransvaret kan utgöra ett problem och hur omfattande det i sådana fall är.

## 1.3 Hur arbetet har bedrivits

Arbetsgruppen har bestått av medarbetare vid Transportstyrelsen. Under arbetet har vi samverkat med Polis- och Åklagarmyndigheten, som är de myndigheter som ska tillämpa reglerna om beställaransvar, i över tiden varierande grad. Vi har också haft dialog med branschorganisationer och andra berörda. Branschmöten rörande beställaransvar hölls den 16 februari och den 14 november 2016. Under arbetet med förslaget till lag i början av 2017 skickade vi ut ett arbetsmaterial till företrädare för branschen och gav dem tillfälle att lämna synpunkter såväl vid telefonintervjuer som skriftligen.

Gruppen har kartlagt och analyserat hur bestämmelserna är utformade, och under vilka förutsättningar en beställare kan hållas ansvarig. Vi har gjort en internationell utblick för att se om det finns fler länder än Sverige som har regler om beställaransvar inom yrkestrafiken. Bland de länder vi undersökte visade det sig att det bara är Finland som har sådana regler. En

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2015-10-01, d nr N2015/06815/MRT, Uppdrag att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken.

undersökning av Finlands regler har gjorts, och vi har även intervjuat personer i Finland med kunskap om reglerna. Vi har också kartlagt hur det svenska regelverket om beställaransvar har förändrats över tid. Vi har gjort en genomgång av processen från vägkontroll till lagföring mot beställaren, inklusive en undersökning av hur Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är organiserade i arbetet med beställaransvar och andra yrkestrafikbrott. För att få en uppfattning om i vilken omfattning beställare utreds och lagförs för otillåtna transporter har vi gått igenom och analyserat den skriftliga information som vi begärt ut från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolar. Förutom det skriftliga materialet har vi också intervjuat personal vid Polismyndigheten kring beställaransvar.

Vi har därefter arbetat med att besvara frågan om dagens regler utgör ett problem. Vi har inte kunna konstatera om det finns problem med reglernas lydelse, eftersom de inte har tillämpats av de kontrollerande myndigheterna. Vi har ändå funnit att det kan vara av värde att ändra reglerna genom att göra reglerna tydligare och ställa större krav på beställaren än hittills, i syfte att förbättra dess effekt. Därför innehåller vår slutrapportering ett förslag till ändring av reglerna om beställaransvar. Vid utmejslandet av det slutliga förslaget har vi arbetat med en stor mängd alternativ och överväganden, vilka vi har beskrivit i denna slutrapport.

#### **1.4 Avgränsningar**

Under arbetets gång har vi beslutat att göra följande avgränsningar i vår rapportering.

I kör- och vilotidsregleringen finns ett ansvar för beställare att se till att avtalade transporttidsscheman är förenliga med EU-förordningen (EG) nr 561/2006. Den näringsidkare som bryter mot bestämmelsen ska påföras sanktionsavgift.<sup>3</sup> Transportstyrelsen har hittills inte fattat något beslut om sanktionsavgift enligt dessa regler. Vår bedömning är att bristen på tillämpning av bestämmelsen inte handlar om regleringens utformning, utan snarare om hur bestämmelsen ska tolkas. Denna fråga tas därför bäst om hand av Transportstyrelsen i det dagliga arbetet.

Inte heller innehåller rapporten någon utredning gällande reglerna för beställare av transport av farligt gods. Även om bestämmelserna om farligt gods i och för sig kan innefatta ett ansvar för beställaren, skiljer de sig i sitt syfte och sin konstruktion från de vanliga reglerna om beställaransvar. Därför har reglerna om farligt gods inte innefattats i detta arbete.

---

<sup>3</sup> Detta regleras i artikel 10.4 i förordning (EG) nr 561/2006 och 9 kap. 7 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m.

## 2 Gällande rätt

### 2.1 Vad är beställaransvar?

Beställaransvaret är ett av flera instrument för att komma till rätta med missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken. Att det finns ett beställaransvar kopplat till ett brott eller en överträdelse innebär att inte bara den som gjort den otillåtna transporten kan ställas till ansvar, utan även den som har beställt transporten.

Inom yrkestrafiken finns det straffrättsliga bestämmelser om beställaransvar knutna till följande brott eller överträdelser.

1. Olaga yrkesmässig trafik, 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210)

Beställaransvar:

När yrkesmässig trafik har bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning slutit avtal om transporten med trafikutövaren till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades.<sup>4</sup>

2. Överträdelse av reglerna om cabotage eller avsaknad av vissa internationella tillstånd, 4 – 5 a §§ i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

Beställaransvar:

Om trafik bedrivits utan tillstånd eller om cabotagetransporter har utförts i strid med reglerna, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning slutit avtal om transporten med trafikutövaren till böter, om han eller hon kände till eller hade skälig anledning anta att tillstånd saknades eller cabotagetransport utförts i strid mot reglerna.<sup>5</sup>

3. Olaga taxitrafik, 5 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211)

Beställaransvar:

När taxitrafik har bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning slutit avtal om transporten med trafikutövaren till böter eller fängelse i högst ett år,

---

<sup>4</sup> 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210).

<sup>5</sup> 6 § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades.<sup>6</sup>

## **2.2 Förutsättningar för att beställaren ska hållas ansvarig enligt de straffrättsliga reglerna om beställaransvar**

### **2.2.1 Allmänt**

För att ett brott ska anses begånget måste både de objektiva och subjektiva förutsättningarna för brott vara uppfyllda. En objektiv förutsättning är en i regeln beskriven handling eller i vissa fall en beskriven underlåtenhet att göra något. En subjektiv förutsättning är kopplad till gärningsmannens tankesätt vid handlingens utförande eller när han underlåter att göra något. Det kan i ansvarsregeln exempelvis krävas att gärningsmannen handlat med uppsåt eller av oaktsamhet för att beteendet ska vara straffbart.

Samtliga nu aktuella straffrättsliga beställaransvarsregler är konstruerade på samma sätt. Nedan följer en genomgång av under vilka förutsättningar beställaren kan hållas ansvarig för en otillåten transport. Vid ett eventuellt åtal är det åklagaren som har att bevisa att förutsättningarna är uppfyllda.

### **2.2.2 Objektiva förutsättningar för straffansvar**

En grundläggande förutsättning för att beställaren ska hållas ansvarig är att det har begåtts ett brott (för vilket ett straff kan utdömas) eller en överträdelse (för vilken en sanktionsavgift kan påföras) som är kopplad till en regel om beställaransvar. Det måste finnas en transport som utgör ett brott eller en överträdelse. I den fortsatta delredovisningen kommer detta ursprungliga brott eller överträdelse att benämnas ”grundbrott” eller ”grundöverträdelse”. Nu aktuella grundbrott eller grundöverträdelser framgår av uppräknningen i punkterna 1–3 ovan i avsnitt 2.1.

För att beställaren ska hållas ansvarig krävs att denne har gjort beställningen av transporten yrkesmässigt. Det utesluter exempelvis beställaransvar för en privatperson som skickar en julklapp till en släkting eller för en privatperson som spontant tar en så kallad svarttaxi hem från krogen.

Det är inte bara yrkesmässiga beställningar för egen räkning som kan bli föremål för beställaransvar. Även beställningar för annans räkning omfattas av straffbestämmelsen.

---

<sup>6</sup>5 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211).

### 2.2.3 Subjektiva förutsättningar för straffansvar

För att beställaren ska hållas ansvarig krävs det att han eller hon känt till eller haft skälig anledning att anta att transporten har skett i strid med regelverket. Vid ett åtal är det åklagaren som ska bevisa det.

Beställaransvaret har tidigare innehållit en uttrycklig undersökningsplikt för beställaren som togs bort 1989. Regeringen motiverade förändringen med att det inte fanns tillräcklig anledning att behålla undersökningsplikten. Den straffbara oaktsamheten borde i stället omfatta den situationen att köparen hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades. I samband med detta hänvisades till regeln om häleriförseelse i 9 kap 7§ brottsbalken<sup>7</sup> som anger att den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förelåg kan dömas till ansvar om han exempelvis tar befattning med stöldgods. Vad gäller beställaransvaret tolkar vi detta som att det krävs att en beställare är aktsam på sådant som tyder på att ett grundbrott kan komma att ske under transporten. Den bedömningen kan grundas på förhållandet mellan pris och tjänst, under vilka förhållanden transportköpet skett eller vad man känner till om trafikutövaren. Om ett grundbrott begås och åklagaren kan visa att beställaren borde ha kunnat anta detta, kan beställaren alltså enligt vår mening dömas.

### 2.2.4 Vem är beställaren?

Den ansvarige beställaren anges som ”den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning slutit avtal om transporten med trafikutövaren”. Om avtal om transport har slutits i flera led är det alltså bara ”den sista” beställaren (den fysiska personen) som ingått avtal med den som faktiskt utför transporten, som kan ställas till ansvar med stöd av reglerna om beställaransvar, ingen annan i transportkedjan.

För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan också åklagare eller domstol under vissa förutsättningar ålägga näringsidkaren företagsbot.<sup>8</sup>

### 2.2.5 Straffskalor för beställaransvaret

För beställaransvar vid olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik är straffskalan böter eller fängelse högst ett år. Vid överträdelse av reglerna om cabotage eller avsaknad av vissa internationella tillstånd är straffet för beställaren begränsat till böter.

Eftersom det för samtliga nu berörda beställaransvar är föreskrivet strängare straff än penningböter, kan reglerna om företagsbot för näringsidkaren bli

<sup>7</sup> Regeringens proposition 1987/88:78 om avreglering av yrkestrafiken, s. 55. Se även avsnitt 4.3 nedan.

<sup>8</sup> Se 36 kap. 7-10 a §§ brottsbalken samt avsnitt 5.4.

aktuella. En företagsbot kan fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor.<sup>9</sup>

## **2.3 Tillståndsinnehav**

### **2.3.1 Inledning**

Beställarens ansvar är enligt reglerna i yrkestrafiklagen (2012:210) och taxitrafiklagen (2012:211) kopplat till om han eller hon känt till eller haft skälig anledning att anta att den som bedrivit trafik saknat tillstånd för den form av transport som bedrivs. Detsamma gäller reglerna i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I sistnämnda förordning kan beställaren dessutom bli straffrättsligt ansvarig om otillåten cabotagettransport skett.

Nationella transporter får utföras av den som innehar nationellt yrkestrafiktillstånd, och internationell transport inom EU får utföras av den som har gemenskapstillstånd. Internationell transport med fordon registrerade utanför EU får utföras av dem som har tillstånd med stöd av mellanstatliga överenskommelser.

Med stöd av ett gemenskapstillstånd kan transportföretag på vissa villkor ha rätt att utföra cabotagettransport och kombittransport.

En kombittransport<sup>10</sup> är en godstransport mellan stater inom EES. Godset ska transporteras på lastbil eller på släp. Den inledande eller avslutande sträckan ska ske på väg och den andra på järnväg eller vatten och vara minst 100 km. Vägtransporten får endast ske till eller från närmaste lämpliga järnvägsstation eller inom en radie av 150 km från hamnen.

En cabotagettransport<sup>11</sup> är en tillfällig inrikestransport. Det är tillåtet att med ett och samma fordon, så snart godset levererats från en internationell transport, utföra upp till tre cabotagettransporter inom sju dagar från det att den sista lossningen av lasten skett. Rätten till cabotagettransport villkoras även av att vissa uppgifter dokumenteras och ska visas upp vid kontroll.

### **2.3.2 Trafiktillstånd**

Yrkesmässig trafik är en tillståndspliktig verksamhet och skiljer sig på det sättet från många andra näringsverksamheter. För internationell transport krävs enligt regler på EU-nivå gemenskapstillstånd utfärdat av medlemsstats behöriga myndighet (Transportstyrelsen är behörig myndighet och utfärdar tillstånd för företag etablerade i Sverige). För nationella transporter i

---

<sup>9</sup> 36 kap. 8 § brottsbalken.

<sup>10</sup> 1 kap. 3 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

<sup>11</sup> Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.



Sverige krävs enligt nationella regler ett tillstånd utfärdad av Transportstyrelsen.

Att bedriva taxitrafik är i Sverige också en tillståndspliktig verksamhet. Ansökan om tillstånd prövas och tillsyn utövas av Transportstyrelsen. Prövningen sker enligt nationella regler.

Att verksamhetsutövaren har tillstånd att utföra transporter innebär att denne godkänts av en behörig myndighet i den medlemsstat där företaget är etablerat. Varje medlemsstat måste enligt förordningen (EG) nr 1071/2009 (tillståndsförordningen)<sup>12</sup> se till att vissa minimikrav beaktas vid tillståndsprövningen. Därutöver kan den enskilda medlemsstaten fastställa ytterligare krav.

### Tillstandsregleringen

#### *EU-nivå*

EU:s tillståndsförordning uppställer förutsättningarna för att få bedriva yrkesmässig gods- och busstrafik<sup>13</sup>. Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Taxitrafiken omfattas inte av bestämmelserna.

De krav som ska vara uppfyllda för att få bedriva yrkesmässig trafik är att företaget

- är faktiskt och fast etablerat i en medlemsstat
- har gott anseende
- har tillräckliga ekonomiska resurser
- har ett erforderligt yrkeskunnande.<sup>14</sup>

Kraven har preciserats närmare i tillståndsförordningen.

När det gäller företagets och den trafikansvariges goda anseende anges i tillståndsförordningen bland annat att det inte får förekomma domar eller sanktioner för allvarliga överträdelser av gemenskapsregler som i huvudsak gäller transporter på väg och fordons beskaffenhet. Det som bland annat omnämns är förarnas kör- och vilotider, maximivikt och maximimått, fordons tekniska beskaffenhet, säkerhet vid transport av farligt gods och djurtransport. Även överträdelser av nationella regler som gäller bland annat

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

<sup>13</sup> Artiklarna 3 och 6 i förordning (EG) nr 1071/2009.

<sup>14</sup> Artikel 3 i förordning (EG) nr 1071/2009.

vägtrafik, löne- och anställningsförhållanden i branschen, insolvensrätt<sup>15</sup>, människohandel och narkotikahandel kan omfattas av prövningen.<sup>16</sup>

### *Nationell nivå*

Yrkestrafiklagen innehåller kompletterande bestämmelser till tillståndsförordningen. I yrkestrafiklagen anges vilka personer som ska omfattas av prövningen och de villkor som ska vara uppfyllda.<sup>17</sup> Kraven gäller såväl för nationella tillstånd som gemenskapstillstånd.

Vid prövningen av det goda anseendet ska viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Kravet anses inte uppfyllt av den som dömts för eller påförts sanktion för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelser av nationella regler inom områden som avser handelsrätt, insolvensrätt, löne- och anställningsförhållanden i branschen, vägtrafiklagstiftning, yrkesansvar, människohandel och narkotikahandel. Inte heller får den som prövas ha dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott.<sup>18</sup>

De personer som omfattas av prövningen har preciserats i yrkestrafiklagen. Förutom företaget och dess trafikansvariga ska prövningen även omfatta vissa företrädare och vissa personer som har en ledande ställning i bolaget.

### *Regleringen för taxitrafik*

Taxitrafiken är endast reglerad på nationell nivå. Förutsättningarna för att bedriva taxitrafik finns reglerade i taxitrafiklagen. Tillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten.<sup>19</sup> Vad som ska beaktas vid prövningen av det goda anseendet anges särskilt.<sup>20</sup>

### Vad granskas vid prövningen

Vid tillståndsprövningen och tillsynen kontrollerar Transportstyrelsen brott och överträdelser, däribland domar, skulder som är registrerade hos kronofogdemyndigheten, konkursärenden och näringsförbud. Tillsyn sker av tillståndshavare när anledning uppkommer. Exempel är att företaget har påförts sanktionsavgift eller att underrättelser om brottmålsdom, ordningsbot eller strafföreläggande kommit in. Uppgifter från andra myndigheter, andra länder eller från allmänheten kan ha kommit in. Om tillsynen resulterar i att företaget, eller att någon av de prövade i företaget, inte uppfyller kravet på gott anseende kan tillståndet i sista hand återkallas.

<sup>15</sup> Ordet insolvens innebär obestånd, dvs. att en fysisk eller juridisk person inte kan betala sina skulder.

<sup>16</sup> Art. 6 i förordning (EG) nr 1071/2009.

<sup>17</sup> 2 kap. 2, 4 §§ yrkestrafiklagen (2012:210).

<sup>18</sup> 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen (2012:210).

<sup>19</sup> 2 kap. 5 § taxitrafiklagen (2012:211).

<sup>20</sup> 2 kap. 11 § taxitrafiklagen (2012:211).

### 2.3.3 Transporttillstånd med stöd av multilaterala och bilaterala överenskommelser

Sverige har överenskommelser om internationella vägtransporter med andra stater i bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Det gäller såväl stater inom som utanför EU.

De bilaterala vägtransportavtalen ingås av regeringen och ingår i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). I Sverige ansvarar Transportstyrelsen för det praktiska genomförandet av utbytet mellan avtalsparterna genom en årlig utväxling av överenskommet antal tillståndsformulär. Tillstånd tilldelas transportföretag för varje enskild transport.

Sverige har ingått flera multilaterala avtal avseende internationella vägtransporter. Varje medlemsstat tilldelas ett antal tillstånd. Därefter beslutar respektive stat om fördelningen av tillstånd och i Sverige gör Transportstyrelsen prövningen. Exempel på tillstånd är för godstrafiken CEMT-tillstånd och för busstrafiken Interbus. Ett CEMT-tillstånd ger rätt till trafik mellan anslutna länder och gäller för ett obegränsat antal transporter under ett år.

CEMT-tillstånd måste medföras vid transporten tillsammans med ett ifyllt kontrolldokument där lastnings- och lossningsorten ska vara angiven. Interbus är ett kontrolldokument som ska vara ifyllt innan resan påbörjas och där namnen på passagerare ska finnas.

### 2.3.4 Förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

I förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är beställansvar kopplat till att trafik drivits utan tillstånd eller att cabotage trafik utförts i strid med EU:s gods- eller bussförordning<sup>21</sup>. De tillstånd som avses är gemenskapstillstånd<sup>22</sup>, tillstånd för linjetrafik med buss<sup>23</sup>, förartillstånd<sup>24</sup> eller tillstånd enligt Interbusöverenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss<sup>25</sup>.

Vid godstrafik inom gemenskapens område krävs, förutom gemenskapstillstånd, ett förartillstånd om föraren är medborgare i ett

---

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (godsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 (bussförordningen).

<sup>22</sup> Artikel 4 i godsförordningen resp. artikel 4 i bussförordningen.

<sup>23</sup> Artikel 5 i bussförordningen.

<sup>24</sup> Artikel 5 i godsförordningen.

<sup>25</sup> Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss (13262/1/2001).

tredjeland. Förartillstånd utfärdas av behörig myndighet i medlemsstat. Föraren ska vara anställd av ett transportföretag och på vissa villkor som finns angivna i förordningen. Tillståndet ska kunna visas upp av föraren vid kontroll. Den som driver trafiken utan att förartillstånd finns kan dömas till böter.<sup>26</sup>

Att cabotagetransport utförts i strid med godsförordningen (EG nr 1072/2009) kan innebära att den tillåtna tidsperioden på sju dagar eller att antalet tillåtna nationella transporter som är tre har överskridits. Vidare kan det vara frågan om att uppgifter i transportdokument som ska finnas saknas eller inte kan uppvisas inom rimlig tid.<sup>27</sup>

Att cabotagetrafik utförts i strid med bussförordningen (EG nr 1073/2009) kan innebära att trafik är annan än speciell linjetrafik, tillfällig trafik och linjetrafik i samband med internationell linjetrafik.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> 4 § 2 p. förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

<sup>27</sup> Artikel 8 i godsförordningen.

<sup>28</sup> Artikel 15 i bussförordningen.

## 3 Internationell utblick

### 3.1 Inhämtade uppgifter

I syftet att se hur regleringen om beställares ansvar ser ut i andra länder har vi skickat ett antal frågor till flera länders transportmyndigheter. De svar som har kommit in redovisar vi nedan.

Begreppet beställansvar är inte givet och definitionerna kan variera mellan olika länder. Det är därför svårt att jämföra olika länders reglering. Svaren som kommit in har varit olika till karaktär och utförlighet. En komplicerande faktor är att i flera länder, precis som i Sverige, är ansvaret för regelutformning, tillstånd, tillsyn och kontroll på vägen uppdelat på olika myndigheter, vilket sannolikt påverkar omfattning och kvalitet på svaren. Eftersom Finland är ett land som har regler om beställansvar, har vi undersökt den lagstiftningen. I samband med det har vi träffat och ställt frågor till företrädare för det finska kommunikationsministeriet, Trafiksäkerhetsverket (Trafi) och Arbetarskyddsavdelningen inom Social- och hälsovårdsministeriet.

### 3.2 Några olika länders reglering

#### 3.2.1 Danmark

Det finns inget särskilt beställansvar i dansk lagstiftning som motsvarar de svenska reglerna. Däremot finns regler om medverkan till brott i allmänhet<sup>29</sup>, vilket kan medföra att transportköpare döms för medverkan till otillåten utförd transport.

#### 3.2.2 Norge

Det finns ett straffansvar för den som genom uppsåt eller oaktsamhet bryter mot lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy<sup>30</sup> eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Norge har genomfört tillståndsförordningen (EG nr 1071/2009) och godsförordningen (EG nr 1072/2009) i foreskrift om yrkestransport i innenlands med motorvagn og fartøy<sup>31</sup>. Den påföljd som kan komma i fråga är böter.

Norges motsvarighet till brottsbalken, straffeloven, stadgar ansvar för medverkan som gäller om inget annat anges.<sup>32</sup> Det innebär enligt Samferdseldepartementet ett medverkansansvar för transportköpare som innefattar en undersökningsplikt.

---

<sup>29</sup> 23 § den danska straffeloven.

<sup>30</sup> Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova), 21 juni 2002 nr 45.

<sup>31</sup> Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften), 26 mars 2003 nr 401.

<sup>32</sup> 15 § den norska straffeloven.

Samferdselsdepartementet har ingen kännedom om några lagföringar relaterade till brott mot tillståndsförordningen och godsförordningen, eftersom det är norska polismyndigheten som utför vägkontroller.

När det gäller taxi så krävs tillstånd för att bedriva trafik. Brott mot reglerna finns i lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy. Den påföljd som kan komma i fråga är böter. På samma sätt som med godstrafik kan straffansvar drabba den som medverkar till brottet.

Enligt Samferdselsdepartementet kan sådana tjänster som exempelvis Uber tillhandahåller falla in under denna bestämmelse. Det finns en dom där tjänsteförmedlare på taximarknaden har dömts för brott mot regelverket. Både Statens vegvesen och norska polisen kontrollerar efterlevnaden av regelverket för taximarknaden via vägkontroller.

### 3.2.3 Storbritannien

Enligt uppgifter från DVSA (Driver & Vehicle Standards Agency) vidtas inga åtgärder mot transportköparledet i de fall transport utförts i strid med tillstånds- och godsförordningarna (EG nr 1071/2009 och EG nr 1072/2009).

När det gäller taxi krävs tillstånd att bedriva trafik, men även för att förmedla taxitjänst. Att förmedla tjänst på taximarknaden utan tillstånd är förenat med straffansvar. De slutliga passagerarna kan inte göras ansvariga för brott i de fall tjänsteförmedling skett av någon utan tillstånd.

### 3.2.4 Polen

De som är involverade i transportkedjan, såsom speditörer, avsändare och mottagare, kan vid brott mot reglerna dömas till ansvar om det kan visas att de haft inverkan på överträdelsen. Bötesbeloppet är begränsat till 40 000 PLN (runt 9 000 Euro).

### 3.2.5 Finland

#### **Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft**

I Finland infördes år 2007 lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft.<sup>33</sup> Lagen kom till i arbetet med att motverka den så kallade grå ekonomin. Syftet med lagen är att främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor samt att skapa förutsättningar att säkerställa att företag som ingår avtal om hyrd arbetskraft och underleverans fullgör sina

---

<sup>33</sup> Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006).

lagstadgade förpliktelser som avtalsparter och arbetsgivare.<sup>34</sup> Denna lag är inte branschspecifik utan är tillämplig på arbete som ska utföras i Finland inom alla verksamhetsområden, alltså också inom transportverksamhet, om förutsättningarna är uppfyllda. Enligt huvudregeln kan alla näringsidkare vara beställare. Med beställare avses företag och offentliga organ som anlitar hyrda arbetstagare eller hyrd arbetskraft utifrån ett underleverantörsavtal. Beställaransvarslagen gäller inte för arbeten som varar högst 10 arbetsdagar utan avbrott eller om vederlaget för avtalet understiger 9 000 euro (exkl. moms).

Innan ett avtal om underleverans eller hyrd arbetskraft ingås ska en beställare begära följande utredningar och intyg från avtalsparten: utredning om huruvida företaget är infört i skatteregistren och handelsregistret, utredning över betalda skatter, intyg över tecknande och betalning av pensionsförsäkringar för arbetstagare, en redogörelse för tillämpligt kollektivavtal eller anställningsvillkoren, en redogörelse för hur hälsovården är ordnad och, vid byggverksamhet, intyg att olycksfallsförsäkring finns.

Undantag från skyldigheten att begära in det ovanstående finns angivna i lagen, och för utländska avtalsparter gäller anpassade regler.

I lagen finns bestämmelser om att en beställare som försummat sin utredningsskyldighet eller som måste ha känt till att den andre avtalsparten inte haft för avsikt att fullgöra sina lagstadgade betalningsskyldigheter ska betala en försummelseavgift. Avgiften är minst 2 000 euro och högst 65 000 euro.

Tillsynen över denna lag ska göras av arbetarskyddsmyndigheterna.

### **Lag om kommersiell godstransport på väg**

Finland har lagstiftat om ett mer generellt beställaransvar i lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft. Därefter har bestämmelse om beställaransvar tillkommit i lagen om kommersiell godstransport. Den branschspecifika bestämmelsen i lag om kommersiell godstransport syftar till att särskilt ingripa i olagliga cabotagetransporter och den grå ekonomin. Genom åtgärden vill man öka beställarnas och förmedlarnas ansvar för att se till att transportörerna har de tillstånd som behövs.<sup>35</sup>

Bestämmelsen om beställarens utredningsskyldighet vid köp av transporttjänster i 3 kap. 5 a § i lagen om kommersiell godstransport på väg

---

<sup>34</sup> 1 § lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006).

<sup>35</sup> Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om kommersiell godstransport på väg, RP 114/2011 rd, s. 18.

infördes år 2013.<sup>36</sup> Enligt bestämmelsen ska beställaren eller dennes företrädare innan avtal om transport ingås utreda om transportören har trafik tillstånd, *eller* att transportören har rätt att utföra transporten som cabotage *eller* utan trafik tillstånd, *och* att transportören är införd i registret över mervärdesskattskyldiga.

Privatpersoner anses inte som beställare i bestämmelsens mening och de omfattas inte av lagens definition. Även om avtal om transport fattas i flera led, är det endast ”den sista beställaren”, alltså den som sluter avtal med transportören, som omfattas av reglerna om beställansvar.

Vid kontroll av att transportören har rätt att utföra transporten som cabotage, måste beställaren kontrollera att alla förutsättningar för cabotage är uppfyllda, exempelvis att det finns gemenskapstillstånd, förartillstånd för förare från tredje land, en inkommande internationell transport samt hur många dagar fordonet finns i landet och om antalet cabotagetransporter är inom lagens ram.

En skillnad värd att notera vad gäller registrering för mervärdesskatt är att det i Finland finns krav på att alla som utför transporter i Finland ska vara registrerade för mervärdesskatt, även för att utföra cabotagetransporter. Det kravet finns i dagsläget inte i Sverige.

Om transportören inte uppfyller alla de förutsättningar som beställaren ska kontrollera, får inte avtal ingås. Avtal får heller inte ingås om beställaren är medveten om, eller borde vara medveten om, att den andra avtalsparten inte har för avsikt att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter som arbetsgivare.

Med ”lagstadgade skyldigheter” menas här bland annat att transportföretaget vid transport i Finland ska betala ”finska löner” och fullgöra sina skyldigheter vad avser pension gentemot föraren.

I vissa fall gäller inte beställarens utredningsskyldighet. Dessa fall är om avtalsparten är staten, en kommun, en samkommun, en församling eller liknande, om det har förflutit mindre än tre månader sedan senaste utredningen gällande samma avtalspart, om beställaren och avtalsparten har ett etablerat avtalsförhållande – då är det tillräckligt med en utredning en gång per kalenderår, eller om priset understiger ett lägsta belopp som är angivet i lagen.

Den som bryter mot beställarens skyldigheter i 3 kap. 5 a § kan dömas till brott mot beställning av transport<sup>37</sup>. I straffbestämmelsen anges att en beställare eller dennes företrädare som beställer en transport utan att ha gjort

---

<sup>36</sup> 3 kap. 5 a § i den finska lagen om kommersiell godstransport på väg (21.7.2006/693). Beställarens ansvar utökades i två steg under 2013. I det andra steget, som gjordes genom lag 12.4.2013/262, infördes den nuvarande lydelsen. Den ändringen trädde i kraft den 25 april 2013.

<sup>37</sup> 8 kap. 32 § 3 mom. lagen om kommersiell godstransport på väg.



en i 3 kap. 5 a § avsedd utredning eller som utifrån en gjord utredning eller annars är medveten om att transportören inte uppfyller förutsättningarna enligt 5 a § eller inte har för avsikt att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter såsom arbetsgivare, ska dömas till böter<sup>38</sup>. Den allmänna lagen om beställaransvar har företräde framför beställaransvaret enligt lagen om kommersiell godstransport. Det betyder att om den allmänna lagen om beställaransvar tillämpas på transporten och om försummelseavgift kan påföras beställaren för att denna ingått ett avtal, så ska böter enligt lagen om kommersiell godstransport på väg inte dömas ut.

Vid varje brott mot EU-förordningarna kontrolleras om beställaren fullgjort sin undersökningsplikt. Det är polis och tull som kontrollerar beställaransvaret. Utredningen av misstankar, även överträdelse av reglerna om cabotage, sker av polisen och dess avdelning för ekonomisk brottslighet. Utredningen kan sen leda till åtal och dom i straffrättsliga instanser.

Den finska erfarenheten är att det finns svårigheter med att upptäcka överträdelse av reglerna om cabotagetransporter vid vägkontroller och även att utreda beställaransvaret. Trafi har ingen kännedom om lagföring vad gäller brott mot beställaransvaret och undersökningsplikten vid överträdelse av reglerna om cabotage.

Sammanfattningsvis anser representanterna för det finska departementet och myndigheterna som vi pratat med att bestämmelserna om beställaransvar för godstransporterna fungerar väl. I skriftligt svar från Trafi har man angett att regleringen har skapat en sund utveckling i branschen under de senaste åren, och att medvetandet om ansvaret bland beställare av transporter också har ökat.

Från utredningens sida har vi identifierat ett antal frågeställningar kring den finska regleringen vad gäller att skapa effektiva, fungerande regler. Vi har därför bett om att få ta del av eventuella anmälningar, utredningar, domstolsdomar samt utvärderingar av effekterna av bestämmelserna. Dessvärre finns i dagsläget inget sådant underlag att ta del av.

### **Buss- och taxitransporter**

Finland har i dagsläget inga särskilda bestämmelser om beställaransvar vad avser buss- och taxitransporter.

---

<sup>38</sup> Brottsrubriceringen är *brott mot beställning av transport*.

## 4 En titt i backspegeln – historiken för det svenska beställaransvaret

### 4.1 Beställaransvarets införande med undersökningsplikt

Beställaransvaret, tidigare kallat transportköparansvaret, infördes i svensk rätt den 1 oktober 1972. Det kunde tillämpas vid beställningstrafik för godsbefordran och främst i de fall då trafik bedrivits utan tillstånd. Beställaren som kunde dömas som ansvarig definierades som ”den för vars räkning otillåten transport utförts”. För att dömas för brottet krävdes att beställaren antingen känt till hindret för transportens utförande eller att han inte visat ”att han gjort den undersökning huruvida sådant hinder förelåg, som skäligen kan begäras av honom”.<sup>39</sup>

Beställaransvaret var alltså från början kombinerat med en undersökningsplikt. Kravet på undersökningen skulle dock enligt departementschefen inte ställas för högt. Den skulle främst avse om transportören hade tillstånd till godsbefordran. Detaljerna i tillståndet, till exempel medgiven lastkapacitet, var beställaren inte i allmänhet skyldig att undersöka. Kontrollen underlättades av att fordon som användes i yrkesmässig trafik skulle vara försett med ett särskilt beteckningsmärke.<sup>40</sup>

### 4.2 Beställaransvaret utvidgas även till persontransporter

Den 1 april 1984 kom beställaransvaret även att gälla beställningstrafik för persontransporter med tyngre fordon och inte endast godstransporter. Ansvaret utvidgades även till att nu gälla den beställare ”som för egen eller annans räkning har slutit avtal med trafikutövaren om transportens utförande”.<sup>41</sup> När det gällde persontransporter avgränsades ansvaret till att endast avse den beställare som yrkesmässigt slutit sådana avtal.

I propositionen till lagändringen konstaterades att regeln om beställaransvar relativt sällan tillämpades. En av orsakerna ansågs kunna vara att definitionen av den ansvarige köparen inte var helt entydig. Den tidigare skrivningen hade ibland tolkats så att exempelvis den som för någon annans räkning träffat avtal med en åkare om en olaglig transport kunde slippa ansvar, eftersom transporten inte utförts för förmedlarens räkning. Det ansågs viktigt att bestämmelsen var klart utformad så det inte rådde någon tvekan om vem som bar ansvaret. Vidare konstaterades att avtal om transporter ofta sluts genom en mellanhand och inte direkt mellan godsets ägare och transportören. Den ursprungliga uppdragsgivaren har i det

<sup>39</sup> KK 1972 nr 437; 34 § 5 mom. förordning (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.

<sup>40</sup> Kungl. Maj:ts proposition 1972:81 med förslag till kungörelse om ändring i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik, m.m., s. 87.

Prop. 1972:81, s.87.

<sup>41</sup> SFS 1984:83, ikraftträdande den 1 april 1984.

enskilda fallet inget inflytande om vilken transportör som anlitas. Departementschefen anförde att den som hos en mellanhand beställer en transport har rätt att kunna utgå från att yrkestrafiklagens regler följs. Det ansågs uppenbart att speditören, transportförmedlaren, lastbilscentralen respektive det åkeri som avtalat med en underentreprenör måste bära ansvaret för att endast åkare med trafiktillstånd anlitas. När det gällde i vad undersökningsplikten skulle bestå, uttalade departementschefen att det inte går att ange exakt utan köparen bör förvissa sig om att transportören har trafiktillstånd och det kan exempelvis kontrolleras genom kontakt med länsstyrelsen.<sup>42</sup>

### **4.3 Undersökningsplikten försvinner**

Undersökningsplikten, som hade gällt sedan regelns införande 1972, togs bort den 1 januari 1989. För att kunna dömas till ansvar krävdes nu att man antingen känt till eller hade skälig anledning att anta att trafikutövaren saknade tillstånd. Ansvaret begränsades samtidigt i samtliga delar till att endast gälla de som yrkesmässigt köper transporter. Tidigare hade den begränsningen endast gällt vid beställningstrafik för persontransporter med tyngre fordon, men kom nu att även omfatta godstrafik.<sup>43</sup>

Att undersökningsplikten togs bort motiverades endast med att det inte fanns tillräcklig anledning att behålla den skyldigheten. Den straffbara oaktsamheten borde i stället omfatta den situationen att köparen hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades och i samband med detta hänvisades till regeln om häleriförseelse i 9 kap 7 § brottsbalken.<sup>44</sup>

Den 1 oktober 1998 gjordes beställaransvarsbestämmelsen generell så att den omfattade all yrkesmässig trafik, alltså även linjetrafik och taxitrafik. Straffskalan skärptes till fängelse i högst ett år.<sup>45</sup> I samband med detta uttalades att det inte främst var en utvidgad lagstiftning som krävdes för att komma till rätta med problemen inom den yrkesmässiga trafiken utan att i stället tillsynen och kontrollen av redan gällande bestämmelser borde skärpas. För vissa överträdelser, där en lagföring kan förväntas få en viss genomslagskraft, krävdes dock en straffskärpning, vilket inte gällde minst i fråga om ansvaret för transportköpare/beställare. Kravet på yrkesmässighet när man sluter ett avtal medförde att den vanliga taxikunden inte berördes av lagändringen. Straffskalan ändrades för att överensstämja med den för olaga yrkesmässig trafik.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Regeringens proposition 1983/84:65 om vissa yrkestrafikfrågor, s.11-12.

<sup>43</sup> 22 § yrkestrafiklagen (1988:263), som trädde ikraft den 1 januari 1989.

<sup>44</sup> Regeringens proposition 1987/88:78 om avreglering av yrkestrafiken, s.55.

<sup>45</sup> 6 kap. 2 § yrkestrafiklagen (1998:490), som trädde ikraft den 1 oktober 1998.

<sup>46</sup> Regeringens proposition 1997/98:63 En reformerad yrkeslagstiftning, s. 118.

Vid samma tillfälle, den 1 oktober 1998, upphävdes lagen (1979:560) om transportförmedling som hade gällt sedan den 1 januari 1980. Med transportförmedling avsågs att någon yrkesmässigt åt allmänheten förmedlar godstransporter med bilar. Själva transportererna utfördes inte av förmedlingsföretagen utan av fristående åkeriföretag. I lagen fanns det krav på tillstånd för att bedriva transportförmedling vid regelbundna transporter. Lagen innehöll en straffansvarsbestämmelse som innebar att den som drev sådan verksamhet utan tillstånd kunde dömas till böter. I samband med att lagen upphävdes, uttalade departementschefen att ansvaret för den som förmedlar transporter alljämt gäller.<sup>47</sup>

#### **4.4 Den nya yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen införs**

Den 1 juni 2012 ersattes den dåvarande yrkestrafiklagen med en ny sådan och en särskild taxitrafiklag. Reglerna om beställaransvaret flyttades då över till dessa nya lagar med samma innehåll. Vad gäller bestämmelsen i yrkestrafiklagen gjordes ett tillägg med hänvisning till den så kallade tillståndsförordningen, eller förordning (EG) nr 1071/2009.<sup>48</sup> I propositionen berördes frågan om undersökningsskyldighet. Enligt förslag som framförts skulle en undersökningsplikt kunna innebära att beställaren innan avtal skulle kontakta Transportstyrelsen för att kontrollera att trafikutövaren har tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. Departementschefen ansåg att det skulle leda till ökad administration och ökade kostnader för både företag och myndigheter. Det hade inte heller utretts om den nuvarande regleringen utgjorde ett problem och i så fall hur omfattande det problemet var. Mot den bakgrunden ändrades inte regleringen.<sup>49</sup>

#### **4.5 Utredningar i tiden efter att nya yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen infördes**

##### **4.5.1 Transportstyrelsens utredning om beställaransvar vid överträdelse av reglerna om cabotage**

Den 30 maj 2013 fick Transportstyrelsen i uppdrag av regeringen att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken.<sup>50</sup> Utredningsuppdraget redovisades den 28 februari 2014.<sup>51</sup>

Transportstyrelsen konstaterade att det fanns problem med att kontrollera cabotagetransporter och att lagföra överträdelser av reglerna om cabotage. För att få till stånd en effektivare lagföring av överträdelse av reglerna om

<sup>47</sup> Regeringens proposition 1997/98:63 En reformerad yrkeslagstiftning, s. 118.

<sup>48</sup> 5 kap 2 § yrkestrafiklagen (2012:210) och 5 kap 3 § taxitrafiklagen (2012:211), vilka trädde i kraft den 1 juni 2012.

<sup>49</sup> Regeringens proposition 2011/12:80 Nya lagar för yrkestrafik och taxi, s. 90.

<sup>50</sup> Regeringsuppdrag N2013/2816/TE.

<sup>51</sup> Transportstyrelsens ärende TSV 2013-2006.

cabotage föreslogs en övergång från böter till sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om cabotage. En sådan sanktionsväxling genomfördes den 1 januari 2015.

I uppdraget ingick också att studera eventuella konsekvenser av införandet av beställaransvar för cabotagetransporter, som trädde ikraft den 4 december 2011, och vid behov lämna förslag till förändringar av reglerna.

Transportstyrelsen konstaterade att det fanns svårigheter med att utforma ett rättssäkert beställaransvar med undersökningsplikt. Transportstyrelsen såg också att det skulle kunna leda till ökade administrativa kostnader för företagen. Transportstyrelsen avstod därför från att föreslå några förändringar av bestämmelsen. I stället föreslog Transportstyrelsen att det skulle genomföras informationsinsatser kring beställaransvarets innebörd.

För att underlätta kontroller av tillstånd angav Transportstyrelsen att myndigheten skulle utarbeta olika tekniska lösningar och göra en information om antalet tillstånd med mera tillgängliga på vår webbplats.

Vid tiden efter rapporten har Transportstyrelsen informerat och berört frågan om beställaransvar inom ramen för den kontinuerliga dialogen med branschen. Transportstyrelsen har också utvecklat en e-tjänst som finns tillgänglig på vår webbplats. Den innebär att vem som helst kan få information om ett visst företag har tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik, vem som är trafikansvarig, hur många fordon som tillståndet medger och hur många kopior på gemenskapstillståndet som finns med mera.

Den 6 september 2015 driftsattes ett system som gör det möjligt för transportföretag att via en typ av direktåtkomst till vägtrafikregistret dagligen kontrollera att vissa förarbehörigheter är giltiga.

#### 4.5.2 Politisk behandling av frågan om ett skärpt beställaransvar

I samband med riksdagens behandling av regeringens proposition om införande av sanktionsavgifter vid överträdelser om reglerna om cabotage tillkännagav riksdagen för regeringen sin mening att en översyn av det nuvarande beställaransvaret bör genomföras i syfte att klargöra hur en skärpning bör utformas för att få ordning och reda i branschen.<sup>52</sup>

Utskottet konstaterade att beställaransvaret inom yrkestrafiken inte är strikt i det att en beställare är ålagd en undersökningsplikt i förhållande till de transportföretag som anlitas. Utskottet påminde också om att det tidigare funnits en undersökningsplikt som togs bort 1989. Utskottet konstaterade vidare att även om frågan om beställaransvar setts över i närtid av

---

<sup>52</sup> Regeringens proposition 2013/14:234 Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg, Trafikutskottets betänkande 2014/15:TU2 och Riksdagsskrivelse 2014/15:24.

Transportstyrelsen så gjordes det inte med utgångspunkten att belysa om en reglering enligt den nuvarande utformningen är tillräcklig för att ge förutsättningar för att åstadkomma ordning och reda i branschen. Enligt utskottet behövs därför en mer djupgående belysning av om den nuvarande utformningen kan utgöra ett problem och hur omfattande det problemet i så fall är.

Frågan om en skärpning av beställaransvaret har varit föremål för beredning i trafikutskottet varje år 2014 - 2017.<sup>53</sup>

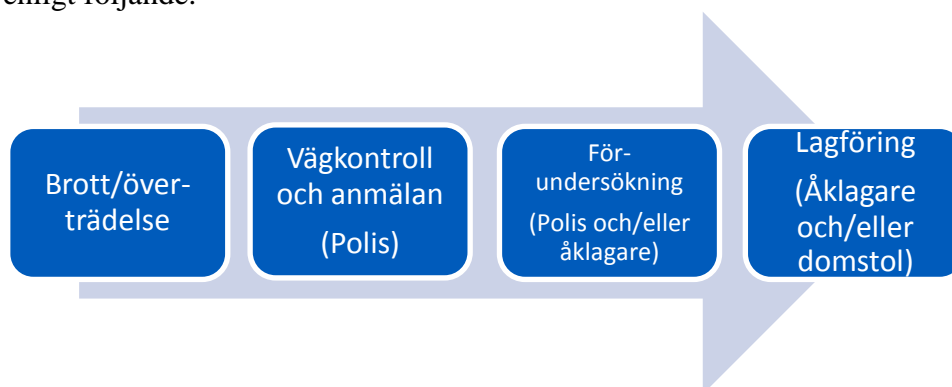
---

<sup>53</sup> 2013/14:TU14, 2014/15:TU12, 2015/16:TU10, 2016/17:TU3.

## 5 Från vägkontroll till lagföring mot beställaren

### 5.1 Vägen mot lagföring

Syftet med det här avsnittet är att beskriva förutsättningarna kring de olika momenten och hur de berörda myndigheterna är organiserade i frågan. Processen från vägkontroll till lagföring mot beställaren kan illustreras enligt följande.



### 5.2 Vägkontroll och anmälan

Det är Polismyndigheten som gör vägkontroller. Det finns inga centralt uppställda mål för antalet kontroller som ska utföras eller vad som ska kontrolleras. Inriktningarna på kontrollerna bestäms av den enskilde polismannen eller av befäl.

Om polismannen konstaterar brott mot reglerna om beställansvar, upprättas en anmälan. Till anmälan bifogas alla de uppgifter som framkommit vid kontrollen. När det gäller misstanke om beställansvar krävs alltid ytterligare utredning som inte kan ske ute på plats. Om det finns behov av tvångsåtgärder eller andra åtgärder som är brådskande, tar polismannen kontakt med en förundersökningsledare hos polisen för beslut. Om den misstänkta personen är bosatt utomlands, och det finns risk att han eller hon genom att lämna Sverige undandrar sig lagföring och straff, kan polisen ta kontakt med åklagare för beslut om eventuellt frihetsberövande. I andra fall sker avrapportering till en förundersökningsledare, som utser en utredare att handlägga ärendet.

Den som utför cabotagetransporter i strid mot reglerna ska påföras sanktionsavgift. Det är Transportstyrelsen som fattar beslut om avgiften. Behörig kontrollant är dock polisman och bilinspektör. Vid överträdelse av cabotageregler beslutar polisen om förskott på sanktionsavgift som skyndsamt underställs vår prövning. Därefter upprättas en rapport som

skickas till oss för handläggning.<sup>54</sup> Eftersom det inte är frågan om en straffrättslig sanktion, och därmed ingen förundersökning som ska ske, prövas rapporten inte av någon undersökningsledare hos polisen innan den skickas. Den misstanke som i cabotagedelen kan uppkomma mot beställaren ska dock handläggas av Polismyndigheten i sedvanlig ordning.<sup>55</sup> Det innebär att beställarens ansvar utreds av Polismyndigheten, medan transportföretagets ansvar för grundöverträdelsen hanteras av oss. När vårt beslut i sanktionsavgiftsfrågan fått laga kraft skickas beslutet till Polismyndigheten.

### 5.3 Förundersökning

När det finns anledning att anta att någon har begått ett brott inleder polisen en förundersökning. Målet med undersökningen är att utreda dels vem som kan misstänkas för brottet, dels om det finns tillräckliga bevis för lagföring (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller dom). Eftersom penningböter inte kan utdömas för beställansvar, kan föreläggande om ordningsbot inte beslutas. Förundersökningen ligger till grund för åklagarens beslut och utredningen leds normalt av polis. Åklagare kan ta över ansvaret om det blir aktuellt med frihetsberövande, internationell rättshjälp, talan om företagsbot eller om ärendet anses svårbedömt.<sup>56</sup>

I vissa fall måste polisen förhöra personer i utlandet. För att kunna göra det krävs en ansökan om rättslig hjälp. Med vissa länder kan direkt kommunikation ske, medan det för andra länder krävs att ansökan skickas via Justitiedepartementet för vidarebefordran till den andra staten. Att påföljden kan förväntas bli endast böter utgör i och för sig inga hinder för en ansökan om rättshjälp, men den som ansöker måste göra en bedömning och avvägning av om den begärda åtgärden står i proportion till brottslighetens art eller straffvärde.<sup>57</sup>

Om utredningsläget är sådant att det inte längre finns anledning att fullfölja utredningen ska den läggas ned. Om den färdigställs, redovisas den till åklagare.

### 5.4 Lagföring

Om åklagaren finner att bevisningen är tillräcklig för lagföring kan han eller hon besluta om lagföring (strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse) eller

---

<sup>54</sup> 5a och 7 §§ förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

<sup>55</sup> 6 § förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

<sup>56</sup> Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål med bilaga; ÅFS 2005:9.

<sup>57</sup> Handbok i Internationell rättslig hjälp i brottmål utgiven av Rättsavdelningen, Internationella enheten, Åklagarmyndigheten.



väcka åtal hos allmän domstol (tingsrätten) som då prövar frågan och meddelar dom. Endast fysisk person kan dömas till ansvar för brott.

Åklagaren kan också föra talan om företagsbot. Talan riktas då mot en näringsidkare som kan vara en fysisk eller en juridisk person. Företagsbot beslutas antingen av åklagaren direkt genom beslut om strafföreläggande eller av domstol efter att åklagare väckt talan. Förutsättningarna är att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet begåtts av person med ledande ställning eller med ett särskilt ansvar för verksamheten. Utredningen sker genom en förundersökning. I vissa fall ska som huvudregel åtal inte väckas utan endast talan om företagsbot föras. Det gäller om brottet skett av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter.<sup>58</sup> Beställansvarsbestämmelsen borde i många fall möjliggöra en talan om företagsbot riktad direkt mot näringsidkaren.

## **5.5 Hur är Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten organiserade i dessa frågor?**

### **5.5.1 Polismyndigheten**

Det är bara poliser och bilinspektörer som båda behöver särskilt förordnande som får göra flygande inspektioner, dvs. tekniska kontroller av fordons skick. Kontroller avseende övriga förhållanden kring den yrkesmässiga trafiken kan utföras av varje polisman. I praktiken kontrolleras den tunga yrkesmässiga trafiken dock främst av tjänstemän som har särskilt förordnande, efter att ha genomgått en särskild utbildning, och som är placerade vid en särskild trafikgrupp.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten arbetade sommaren 2015 sammanlagt cirka 230 personer med kontrollen av yrkestrafik i Sverige. 175 personer hade behörighet att utföra flygande inspektioner på tunga fordon, varav cirka 110 var poliser och cirka 65 bilinspektörer. Hur många av dessa som även faktiskt utförde kontroller är osäkert. Det kan konstateras att antalet personer som har full behörighet att utföra flygande inspektioner har minskat under en treårsperiod med 18 procent.<sup>59</sup>

Inom polisen fanns före omorganisationen särskilda trafiksektioner i varje länsmyndighet, där de poliser som arbetar med yrkestrafiken tjänstgjorde. På dessa sektioner fanns inte endast personer i yttre tjänst utan även till exempel utredare som är specialiserade på brott inom trafiken.

Polismyndigheten har en ny organisation från den 1 januari 2015. När det gäller trafikområdet finns i 12 § i arbetsordningen för Polismyndigheten

---

<sup>58</sup> 36 kap. 7-10 a §§ brottsbalken.

<sup>59</sup> Statistik inhämtad från UC Mitt, Polismyndigheten.

klara direktiv vad som ska gälla för det mer kvalificerade trafikarbetet. Tre av Polismyndighetens sju regioner har dock fått dispens och gjort avsteg från arbetsordningen och har avvecklat trafiksektionerna och låtit trafikpoliserna utlokaliseras till lokala polisområden.

Regeringen tillförde i budgetpropositionen för 2017 ett ökat anslag till Polismyndigheten. I detta ingick ett tillskott på 25 000 000 kr årligen för 2017 – 2020, som en satsning för att motverka illegal cabotageverksamhet.<sup>60</sup>

### 5.5.2 Åklagarmyndigheten

Det är normalt polisen som är förundersökningsledare i alla ärenden som rör yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen, inklusive ärenden om beställansvar. Normalt sett ska alltså ett färdigt förundersökningsprotokoll – en färdig utredning – komma till en av Åklagarmyndighetens trafikenheter, som meddelar beslut om strafföreläggande eller åtal. I vissa fall är dock åklagare förundersökningsledare, till exempel när det är aktuellt med ansökan om internationell rättslig hjälp.

Trafikärenden med böter i straffskalan hanteras idag av två trafikenheter placerade vid Åklagarkammaren i Karlskrona respektive Åklagarkammaren i Östersund. Den koncentrerade handläggningen har visat på ett antal vinster i verksamheten, bland annat i form av kortare genomströmningstider, högre lagföring och en större enhetlighet i handläggningen.<sup>61</sup> Dock har enheterna inte hanterat de ärenden som bedömts kunna handläggas som talan om företagsbot. Sådana ärenden har överlämnats till en lokal allmän åklagarkammare. Inte heller har trafikenheter hanterat brott där fängelse ingår i straffskalan.<sup>62</sup>

Det finns för närvarande en planering att enheternas ansvarsområde ska utvidgas. Även ärenden som kan föranleda talan om företagsbot samt brott i yrkestrafik där fängelse ingår i straffskalan ska hanteras där. Enheterna kommer då till skillnad från idag att hantera samtliga brott avseende beställansvar fram till dess att domstolsförhandling sker. Ambitionen är att skapa en enhetligare hantering beträffande fler brott än idag och att utveckla handläggningsrutinerna för företagsbot i trafikärenden.<sup>63</sup> Vad gäller ärenden med företagsbot kommer dessa att hanteras av en utpekad åklagare. Åklagaren är för närvarande placerad vid trafikheten i Östersund, men har förundersökningsledaransvaret för hela landet.

<sup>60</sup> <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/budgetforstarkningar-till-polisen-och-sakerhetspolisen/>.

<sup>61</sup> Delbeslut 160104 av Åklagarmyndigheten rörande utvidgning av trafikenheternas verksamhet.

<sup>62</sup> ÅFS 2014:4.

<sup>63</sup> Delbeslut 160104 av Åklagarmyndigheten rörande utvidgning av trafikenheternas verksamhet.

I vissa fall kommer dock trafikbrottsärenden även fortsättningsvis att hanteras av lokal åklagarkammare. Detta gäller till exempel när trafikbrott begås samtidigt som andra brott som inte är trafikbrott.

---

## **6 Dagens tillämpning av reglerna om beställaransvar**

### **6.1 Lagförs beställare?**

#### 6.1.1 Allmänt

Reglerna om beställaransvar är straffrättsligt reglerade. Det innebär att den som överträder reglerna kan dömas till böter eller fängelse. Polis eller åklagare leder förundersökningen. Lagföring kan inte ske av polis utan endast genom att åklagare beslutar om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse eller genom dom av allmän domstol.

För att få en uppfattning om i vilken grad beställaransvarsreglerna tillämpas av polis, åklagare och domstolar har vi samlat in beslut och domar på området. Tidsperioden har begränsats till att avse januari 2012 till och med oktober 2015, då utredningen startade. Vi har inte begärt uppgifter från förundersökningar som pågår, utan bara om de som har avslutats.

#### Uppgifter från Polismyndigheten

Polismyndigheten har inte bedömt det som möjligt att ta fram uppgifter om förundersökningar på grund av hur denna typ av ärende registreras och kodas. Vi har därför inte fått uppgifter om i vilken utsträckning polisen har utrett ärenden om beställaransvar som har lagts ned innan de redovisats till åklagare.

Förundersökningsledare och annan personal vid polisen har uttryckt uppfattningen att rapporter och utredningar om beställaransvar är mycket ovanliga. Vid samtal i september 2016 med gruppchefer och förundersökningsledare i Malmö, som tillhör region syd, kunde de endast erinra sig tre förundersökningar om beställaransvar under överskådlig tid. Två av dessa hade lagts ned på grund av preskription (dvs. ärendena var äldre än två år), och den tredje skulle snart komma att preskriberas. Det kan också nämnas att när det gäller överträdelse av reglerna om cabotage så hade Polismyndigheten region Syd vid samma tillfälle (september 2016) inrapporterat 57 ärenden till Transportstyrelsen från den 1 januari 2015. Såvitt känt har inget av dessa ärenden föranlett att förundersökning inletts om beställaransvar.

#### Uppgifter från Åklagarmyndigheten

Endast en förundersökning om beställaransvar har redovisats till åklagare från polis under tidsperioden. Misstanken avsåg beställaransvar för olaga yrkesmässig trafik. Åklagaren beslutade i det fallet att inte väcka åtal med hänsyn till att det inte gick att bevisa att den misstänkte begått gärningen.

### 6.1.2 Beställare lagförs inte

Vi har inte funnit någon lagföring för beställaransvar under perioden januari 2012 – oktober 2015. Inte heller har vi funnit någon lagföring i tiden dessförinnan eller därefter. Vi vågar därför göra bedömningen att någon lagföring i princip inte sker enligt reglerna om beställaransvaret.

Vi gör även, med stöd av uppgifter från företrädare för Polismyndigheten, bedömningen att förekomsten av rapporteringar från vägkontroller och förundersökningar om beställaransvar är mycket ovanliga.

## 6.2 Utredds beställare?

### 6.2.1 Allmänt

För straffansvar för beställare krävs att det har skett en transport som utgör ett brott eller en överträdelse, som i sin tur hör till en ansvarsregel för beställare. Detta ursprungliga brott eller denna ursprungliga överträdelse benämns fortsättningsvis ”grundbrott”. I syfte att granska om frågan om ansvar för beställare har aktualiserats i utredningar om grundbrott har vi samlat in beslut och domar om dessa. Grundbrotten är olaga yrkesmässig trafik, överträdelse av reglerna om cabotage eller avsaknad av vissa internationella tillstånd samt olaga taxitrafik. Även här har tidsperioden begränsats till januari 2012 till och med oktober 2015. Vi har bara begärt in förundersökningar som är avslutade, dvs. nedlagda eller där lagföring skett.

Den 1 januari 2015 övergick sanktionen för överträdelse av reglerna om cabotage från straffrättslig påföljd till administrativ avgift. Då tog även Transportstyrelsen över ansvaret från Polismyndigheten för att utreda ärenden om överträdelse av reglerna om cabotage och att pröva frågan om sanktionsavgift vid överträdelse av regelverket. Det är dock fortfarande polis som utför kontroll på väg och rapporterar överträdelser till Transportstyrelsen för fortsatt utredning.<sup>64</sup> Vi har tagit fram uppgifter om hur många sanktionsavgiftsbeslut för överträdelse av reglerna om cabotage som har fattats sedan sanktionsväxlingen.

Inte heller gällande grundbrotten har Polismyndigheten bedömt det som möjligt att ta fram uppgifter om förundersökningar på grund av hur dessa ärenden registreras och kodas.

En större mängd slutförda förundersökningar finns redovisade hos Åklagarmyndigheten under efterfrågad period. I de fall där åklagaren har beslutat att väcka åtal har vi tagit del av stämningsansökan. Om åklagaren istället beslutat om strafföreläggande har vi efterfrågat dels själva

---

<sup>64</sup> Sanktionsväxlingen följs upp inom ramen för detta regeringsuppdrag i arbetet med deluppdrag 1. Uppföljning av sanktionsväxling och lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.

föreläggandet hos Åklagarmyndigheten, dels förundersökningen hos Polismyndigheten. Vi har också begärt in förundersökningen för ärenden som avslutats med åtalsunderlåtelse.

Genom stämningsansökningarna från Åklagarmyndigheten har vi identifierat vilka domstolar som handlagt åtalen. Vi har tagit del av de domar som fått laga kraft och förundersökningarna som utgjort underlag till åtalen. Det innebär att vi inte har tagit hänsyn till domar som beslutats, men som exempelvis överklagats och inte prövats av högre instans.

Transportstyrelsen har sedan sanktionsväxlingen skedde till och med första kvartalet 2017 registrerat 130 ärenden om sanktionsavgift för överträdelse av reglerna om cabotage.

## 6.2.2 Analys av granskade grundbrott

### Buss- och godstrafik

Vi har fått del av 42 ärenden gällande buss- och godstrafik som avser grundbrott under aktuell tidsperiod (januari 2012 – oktober 2015). Av dessa avser 7 stycken överträdelser av reglerna om cabotage och avsaknad av vissa internationella tillstånd enligt förordning (1998:786) och 35 avser olaga yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen. Endast i två av ärendena framgår att rapport om beställaransvar upprättats.

#### *Överträdelse av reglerna om cabotage eller avsaknad av vissa internationella tillstånd (7 ärenden)*

Samtliga utredningar utom en har avsett överskridande av antingen antalet tillåtna cabotagetransporter eller av den tillåtna tiden på sju dagar. En av utredningarna avsåg att förare från så kallat tredjeland saknade förartillstånd.

I de flesta av förundersökningarna har fraktsedlar kopierats, där avsändare och mottagare samt i flera fall transportör framgår. I flera av fallen har föraren i förhör lämnat uppgifter om hur han fått uppdraget och de transporter han utfört. Utifrån dessa uppgifter borde det ha gått att utreda vidare vem som är beställare och om denne haft vetskap eller haft skälig anledning att anta att trafik bedrivits i strid mot regelverket. Där beställare framgår är denne alltid yrkesmässig.

När vi har gått igenom utredningarna om grundbrotten har vi upptäckt att bevisvärigheter hade kunnat uppstå om förundersökning om beställaransvar hade inletts. Bevisvärigheten som skulle kunna ha uppstått består av vad beställaren känt till eller haft skälig anledning att anta vid avtalstillfället. Förhållanden som råder vid själva avtalstillfället kan ha förändrats vid transporttillfället, till exempel genom att det fordon som används vid transporten kan ha utfört flera cabotagetransporter i landet än som var

planerat vid avtalstillfället. En annan svårighet som gäller beställarens insikt är vilken förare som ska utföra den avtalade transporten. Om en förare från tredjeländ saknar förartillstånd, krävs det för beställaransvar att beställaren vid avtalstillfället visste eller anade vem som skulle vara förare, vilket medborgarskap denne har och slutligen om det finns ett förartillstånd.

En annan reflektion är att det i dessa fall hade kunnat uppkomma praktiska utredningssvårigheter med anledning av att det är frågan om utländska aktörer och att därför utredningsåtgärder i utlandet hade blivit nödvändiga.

#### *Olaga yrkesmässig trafik (35 ärenden)*

Även i de flesta av dessa ärenden finns det i rapporterna sådana uppgifter som medför att det borde ha gått att utreda vidare vem som är beställare och om denne haft vetskap eller haft skälig anledning att anta att trafik bedrivits i strid mot regelverket. Där beställare framgår är denne alltid yrkesmässig.

I det stora flertalet av ärendena som vi granskat är det en svensk trafikutövare som utfört nationell transport utan yrkestrafiktillstånd. I flera fall har beställningen skett utan mellanled och har skett av en beställare som haft sitt säte i Sverige. Trots detta synes det som att varken rapport upprättats eller förundersökning inletts om beställaransvar. I flera ärenden är till och med företrädare för beställaren hörd, men förhöret har då främst gällt omständigheterna kring grundbrottet och inte vad beställaren känt till eller haft skälig anledning att anta.

#### Taxitrafik

Vi har fått del av 15 ärenden där lagföring skett gällande olaga taxitrafik, dvs. ett grundbrott, under den aktuella tidsperioden (januari 2012 – oktober 2015). Det ska påpekas att ansvar för beställare, även när det gäller taxitrafik, endast kan drabba den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten. Yrkesmässiga beställare förekommer exempelvis vid samhällsbeställda resor. Vid granskningen av förundersökningarna och domarna har det dock inte varit frågan om några yrkesmässiga beställare. I huvudsak har det istället rört sig om privatpersoner som spontant har tagit en så kallad svarttaxi hem från nöjesställen. Beställarna har då i utredningarna och i processen hörts som vittnen och inte som misstänkta.

Såvitt hittills har framkommit finns inte något utbrett problem med yrkesmässiga beställningar av olaga taxitransporter. En avsaknad av sådana beställningar skulle kunna vara orsaken till att det saknas utredningar och lagföringar mot beställare i taxibranschen.

Under senare tid har flertalet domar gällande olaga taxitrafik vunnit laga kraft, där förare fått uppdrag förmedlade via en tjänst benämnd UberPop. Enligt uppgifter i media i oktober 2016 har förundersökning om

beställaransvar inletts mot företaget som förmedlar tjänsterna. I dagsläget vet vi inte när utredningen kommer att vara klar och vad förundersökningen kommer att resultera i.

### 6.2.3 Förundersökningar om beställaransvar

Vi har genom direkta kontakter med enskilda tjänstemän hos Polismyndigheten från region Väst fått del av 15 förundersökningar om beställaransvar som bedrivits<sup>65</sup>. Utredningarna har alla bedrivits från den 1 januari 2012 och senare. Underlaget är inte representativt för hela landet, men det ger bra information om hur reglerna om beställaransvar tillämpas i olika fall.

Sedan den 1 januari 2012 har det inom Polismyndigheten i Västra Götaland upprättats 9 rapporter om brott mot reglerna om beställaransvar. Sedan nya Polismyndigheten började sin verksamhet den 1 januari 2015 har det i region Väst upprättats 6 rapporter om brott mot reglerna. Statistiken är baserad på handräkning av en förundersökningsledare och en utredare i Göteborg.

Inte i något fall har ärendet lett till åtal. Inte heller har ärendena formellt överlämnats till åklagare utan förundersökningarna har lagts ner av polisiär förundersökningsledare.

Brott mot reglerna om beställaransvar i fråga om cabotagetransporter är till sin natur gränsöverskridande och utredningarna kräver i princip alltid kontakt över gränserna. I de fall då det berörda landet godtar att polisen håller telefonförhör med en person som vistas i landet kan dessa kontakter genomföras. Om inte, måste en åklagare överväga om internationell rättslig hjälp ska begäras i det enskilda fallet. Åklagaren ska överväga om en sådan begäran står i proportion till brottslighetens art eller straffvärde. Utifrån att man inte funnit det motiverat med internationell rättslig hjälp har 8 förundersökningar lagts ner.

Det framgår inte direkt av tillgängliga handlingar vem som verkligen är beställare i det konkreta fallet. Utredningarna har dock visat att i 8 fall har beställningen gjorts från utlandet.

Flera av de berörda bolagen har så kallade friskrivningsklausuler i sina avtal med transportörerna. Dessa klausuler innebär typiskt sett att köparen kräver att avtalets motpart ska följa gällande lagar och regler. Dessa villkor har i utredningarna lett till osäkerhet om i vilken utsträckning beställaren trots allt kunnat ställas till ansvar och har föranlett nedlagda förundersökningar i 6 fall. Antalet ärenden stämmer inte överens med antalet nedlagda förundersökningar, eftersom det i några fall har förekommit mer än en

---

<sup>65</sup> Dessa 15 utredningar kommer från region Väst resp. från tidigare Polismyndigheten i Västra Götaland.



nedläggningsgrund. När vi fick del av ärendena pågick fortfarande utredning i två ärenden.

#### 6.2.4 Intervjuer med polis

Inom ramen för hela regeringsuppdraget har vi hållit intervjuer med personal vid Polismyndigheten. Personerna har olika uppgifter inom polisens arbete med yrkestrafik, såsom gruppchef, trafikpolis, bilinspektör och utredare. Intervjuer har skett med personal från samtliga 7 polisregioner.

När det gäller beställaransvaret har det efterfrågats vilka erfarenheter som finns av bedömningar i samband med upprättande av rapporter. Det har då framkommit flera svårigheter och synpunkter.

Det upplevs att man inte kommer ”någon vart” med dessa ärenden. De erfarenheter man har är att de inte leder till några fällande domar. Det i sin tur innebär att man prioriterar annat som kommer att leda till lagföring.

Både reglerna och ärendena upplevs som besvärliga. Det finns problem med tolkningen av reglerna avseende grundbrotten, och då blir det svårare att ha framgång med beställaransvaret. Det är också svårt att utreda vem som är beställare med tanke på att transportköpen kan ske i flera led. Det är också svårt att hitta någon ansvarig hos företagen.

Polisens utredare saknar i nuläget kompetens kring dessa ärenden. Uppfattningen är att åklagare saknar intresse och kompetens för frågorna. De två trafikåklagarkammarna (Östersund och Karlskrona) har inte fungerat optimalt och har tidigare bara handlagt brott med endast böter i straffskalan (vilket har inneburit att bland annat beställaransvaret inte innefattas, utredn. anm.). Trafikåklagarkammarna har inte heller någon jourverksamhet. Det är ett problem att möjligheten att hålla förhör med misstänkta i andra länder är begränsad.

Vid intervjuerna har olika synpunkter och förslag lämnats för förbättring av läget. De förslag som har framkommit är följande:

- Inför sanktionsavgifter eller strikt beställaransvar.
  - Kräv uppgifter om ansvarig beställare i fraktsedlarna.
  - Utöka tillämpningen av företagsbot.
  - Lägg ansvaret för utredningen hos en utredningsavdelning med resurser i stället för på polismännen i yttre tjänst.
  - Säkerställ att hela rättskedjan fungerar.
-

### 6.2.5 Sammanfattande iakttagelser

Den uppfattning som framkommit vid kontakter med företrädare för Polismyndigheten att förundersökningar om beställaransvar är sällsynt förekommande har bekräftats av granskningen.

Granskningen av grundbrotten pekar på att beställaransvaret ägnas liten uppmärksamhet vid utredningarna. Vi har inte funnit något entydigt svar på den bakomliggande orsaken utan det rör sig sannolikt om flera olika. När vi granskat utredningar om grundbrott förefaller det som om att beställaransvaret inte har uppmärksamats även om det har funnits uppgifter som kunnat föranleda ytterligare utredning. Det är dock möjligt att det i ärendena har framkommit omständigheter, som inte framgår av de handlingar vi har tagit del av och som utgjort skäl att inte gå vidare med en utredning mot beställaren.

När det gäller de utredningar som bedrivits om beställaransvar har det framkommit diverse utredningssvårigheter. En övervägande del av dessa uppkommer när transporten eller avtalsförhållandena är gränsöverskridande. Det innebär praktiska svårigheter att hålla förhör med personer som i de flesta fall befinner sig i andra länder. En annan svårighet rör bevisningen, nämligen när avtalet mellan beställare och trafikutövare innehåller en klausul om att transportören ska följa tillämpliga lagar och regler. Ytterligare en svårighet kan bero på tolkningsproblem av gällande regler.

Bristen på lagföringar av beställare inom yrkestrafiken kan inte förklaras av bristen på grundbrott och -överträdelser. Det finns nämligen ett antal lagförda grundbrott och -överträdelser till vilka det finns kopplat ett straffrättsligt beställaransvar.

Bristen på lagföringar av beställare inom godstrafik och busstrafik kan inte heller förklaras av att det saknas yrkesmässiga beställare.

När det gäller olaga taxitrafik framgår det dock att det saknas yrkesmässiga beställare i de fall grundbrott har upptäckts. Det har rört sig om privatpersoner som spontant har tagit en så kallad svarttaxi hem från krogen. Dessa beställare har då hörts som vittnen i processen istället för som misstänkta för brott.

## **7 Utgör dagens regler ett problem?**

### **7.1 Inledning**

Vårt uppdrag har varit att utreda om den nuvarande regleringen av beställansvar skapar tillräckliga förutsättningar för ordning och reda i transportbranschen. I uppdragsbeskrivningen anges att beställarledens agerande är av avgörande betydelse för hur marknaden för vägtransporter fungerar. Det som ska eftersträvas är ett tydligt regelverk som klargör vad som ankommer på beställare av transporttjänster.

För att utreda frågan har vi kartlagt om förundersökningar och lagföringar sker med stöd av de nuvarande straffansvarsreglerna samt om det vid tillämpningen har framkommit problem.

Av avsnitt 6 framgår att det inte finns några lagföringar och att antalet förundersökningar som polis redovisar till åklagare är få. Antalet förundersökningar som bedrivs och antalet misstankar om brott som upprättas är oklart. Vid kontakter med polis har det framgått att det är ett litet antal.

Det kan anses vara ett problem i sig att lagföring och utredning sker i så liten utsträckning. Regeln i sig kan vara svår att tillämpa. Antalet kontroller samt kontrollernas omfattning och inriktning har betydelse. Det kan inte heller helt uteslutas bero på att regelefterlevnaden är god och att det faktiskt är ytterst få beställare som förfar brottsligt eller har ett brottsligt uppsåt.

Vi har genom att kartlägga utredningar om grundbrott, genom kontakter med företrädare för polis, åklagare och branschen samt genom egna analyser försökt utreda om regleringen i sig utgör ett problem när det gäller möjligheten till lagföring och, i så fall, hur omfattande problemet är.

Vidare har vi utrett frågan om det finns anledning att ändra regelverket på sätt som kan förväntas få positiva effekter på transportmarknaden oavsett om polis och åklagare utreder brott mot reglerna. Om ett större ansvar läggs på beställare av transporter, kan det medföra än bättre regelefterlevnad av de som utför transporterna.

### **7.2 Svårigheter vid vägkontroller**

#### **7.2.1 Allmänt**

För att beställansvarsbrott ska upptäckas krävs i samtliga fall att polis uppmärksammar och rapporterar misstanke. Antalet misstankar är i sin tur beroende på antalet vägkontroller som sker av den yrkesmässiga trafiken och att polis väljer att även inrikta dessa på beställares ansvar. Oavsett hur

reglerna om beställares ansvar är utformade krävs det för en ökad lagföring att antalet kontroller och utredningar hålls på en tillräckligt hög nivå.

I samband med de ändringar av yrkestrafiklagstiftningen som skedde den 1 oktober 1998 uttalades i propositionen följande: ”Det är inte främst en utvidgad lagstiftning som krävs för att komma till rätta med problemen inom den yrkesmässiga trafiken. I stället bör tillsynen och kontrollen av redan gällande bestämmelser skärpas såväl på yrkestrafikområdet som inom andra författningsområden”.<sup>66</sup> Vikten av tillsynen och kontrollen av gällande bestämmelser på området har som framgår påtalats vid tidigare utredningar på området och är alltså ingen ny iakttagelse.

Det finns en osäkerhet om hur trafikövervakningen hos polisen kommer att organiseras i framtiden. Flera av Polismyndighetens regioner har efter omorganisationen valt att överföra ansvaret för kontrollen av den yrkesmässiga trafiken till lokalpolisområden och lägga ner de särskilda trafiksektionerna. Om det kommer att påverka antalet kontroller av den tunga trafiken är oklart. Det finns även signaler om att de poliser som idag har särskild kompetens för att utföra kontroller av tung trafik blir färre till antalet.

Var och en av kontrollernas omfattning och inriktning bestäms av polisbefäl och av den enskilde tjänstemannen. De poliser som utför kontroller av yrkesmässig trafik har inte alla den kunskap och kompetens som krävs för att utföra en i alla delar heltäckande kontroll. Det krävs att medvetenheten och kunskapen om beställaransvarsreglernas utformning säkerställs hos de tjänstemän som utför kontroller för att säkerställa att förstahandsåtgärderna håller en bra kvalitet. Att ett fordon stoppas på väg och kontrolleras innebär inte att allt kring fordonet, föraren och transporten kontrolleras i praktiken.

Den enskilda polisens rationella överväganden kan även avgöra hur en kontroll begränsas och när den avslutas. Om exempelvis ett brott noterats som föranleder böter på högsta möjliga penningbetsnivå, eller när en överträdelse av reglerna om cabotagetransport rapporterats till Transportstyrelsen för vidare handläggning och där förskott beslutats på maxbelopp, kan polis välja att avsluta kontrollen. I stället för att vidta ytterligare kontrollåtgärder, bland annat vad gäller beställares ansvar, kan polisen välja att företa en ny kontroll av ett annat fordon, transport och förare.

Kontrollens omfattning kan även bestämmas av den enskilda polismannens uppfattning om vad som är svårt respektive lätt att utreda samt om det krävs stora eller mindre resurser för att nå lagföring. Även i denna del är det den enskilda polismannens rationella syn på sitt arbete som kommer till uttryck

---

<sup>66</sup>Regeringens proposition 1997/98:63, En reformerad yrkestrafiklagstiftning, s. 118.

och som kan medföra att han eller hon låter bli att göra vissa kontroller som i och för sig skulle vara möjliga att göra.

### 7.2.2 Språksvårigheter

Vid vägkontroller kan praktiska språksvårigheter uppstå om förare inte behärskar det språk som polisen kan tala. I många fall krävs därför tolkhjälp. Det innebär då att kontrollerna tar lång tid att utföra. Transportdokumenten kan också medföra översättningsproblem. När det gäller kontakten med trafikutövaren sker denna ofta på telefon från kontrollplatsen, på ett annat språk än svenska och med osäkerhet kring vilken roll personen man pratar med har på företaget.

### 7.2.3 Svårighet att granska handlingar

Vid kontroll av cabotage-transport ska transportföretaget uppvisa tydliga bevis på inkommande internationell transport och på varje påföljande cabotage-transport som därefter har utförts.<sup>67</sup> Det kan i vissa fall uppstå problem att på platsen få fram handlingar som visar på samtliga de transporter som fordonet utfört i Sverige. Idag finns inga krav på att transportdokumenten ska finnas i fordonet, men det pågår ett regelarbete på EU-nivå där Sverige arbetar för att sådant krav ska införas. Vid kontroll om beställansvar kan det därför vara svårt för polis att direkt på plats göra de undersökningar som krävs för en anmälan om beställansvar.

## 7.3 Svårigheter vid förundersökning och lagföring

### 7.3.1 Allmänt

Eftersom det endast förekommer ett ärende som redovisats till åklagare från polisen under den tid som vi har granskat, har vi inte kunnat konstatera några systematiska eller återkommande svårigheter vad gäller reglernas utformning. Vi har inte kunnat konstatera om det finns problem med reglernas lydelse, eftersom de inte har tillämpats av de kontrollerande myndigheterna. Däremot har det vid kontakter med företrädare för brottsutredande myndigheter framkommit att det finns vissa utredningssvårigheter. Det är dock tveksamt om det är reglerna om beställansvar som innebär svårigheter, utan dessa problem verkar vara av sådan karaktär som mer allmänt förekommer vid brottsutredningar.

En del utredningsåtgärder är nära knutna till straffskalorna för olika brott och vilken påföljd ett visst brott kan förväntas föranleda. Ju högre straffvärde och straffskala, desto mer ingripande utredningsåtgärder kan vidtas. Vi har dock inte funnit skäl att närmare utreda huruvida straffskalan för beställansvar i olika delar ska skärpas.

---

<sup>67</sup> Artikel 8.3. i förordning (EG) nr 1072/2009.

### 7.3.2 Gränsöverskridande brott och överträdelser

Överträdelse av cabotagereglerna, och många gånger även olaga yrkesmässig trafik, är gränsöverskridande. Om förundersökning inleds kan det därför krävas utredningsåtgärder i form av bland annat förhör utomlands. I de flesta fall krävs då en begäran om internationell rättslig hjälp och sådan beslutas av åklagare. Åklagaren gör då en bedömning i det enskilda fallet.

Av Åklagarmyndighetens handbok om internationell rättslig hjälp i brottmål framgår att även om brottet endast ska föranleda böter, bör det inte avhålla åklagare från att begära rättslig hjälp. Men det poängteras att den åtgärd som begärs ska stå i proportion till brottets art och straffvärde och att en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet måste göras.<sup>68</sup>

Vid samtal med företrädare från polis och åklagare har det framkommit att en begäran om internationell rättslig hjälp i ärenden om beställansvar i få fall bedöms som proportionerlig, eftersom påföljden bara kan förväntas leda till böter. Detta har lett till att förundersökningar har lagts ned i ett antal fall. Vi har inte fått uppgift om att något ärende formellt har överlämnats till åklagare för prövning, utan förundersökningen har i dessa fall lagts ner av polisiär förundersökningsledare. Vid något tillfälle har en underhandskontakt med åklagare föregått beslutet.

### 7.3.3 Osäkerhet kring gränsdragningar mellan olaga yrkesmässig trafik och otillåten cabotage

När det gäller grundbrotten/-överträdelserna olaga yrkesmässig trafik och otillåten cabotage finns en osäkerhet kring tillämpningen. Det saknas domstolspraxis på området. Transportstyrelsen prövar frågan om otillåten cabotage och påför sanktionsavgift, medan polis och åklagare prövar frågan om otillåten yrkesmässig trafik som fortfarande är straffrättsligt reglerad. Polismyndigheten har tagit fram riktlinjer för hur reglerna ska tillämpas<sup>69</sup> och det har även Transportstyrelsen.<sup>70</sup> Myndigheternas tillämpningar skiljer sig i vissa delar.

Vid samtal med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har det därför konstaterats att det för närvarande, innan gränsdragningsfrågan är klarlagd, är svårt att veta – och utreda – vilka krav som egentligen kan ställas på beställaren. Det är också en synpunkt som branschorganisationerna har framfört.

<sup>68</sup> Handbok utgiven i mars 2015 från rättsavdelningen på Internationella enheten inom Åklagarmyndigheten, s. 38.

<sup>69</sup> Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av vissa yrkestrafikfrågor, PM 2016:18.

<sup>70</sup> Vägledning vid tolkning av bestämmelserna om cabotagetransporter och kombinerade transporter, TSG 2016-2994.

Det pågår för närvarande ett arbete med syftet att förtydliga regleringen. Inriktningen på arbetet är att sanktionsavgift ska kunna påföras i fler fall när utlandsetablerade transportföretag har utfört transporter i strid med reglerna. Enligt förslaget i promemorian ska sanktionsavgift kunna påföras oavsett att transporten inte föregåtts av en internationell transport eller att begränsningen i fråga om såväl antal transporter som antal dagar har överskridits. Det är endast om inrikestransporterna genomförs i en utsträckning som får anses innebära en mer permanent verksamhet i Sverige som transporten, enligt förslaget, kan bli att bedöma enligt yrkestrafiklagen.<sup>71</sup>

#### 7.3.4 Beställare i flera led

En annan svårighet som polisiära förundersökningsledare har gett uttryck för är att det kan vara svårt att fastställa vem som är beställare och vem som har gjort vad i transportkedjan. Beställare förekommer ofta i flera led och det kan även förekomma flera trafikutövare för en och samma transport.

#### 7.3.5 Friskrivningsklausuler

I vissa av de förundersökningar som granskats har avtal med friskrivningsklausuler förekommit. Villkoren innebär typiskt sett att köparen i avtalet kräver att motparten ska följa gällande lagar och regler. Dessa villkor har i vissa fall föranlett osäkerhet i vilken utsträckning beställaren trots allt kan vara straffrättsligt ansvarig och föranlett nedlagda förundersökningar. Inget av dessa fall har dock prövats i domstol. Det är därför osäkert om och på vilket sätt sådana klausuler har betydelse för det straffrättsliga ansvaret.

### 7.4 Taxitrafik

När det gäller taxitrafik har det inte framkommit att det är ett problem med yrkesmässiga beställningar av olaga taxitrafik i någon större utsträckning. I avsnitt 6.2.2 har nämnts den numera nedlagda tjänsten UberPop. UberPop var en förmedlingstjänst där det förekom att personer fick taxiuppdrag, utan att inneha taxiförarlegitimation och taxitrafiktillstånd. Enligt uppgifter från media i oktober 2016 har 60 förare dömts i domstol för körningarna. En förundersökning rörande beställansvar har inletts i oktober 2016 mot företaget bakom UberPop. Det är ännu inte känt vad förundersökningen kommer att resultera i.

### 7.5 Är reglerna tillräckligt effektiva?

Det har i arbeten med utredningar om beställares ansvar framförts att ansvaret för den som köper transporter är ett viktigt instrument för att

---

<sup>71</sup> Promemoria – Mer ändamålsenliga ansvarsregler vid överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransporter på väg, dnr N2017/01592/MRT.

komma till rätta med missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken.<sup>72</sup> Eftersom alla företagare är beroende av sina kunder, är det mycket viktigt att genom olika åtgärder söka förmå transportköparna att avstå från att anlita företag som inte följer gällande regler.<sup>73</sup>

Vi har konstaterat att reglerna om beställansvar inte tillämpas i någon större utsträckning av polis och åklagare. Vi har dock inte kunnat konstatera att dagens reglering i sig utgör ett problem. Att ändra reglerna kan ändå påverka hur beställare agerar och i slutändan få effekt på transportmarknaden. Därför har vi, efter synpunkter från bransch och företrädare för polis och åklagare, utrett vissa regelförändringar. Övervägandena redovisas i avsnitt 8.

En straffansvarsregels syfte är i många fall att få till stånd ett önskat handlingsmönster och påverka hur den som regeln riktar sig till agerar. Straffansvaret medför i sig att många känner en moralisk plikt att följa lagen och att göra rätt. Ett mer omfattande straffansvar i sig kan alltså få beställare att bli än mer noggranna och aktsamma när avtal sluts om transporter. Detsamma gäller om bevisbördans placering ändras. Det måste ändå poängteras att om respekten för reglerna ska upprätthållas får inte upptäcktsrisken bli alltför låg. Det har framförts att sannolikheten för att bli stoppad för vägkontroll idag är liten. För att inte syftet med straffansvaret ska urholkas får risken att utsättas för vägkontroll antagligen i vart fall inte sjunka.

---

<sup>72</sup> Prop. 1997/98:63 s.118.

<sup>73</sup> Regeringens proposition 2013/14:234, Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg, s. 24.



## 8 Förslag och överväganden

### 8.1 Bakgrund och förslaget i korthet

I enlighet med vad som framgår tidigare i rapporten tillämpas inte reglerna om beställaransvar i någon större utsträckning av polis och åklagare. Det är ett problem, som måste lösas. Det är inte säkert att problemet beror på hur reglerna är utformade, men förändrade regler skulle kunna bidra till schystare villkor på transportmarknaden.

Vi föreslår vissa förändringar av de befintliga reglerna om beställaransvar. Förändringarna syftar till att tydliggöra *vem* som ska kontrollera och *vad* som ska kontrolleras. Våra förslag kan sammanfattas enligt följande.

- Den beställare som sluter avtal med trafikutövaren, alltså den som faktiskt utför transporten, ska inom ramen för en uttrycklig undersökningsplikt kontrollera att transporten sker med stöd av rätt tillstånd.
- Kretsen av beställare som kan bli straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport utvidgas till att omfatta fler beställare än den som ingått avtal med trafikutövaren. Vi föreslår att kretsen av beställare som kan hållas straffrättsligt ansvariga på grund av att de känt till eller haft skälig anledning att anta att en otillåten transport utförs, utvidgas till att gälla samtliga yrkesmässiga beställare i avtalskedjan. Det innebär att om avtal om transport slutits i flera led, i en kedja, så kan fler än den sista beställaren i transportkedjan hållas straffrättsligt ansvarig.

Vi har också gjort följande bedömningar.

- Beställaransvaret bör även fortsättningsvis vara straffrättsligt reglerat och finnas i anslutning till reglerna om de brott som kan grunda beställaransvar.
- Beställaransvaret bör även fortsättningsvis endast omfatta yrkesmässiga beställare och inte fler förhållanden än att transporten sker med rätt tillstånd.
- Det bör inte införas någon informations- eller dokumentationsplikt med avseende på om undersökningsplikten har utförts.

Vi har även uppmärksammat vissa övriga rättsliga aspekter som framgår av avsnitt 8.6.

---

## 8.2 Överväganden kring frågan om sanktionsväxling

**Bedömning:**

Beställaransvaret bör även fortsättningsvis vara straffrättsligt reglerat.

### 8.2.1 Gällande rätt

Dagens beställaransvar är straffrättsligt reglerat. Detsamma gäller samtliga grundbrott som kan ligga till grund för beställaransvar med ett undantag. Det grundbrott som inte regleras straffrättsligt är överträdelse av reglerna om cabotage vid godstrafik. Vid överträdelser beslutar då Transportstyrelsen om sanktionsavgift. Beställaransvaret som är kopplat till cabotageöverträdelser vid godstrafik är dock straffrättsligt reglerat och ska utredas av polis och åklagare.

### 8.2.2 Bedömning

Vi har tittat på frågan om det finns fördelar med att, istället för ett straffrättsligt ansvar, införa en administrativ sanktionsavgift för beställaren. Administrativa sanktionsavgifter kan i fungerande fall vara en mer effektiv och handlingsdirigerande metod än kriminalisering. För att sanktionsväxling ska komma ifråga krävs dock att det är rimligt att införa strikt ansvar för beställaren och att det finns verktyg för att utreda överträdelser och säkerställa regelefterlevnad. Vi anser inte att dessa omständigheter kan tillgodoses vid en sanktionsväxling och att beställaransvaret därför även fortsättningsvis ska vara straffrättsligt reglerat.

### 8.2.3 Skäl för bedömningen

**Användningen av rättsväsendets resurser**

Resurserna som rättsväsendet lägger ned på utredning och lagföring av bötesbrottslighet är tämligen små i förhållande till den totala resursanvändningen. Det kan också konstateras att överträdelserna inom yrkestrafikområdet har låg prioritet.<sup>74</sup> Detta är sannolikt en bidragande orsak till att tillsyn och kontroll av gällande bestämmelser om beställaransvar inte fungerar tillfredsställande idag.

Brott mot reglerna om beställaransvar sker i näringsverksamhet. Det finns ofta ekonomiska vinster att uppnå för den näringsidkare som väljer att åsidosätta reglerna. Frågan är därför om det brott som beställaren begår ska vara förenat med straffansvar, eller om sanktionsavgift är en lämpligare och mer handlingsdirigerande följd.

Kriminalisering är en kostnadskrävande metod och det krävs betydande resurser för att utreda och lagföra brott.<sup>75</sup> Detta tillsammans med vad som

<sup>74</sup> Betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen, SOU 2013:38, Vad bör straffas? s. 18 och 24 – 25.

<sup>75</sup> SOU 2013:38 Vad bör straffas?, s. 18 – 25.

anförts ovan kan vara skäl för att överväga en övergång från straffrättslig påföljd till administrativ sanktionsavgift (sanktionsväxling).

År 2015 sanktionsväxlades otillåten cabotage från straff till sanktionsavgift. Istället för att åklagare eller domstol lagför den som begår överträdelsen påför nu Transportstyrelsen en sanktionsavgift. Polismyndigheten har dock fortfarande ansvaret för kontrollerna. En sådan lösning vore nödvändig även vid en sanktionsväxling av beställaransvaret. Även om en sanktionsväxling av beställaransvaret skulle medföra en lättnad för allmän domstol och Åklagarmyndigheten skulle den därför troligen inte medföra någon större lättnad för Polismyndigheten vad avser användandet av resurser.

De flesta grundbrotten är straffrättsligt reglerade. En sanktionsväxling av beställaransvaret skulle alltså medföra att utredningar om samma transport i större utsträckning än vad som sker idag handläggs hos olika myndigheter. Detta kan medföra en risk för att relevant information inte tas om hand på bästa sätt.

Sammantaget konstaterar vi att en sanktionsväxling inte skulle vara enbart positiv med avseende på användningen av de rättsvårdande myndigheternas resurser.

#### **Verktyg för att säkerställa utredning och regelefterlevnad**

Under en förundersökning kan det i många fall finnas behov av att använda straffprocessuella tvångsmedel. Det kan ske i syfte att säkra bevisning hos den misstänkte eller för att hindra den misstänkte att lämna landet. De tvångsmedel som bland annat kan beslutas är husrannsakan, beslag och frihetsberövande. Det kan i flera fall uppkomma behov av tvångsmedel vid utredning om eventuellt beställaransvar. Inom ramen för sanktionsavgifter finns inte motsvarande verktyg som inom straffrätten.<sup>76</sup> Om beställaransvaret sanktionsväxlades skulle dessa verktyg försvinna.

För att verkställa betalning av sanktionsavgift kan visserligen en polisman eller en tulltjänsteman enligt vissa författningar besluta om förskott på avgiften och att fordonet eller fordonståget<sup>77</sup> inte får fortsätta färden förrän ett förskott har betalats. Ett förskottsfarande kan dock inte bli aktuellt mot beställaren eftersom det inte är denne som kontrolleras och inte dennes fordon som stoppas.

En annan åtgärd som i vissa fall kan vidtas inom ramen för sanktionsavgift, är om det i lag finns en föreskriven rätt för en myndighet att utföra företagskontroll.<sup>78</sup> Grunden för detta är då regelmässigt att en myndighet har

---

<sup>76</sup> Se mer om detta i avsnitt 5.

<sup>77</sup> Fordonståg definieras som ett motordrivet fordon med ett eller flera tillkopplade fordon, 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

<sup>78</sup> 7 kap. 11 och 12 §§ förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

en tillsynsplikt till följd av att företag innehar tillstånd. Att beställa transporter kräver idag inget tillstånd. Det innebär att det inte är möjligt att föreskriva om företagskontroll, eftersom tillsynsmyndigheten inte har något att kontrollera hos beställaren. I stället måste de straffprocessuella tvångsmedlen användas, som husrannsakan, vilket förutsätter en fortsatt straffrättslig reglering.

I tidigare avsnitt har vi konstaterat att otillåten cabotage och olaga yrkesmässig trafik ofta är överträdelser av gränsöverskridande natur, dvs. av internationell karaktär. Vid begäran om internationell rättslig hjälp finns en rad lagar och konventioner att tillämpa. Dessa är dock överenskommelser om ömsesidig hjälp i brottmål och rör således överträdelser förenade med straffansvar.<sup>79</sup> De är därför inte tillämpliga vid sanktionsavgifter.

I förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. finns en bestämmelse som stadgar att Transportstyrelsen i vissa fall, på begäran, ska bistå den berörda staten vid utredning av en överträdelse.<sup>80</sup> Denna bestämmelse bygger dock på en EU-förordning<sup>81</sup>, där medlemsstaterna bland annat kommit överens om att bistå varandra vid kontroll av förordningens efterlevnad. I nuläget finns ingen motsvarande reglering vad gäller beställaransvaret.

Som angetts ovan saknas verktyg motsvarande de ovan beskrivna om beställaransvaret skulle sanktionsväxlas. Det krävs alltså arbetsverktyg som kan ersätta de straffprocessuella tvångsmedlen, men också internationella överenskommelser som ger möjlighet att begära utredningsåtgärder i utlandet. Åklagarmyndigheten skrev i sitt remissvar till SOU 2013:38 Vad bör straffas? att myndigheten generellt sett är positiv till sanktionsväxling, men de angav också att behovet av straffprocessuella tvångsmedel kunde lägga hinder i vägen för en sanktionsväxling. Detta då det även vid brott av enkel beskaffenhet kan krävas åtgärder enligt polisslagen och rättegångsbalken som förutsätter att ett brott begåtts.<sup>82</sup> Vi delar denna uppfattning.

Sammantaget anser vi att många viktiga verktyg som behövs för att säkerställa utredning och regelefterlevnad skulle gå förlorade om reglerna om beställaransvar sanktionsväxlades.

---

<sup>79</sup> Lag (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, förordning (2000:704) om internationell rättslig hjälp i brottmål, Europeiska konventionen den 20 april 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål, Nordisk överenskommelse 1974 om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning m.fl.

<sup>80</sup> 7 kap. 10 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

<sup>81</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85, se artikel 22.

<sup>82</sup> Åklagarmyndighetens remissvar 2014-01-16, ”Yttrande över betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38).

**Rättssäkerhet och effektivitet**

För att föreskriva om sanktionsavgift bör reglerna vara enkla att tillämpa och lätta att förstå. Ett exempel på en enkel och lättförståelig reglering är att viss verksamhet är anmälningspliktig, och om verksamheten sker utan anmälan är det en överträdelse.<sup>83</sup> Det bör vara lätt att utifrån reglerna förstå vilket agerande som efterfrågas och finnas ett tydligt samband mellan handling/underlåtenhet och konsekvens. Reglerna bör även vara såväl rättssäkra som effektiva och handlingsdirigerande.

Vi ska nu titta närmare på möjligheterna att sanktionsväxla bestämmelserna om beställansvar ur den aspekten.

Vi delar Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens bedömning att det är svårt att bedöma vilka krav som kan ställas på en beställare.<sup>84</sup> Idag finns det inte krav på att transportdokument ska finnas med i det fordon som utför transporten.<sup>85</sup> Det innebär att polis som utför vägkontroller, har svårt att avgöra om transporten är laglig eller olaglig. Det kan därför också ifrågasättas om beställare innan transporten utförs har möjlighet att få tillgång till korrekt information och underlag för att avgöra om transporten är laglig eller olaglig.

Beställansvaret är ett ansvar som *inte* riktar sig direkt till den som överträtt ett förbud, utan till den som beställt en tjänst i ledet före överträdelsen. Att sanktionsväxla beställansvaret skulle innebära att beställaren får ett strikt ansvar gentemot någon annans, trafikutövarens, brottslighet trots att det inte alltid är möjligt att förhindra det som gör transporten olaglig. Det är rimligt att den beställare som mot bättre vetande beställer en olaglig transport drabbas av en sanktion. Däremot är det enligt utredningens uppfattning inte rimligt att det ska föreligga ett strikt ansvar för beställaren, eftersom det ibland kan förekomma omständigheter som han eller hon har svårt att påverka.

**Sammanfattande synpunkter och analys**

Transportstyrelsen är i grunden positiv till sanktionsväxling, eftersom det systemet i fungerande fall är en mer effektiv och handlingsdirigerande metod än kriminalisering. För att sanktionsväxling ska komma ifråga bör dock en översyn ske av samtliga överträdelser inom yrkestrafikområdet. En positiv effekt skulle då kunna vara att överträdelser inom yrkestrafikområdet inte längre kan prioriteras ner till förmån för brott med högre straffvärde. Det innebär vidare att vi som tillsynsmyndighet på ett rationellt sätt får mer

---

<sup>83</sup> Se till exempel förordning (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

<sup>84</sup> Se avsnitt 7.3.3.

<sup>85</sup> Denna fråga är en del av EU-kommissionens nuvarande översyn av regelverken på yrkestrafikområdet, Road Package. Sverige har där ståndpunkten att kontrollerbarheten av cabotagetransporter ska underlättas.

underlag vid prövningen av ansökningar av yrkestrafiktillstånd och vid tillsynen av innehavare av tillstånden.

Vi är däremot ytterst tveksamma till att sanktionsväxla enstaka bestämmelser åt gången. Ett sådant tillvägagångssätt kan innebära att helheten förbises. Det finns risk att verksamhet flyttas från ett system till ett annat utan att det analyseras vilka konsekvenser det kan medföra eller vilka verktyg som behövs för att förbättra regelefterlevnaden.

Om sanktionsväxling ska genomföras bör man därför bland annat se över

- möjligheterna till att sanktionsväxla hela yrkestrafikområdet
- vilka verktyg som behövs för att utreda överträdelser, samt om de verktygen är föremål för reglering i nationell lagstiftning eller om det krävs reglering på EU- eller annan internationell nivå
- om kontrollverksamheten alltså ska ligga på rättsväsendet
- vilka resurser som krävs för dels kontrollverksamheten ute på vägarna och dels den myndighet som ska besluta om sanktionsavgift
- om den eller de myndigheter som ansvarar för området har rätt kompetens
- om det behövs ett nytt register för sanktionsavgifter, motsvarande misstanke- och belastningsregister.

En ytterligare förutsättning för sanktionsväxling är att den regel som ska följas är tydlig och enkel att förstå. Den osäkerhet som idag finns avseende rätten till cabotagetransporter och kombinerade transporter medför för den enskilde beställaren en rättsosäkerhet om vad som gäller och talar mot att sanktionsväxla ansvarsreglerna. Vi är därför även tveksamma till att en sanktionsväxling skulle ge den effekt som efterfrågas. Vi anser därför att det är en mer rättsäker och proportionell reglering att även fortsättningsvis låta beställansansvaret vara förenat med ett straffansvar. Vid prövningen av straffansvar kan en beställares ansvar på ett säkrare sätt prövas i dess helhet. Det innebär att man, i motsats till ett strikt ansvar, beaktar de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet och de invändningar som framförs.

### **8.3 En uttrycklig undersökningsplikt för beställaren som ingår avtal med trafikutövaren**

**Förslag:**

Det införs en uttrycklig undersökningsplikt för beställaren som ingår avtal med trafikutövaren. Beställaren ska undersöka att transporten sker med rätt tillstånd. Om beställaren uppsåtligt eller av oaktsamhet inte gör vad som skäligen kan begäras för att kontrollera frågan om tillstånd kan han eller hon hållas straffrättsligt ansvarig för en otillåten transport.

**Bedömning:**

Beställaransvaret bör inte omfatta fler förhållanden än att transporten sker med rätt tillstånd.

### 8.3.1 Bakgrund och gällande rätt

Enligt gällande rätt kan beställaren hållas ansvarig om denne känt till eller haft skälig anledning att anta att en transport varit otillåten. Enligt vår bedömning innebär detta att en beställare även idag har en viss skyldighet att undersöka förhållandena kring transporten om det finns omständigheter kring transporten och avtalet som indikerar att det kan vara frågan om en otillåten transport. Frågan är om det finns skäl att föreskriva om en uttrycklig undersökningsplikt i samtliga fall.

Idag kan en beställare bli straffrättsligt ansvarig om en transport varit olaglig att utföra. De förhållanden som avgör om en transport är olaglig är att tillstånd saknas eller att villkoren för cabotage inte är uppfyllda. Under utredningen har frågan väckts om beställarens ansvar även ska omfatta andra förhållanden, såsom att föraren har skäliga arbetsvillkor och att trafikutövaren är registrerad för moms. Vi har därför utrett frågan om vilka omständigheter som ska innefattas i beställarens undersökning och ansvar.

### 8.3.2 Förslag

Vi föreslår att det införs en uttrycklig undersökningsplikt för beställaren som ingår avtal med trafikutövaren. Beställaren ska undersöka att transporten sker med rätt tillstånd. Om beställaren uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör vad som skäligen kan begäras för att kontrollera det kan han eller hon hållas straffrättsligt ansvarig.

### 8.3.3 Bedömning

Vi anser inte att beställaransvaret ska omfatta fler förhållanden än att transporten sker med rätt tillstånd.

### 8.3.4 Skäl för förslag och bedömning

#### **En uttrycklig undersökningsplikt**

Fram tills januari 1989 var beställaransvaret förenat med en uttrycklig undersökningsplikt. Den togs bort då lagstiftaren inte ansåg att det fanns skäl att behålla en sådan reglering. I tiden efter det har det vid flera tillfällen diskuterats om undersökningsplikten ska återinföras eller inte.<sup>86</sup> Ett av

---

<sup>86</sup> Regeringens proposition 2011/12:80 Nya lagar för yrkestrafik och taxi, s 90 och i regeringens uppdrag till Transportstyrelsen, Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg, deluppdrag nr 4. Beställaransvar, slutrapporterat 2014-02-28, dnr TSV 2013-2006.

skälen till att inte föreskriva om undersökningsplikt har varit att det skulle leda till ökad administration och kostnader.<sup>87</sup>

En aktiv undersökningsplikt ställer högre krav på beställaren. Utgångspunkten är att en undersökningsplikt ska vara möjlig och rimlig att utföra. Vi anser därför att det är rimligt att en sådan skyldighet, som är förenat med straffansvar, endast avser den som sluter avtal med den som faktiskt utför transporten – trafikutövaren. Den åtgärden medför en viss ökad administration och kostnad för näringsidkaren, men är nödvändig för att säkerställa regelefterlevnaden. Det är rimligt att kräva att den beställaren ska kontrollera lagligheten i en tjänst som han beställer på motsvarande sätt som denne kontrollerar att en avtalspart kan leva upp till bland annat de kvalitetskrav som efterfrågas. Indirekt kommer det att innebära att varje beställare måste kontrollera sin avtalsparts tillstånd så länge han inte är säker att transporten kommer att säljas vidare till en annan person.

Straffansvar kan komma ifråga om beställaren *uppsåtligen eller av oaktsamhet* inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Om en undersökningsplikt ska kunna upprätthållas kan straffansvar inte bara drabba de personer som medvetet låter bli att kontrollera, utan även de som av vissa andra orsaker förbiser att kontrollera. Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken anses en gärning som brott endast då den begås uppsåtligen om inte annat särskilt föreskrivs. Den bestämmelsen gäller även specialstraffrätten, dit reglerna om yrkestrafiken hör. Därför måste det uttryckligen i författningstexten anges att oaktsamhet är tillräckligt för att en gärning ska vara straffbar fastän inte uppsåt utan endast oaktsamhet kan bevisas.

De som beställer transporter har olika förutsättningar att kontrollera. Det finns beställare som har som sin näringsverksamhet att sluta avtal och organisera transporter, dvs. speditörer, samt de näringsidkare som endast sporadiskt sluter sådana avtal. Vi har funnit att reglerna om ansvar ska vara likalydande för alla yrkesmässiga beställare.

Mer om överväganden kring vad som ska kontrolleras följer nedan. I avsnitt 8.5 följer ett resonemang kring övriga beställare i en avtalskedja.

#### **Vilka omständigheter bör omfattas av undersökningsplikten?**

Dagens regler om beställaransvar är kopplade till ett begånget grundbrott. Grundbrottet består i samtliga fall utom ett av att trafik bedrivits utan tillstånd. Undantaget är de fall då cabotagettransport drivits i strid med regelverket. Under utredningen har frågan väckts om beställaren ska kunna drabbas av straffansvar även i de fall andra brister och missförhållanden föreligger hos trafikutövaren. Det kan avse bland annat registrering för moms, arbetsmiljöförhållanden och lönevillkor.

---

<sup>87</sup> Prop. 2011/12:80 s. 90.



Vårt förslag är att de förhållanden som ska kontrolleras, eller som vid avtal om transport är straffbara för beställare att känna till, även fortsättningsvis bör utgöras av samma förhållanden som gör att en transport blir otillåten att utföra. En transport som sker med stöd av tillstånd eller enligt cabotageregler och som är laglig att utföra, bör inte vara olaglig för en yrkesmässig beställare att avtala om.

### Tillståndsinnehav

Tillstånd till transport sker med stöd av EU-förordningar, nationella regler och mellanstatliga avtal. Under avsnitt 2.3 redogör vi för de krav som gäller för att få tillstånd och hur tillståndsprövningen sker.

Yrkestrafiktillstånd ger rätt att bedriva yrkesmässig gods- och busstrafik och taxitrafiktillstånd ger rätt att bedriva taxitrafik. Av bestämmelser i EU-förordningar regleras även, vad gäller gods- och busstransporter, i vilka fall det är tillåtet för utländska transportföretag att tillfälligt bedriva trafik inom Sverige.

Gemenskapstillståndet medför de rättigheter som framgår av de gemensamt beslutade förordningarna. Det innebär rätt att bland annat inom EU utföra en internationell transport till och från Sverige och kan, om vissa villkor är uppfyllda, även innebära rätt att utföra tillfälliga nationella transporter i Sverige, cabotagetransporter. Ett gemenskapstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat har Sverige att acceptera.<sup>88</sup>

De gods- och bussföretag som är etablerade i Sverige prövas av Transportstyrelsen. Kraven för att få tillstånd av svensk myndighet kan vara högre men inte lägre än vad tillståndsförordningen<sup>89</sup> anger. Sådana strängare krav kan ställas enbart på de företag som är etablerade och vars tillstånd prövas i Sverige. Detsamma gäller i de övriga medlemsstaterna. Det goda anseendet är en del av vad som prövas vid ansökan om tillstånd och Sverige har i dessa delar skärpt kraven för de företag som prövas av svensk myndighet<sup>90</sup>. För att skärpa minimikraven inom EU till att avse tillståndshavare från andra medlemsstater krävs dock ett arbete med att ändra tillståndsförordningen.

Som ett exempel på skärpning av de nationella kraven kan nämnas att Transportstyrelsen i april 2016 gjort en framställan om en ändring av yrkestrafiklagen.<sup>91</sup> I framställan föreslås att lagtexten blir än tydligare att när

<sup>88</sup> C-110/01, 19 juni 2003, Malika Tennah-Durez.

<sup>89</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

<sup>90</sup> 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen (2012:210).

<sup>91</sup> Framställan om ändring, 1 yrkestrafiklagen (2012:210), yrkestrafikförordningen (2012:237) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, Riskvärderingssystem enligt förordning (EU) nr 1071/2009, Transportstyrelsen. d nr TSV 2016-637.

förare begår överträdelser i samband med yrkesmässig trafik ska detta beaktas vid tillsynen av det företag som föraren vid tillfället utfört transportuppdrag för.

När ett företag har fått tillstånd att bedriva trafik utfärdat innebär det ett godkännande av myndigheterna, något som skulle kunna jämföras med en kvalitetsmärkning. Den som avtalar om transport med företag som innehar tillstånd bör kunna utgå från att företaget har gott anseende. Det goda anseendet är en del av det som provas vid tillståndsgivningen och fortlöpande vid tillsyn.

När det gäller taxitrafiktillstånd reglernas detta enbart nationellt och bestämmelserna finns i taxitrafiklagen (2012:211).

Vi bedömer att det är både möjligt och rimligt att kräva att beställaren ska kontrollera lagligheten, dvs. tillståndet, i en tjänst som han beställer på motsvarande sätt som han eller hon kontrollerar att en avtalspart kan leva upp till bland annat de kvalitetskrav som efterfrågas.

#### Annat än tillstånd

Det kan finnas skäl att kräva att beställare av en transport ska kontrollera mer än tillstånd. Det bör i så fall främst gälla förhållanden som har mer med den enskilda transporten att göra än företaget som sådant. Det bör även avse förhållanden som inte bara är möjliga, utan där det även är rimligt att kräva, att beställaren kontrollerar.

#### **Mervärdesskatt, moms**

I Sverige är det möjligt för beställare att kontrollera om svenska företag är registrerade för till exempel moms hos Skatteverket. Företag etablerade inom EU kan med hjälp av företagets så kallade VAT-nummer kontrolleras i en databas som EU-kommissionen tillhandahåller. I vårt samråd med branschen har vi fått synpunkten att en kontroll av om trafikutövaren är momsregistrerad är så enkel att göra att det inte innebär någon administrativ belastning.

Vid Transportstyrelsens prövning av ansökan om tillstånd beaktas företagets vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.<sup>92</sup>

För att få eller inneha tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik är det dock inte ett formellt krav att ett trafikföretag är registrerat för moms eller F-skatt<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> 2 kap. 11 § taxitrafiklagen (2012:211) och 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen (2012:210).

<sup>93</sup> Den som är godkänd för F-skatt betalar själv preliminärskatter och sina sociala avgifter, <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/sjalvservice/svarpavanligafragor/fskatt.4.18e1b10334ebe8bc80003982.html>.

Det är Skatteverket som har myndighetsansvaret för att företag är rätt registrerade och betalar rätt skatter.

Vi blir dock underrättade om ett företag får sin F-skattsedel återkallad. Detta är ofta ett resultat av skatteskulder eller annan misskötsamhet. Den misskötsamhet som lett till återkallande av F-skatten kan göra att vi startar en tillsyn mot tillståndshavaren. Vi får också information när Skatteverket beslutar att påföra tillståndshavaren ytterligare moms efter en revision.

Som beskrivits i avsnitt 2.3 kontrollerar vi bland annat att den som söker eller har tillstånd har en vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Misskötsamhet kring skyldigheten att betala sina skatter kan få en påverkan på rätten till tillstånd att bedriva trafik. Detta är en kontroll som faller under Transportstyrelsens ansvar, vilket talar emot att lägga det ansvaret på beställarna.

Förenklat innebär reglerna om moms att ett företag ska betala moms om det säljer momspliktiga varor och tjänster och om omsättningen sker inom Sverige. Dessa bestämmelser omfattar svenska åkerier.

Ett utländskt åkeri som till exempel utför en cabotagetransport i Sverige behöver inte alltid vara registrerat för moms i Sverige. Av Skatteverkets webbplats framgår att omvänd skattskyldighet kan gälla i vissa situationer. Det kan innebära att det utländska företaget såsom säljare av en transport inte är skattskyldig, om köparen är momsregistrerad i Sverige. I de fallen råder frivillig momsregistrering i Sverige för det utländska företaget.<sup>94</sup>

Vi har tittat på det finska regelverket avseende beställaransvar. Enligt dessa regler har beställaren ansvar för att bland annat undersöka om ett företag är registrerat för moms.<sup>95</sup> Att ett företag är momsregistrerat är dock inte detsamma som att det alltid redovisar och betalar rätt moms, något som inte en beställare kan kontrollera, vare sig det rör sig om svenska eller utländska transportföretag.

Att ställa krav på beställaren att kontrollera registrering avseende moms bedöms därför inte motiverat i förhållande till den effekt det skulle kunna få på transportmarknaden.

### **Arbetsmiljöförhållanden och sociala villkor**

Av yrkestrafiklagens och taxitrafiklagens bestämmelser framgår att även *andra omständigheter av betydelse* än viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och laglydnaden ska beaktas. Kravet på gott anseende är enligt de nationella reglerna inte uppfyllt av den som har dömts

---

<sup>94</sup> [www.skatteverket.se/foretagsochorganisationer/moms/forutlandskaforetag](http://www.skatteverket.se/foretagsochorganisationer/moms/forutlandskaforetag)

<sup>95</sup> 3 kap. 5 a § lag om kommersiell godstransport på väg.

eller påförts sanktion för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelser av bland annat löne- och anställningsförhållanden i branschen, förarnas kör- och vilotider och fordons tekniska beskaffenhet.<sup>96</sup> Det är möjligt att brister avseende arbetsmiljön och sociala villkor kan inrymmas i den tillståndsprovning som sker. Det som beaktas vid provning idag är domar eller sanktioner på arbetsmiljöområdet. Vad gäller efterlevnaden av kör- och vilotidsreglerna, som är en viktig del i förarnas arbetsmiljö, beaktas sanktionsavgifter som företaget har påförts. Även överträdelser av kraven på fordons tekniska beskaffenhet beaktas, vilka har betydelse för de anställdas arbetsmiljö och säkerhet.

Att beställare av transporter själva ska kontrollera trafikutövarens arbetsmiljö är enligt vår bedömning i det närmaste en omöjlig uppgift. Det kräver tillgång till särskild kunskap och kompetens på området. Det förutsätter även i många fall möjlighet att göra platsbesök och intervjuer med anställda. Det är inte rimligt att en presumtiv kund ska behöva företa sådan kontroll innan en tjänst köps från företaget.

Det är även svårt att tydligt ange vad som ska vara straffbart för en beställare att känna till om sin avtalsparts arbetsmiljöförhållanden och sociala villkor vid avtalstillfället och därefter. Om dessa förhållanden ska beaktas mer än vad som sker idag vid provningen av tillståndet, bör ansvaret läggas på en myndighet och inte på en enskild avtalspart. Det kan nämnas att det tidigare föreskrevs i yrkestrafiklagen att provningsmyndigheten, vid tillsyn, skulle verka för att kraven på bland annat arbetsmiljö var uppfyllda.<sup>97</sup>

### **Lönenivåer**

Det är i sig inget brott att utföra transport med förare som saknar kollektivavtal eller med förare med viss lönenivå. Lönevillkor är något som regleras mellan parterna på arbetsmarknaden. Därför är det inte heller möjligt att under straffansvar förbjuda någon att sluta avtal om transport med ett transportföretag på dessa grunder. Däremot så kan eventuellt lönevillkoren till viss del vara något som bör granskas vid tillståndsprovningen. När det gäller utfärdande av förartillstånd för tredjelandsmedborgare beaktar Transportstyrelsen i enlighet med godsförordningen vid provningen att anställningsvillkoren för denne motsvarar minst de nivåer som förekommer i normalt tillämpliga kollektivavtal.<sup>98</sup>

Det ska nämnas att EU-kommissionen den 16 juni 2016 startade överträdelseförfaranden mot Frankrike och Tyskland för deras krav på

<sup>96</sup> 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen och 2 kap. 11 § taxitrafiklagen

<sup>97</sup> 5 kap. 17 § gamla yrkestrafiklagen (1998:490), upphävd genom SFS 2012:210.

<sup>98</sup> Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009.

minimilöner inom vägtransportområdet.<sup>99</sup> Frankrike och Tyskland ansåg att kravet på att minimilöner skulle tillämpas för alla transporter som skedde på deras territorium. EU-kommissionen ansåg att kravet om minimilön på ett oproportionerligt sätt här begränsar friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för varor. Det finns i dagsläget inte uppgifter om utgången av dessa förfaranden. Förfarandet visar dock att det medlemsland som vill ställa krav på lägsta lön för personal för transportföretag från andra EU-länder noggrant bör undersöka om det är tillåtet med hänsyn till EU-rätten.

### **Förutsättningarna för cabotagetransporter**

En grundläggande förutsättning för att utföra en cabotagetransport är att det finns ett gemenskapstillstånd. En annan är att om företagets förare är medborgare i så kallat tredjeland måste denne ha ett förartillstånd. Vidare krävs att fordonet haft en inkommande internationell transport som lossats, att den avtalade transporten som därefter sker är högst nummer tre i ordningen och inom sju dagar. Därutöver ställs även krav på uppgifter i transportdokument.

Innehavet av gemenskapstillstånd kan kontrolleras i samband med att avtal sluts. De övriga förutsättningarna för cabotagetransport har dock i många fall ännu inte inträffat vid avtalstillfället. Förhållandena kan även ändras på kort tid och efter avtalstillfället. Under alla omständigheter är det uppgifter som kan vara svåra att kontrollera.

En undersökningsplikt för beställare av cabotagetransport förutsätter i många fall en fortlöpande kontroll från avtalstillfället till dess att transporten påbörjas. För att säkerställa att trafikutövare som utför godstransporter uppfyller förutsättningarna kan även kontroll behöva ske av dokument i samband med pålastning. En sådan kontroll kan vara svår att utföra eftersom det inte finns krav på att transportdokumenten, som visar den inkommande internationella transporten och varje påföljande cabotagetransport, ska medföras i fordonet.

Därför har vi funnit att det inte är rimligt att kräva att beställaren ska företa en kontroll under straffansvar i alla dessa delar. Det är i många fall inte möjligt, och i andra fall svårt, att kontrollera att förutsättningarna för att utföra transporten som cabotage är uppfyllda. Den administrativa bördan och kostnaden bedöms bli alltför stor för beställare.

Beställaren kan ändå inte helt underlåta att skaffa sig information kring förutsättningarna för en cabotagetransport. Transporten kan bli att bedöma som olaga yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen och då ska beställarens

---

<sup>99</sup> Se länk [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2101\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2101_en.htm).

ansvar bedömas enligt den lagen. Det gäller i vart fall när överträdelserna av cabotagereglererna skett i sådan utsträckning som får anses innebära en mer permanent verksamhet i Sverige och då transporten inte kan definieras som annat än en nationell transport enligt yrkestrafiklagen. Därför kan det i vissa fall krävas av beställaren att till exempel kontrollera när fordonet hade sin inkommande transport till landet för att undgå ansvar för brott.

Däremot har vi på samma sätt som skett i yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen ansett att det är rimligt att kräva att beställaren även vid en otillåten cabotagetransport ska kontrollera tillståndsinnehav. När det gäller otillåten cabotagetransport innebär det ett krav att kontrollera om föraren av transporten är tredjelandsförare och om han i så fall har förartillstånd.

#### **Skälighetsbedömning av vad beställaren haft att göra i det enskilda fallet**

En beställare ska kontrollera lagligheten i den transport han eller hon beställer av en trafikutövare. Huvudregeln är att nationellt tillstånd krävs. I undantagsfall räcker det med exempelvis gemenskapstillstånd, om transporten uppfyller villkoren för till exempel cabotage eller kombinerad trafik<sup>100</sup>. Det innebär att beställaren, i syfte att undersöka om trafikutövaren har rätt sorts tillstånd, även måste undersöka om förutsättningarna för exempelvis cabotage är uppfyllda. Som vi redan tidigare konstaterat i utredningen kan det i vissa fall vara svårt att få rätt information om en sådan transport. Mot den bakgrunden har vi ansett att undersökningsplikten ska vara kombinerad med en skälighetsprövning av vad beställaren haft att göra i det enskilda fallet.

Vid skälighetsbedömningen bör beaktas vem som är beställare, vilken relation som föreligger mellan avtalsparterna och vilken undersökning som skäligen kan begäras.

Beställaren är den som yrkesmässigt slutit avtal om transport. Det kan innebära att även en person anställd i ett företag som i tjänsten beställer taxiresa för egen transport mellan järnvägsstation och hotell kan anses som en yrkesmässig beställare. I ett sådant fall kan det ifrågasättas om det är skäligen att begära av denne att kontrollera om företaget har taxitrafiktillstånd. Däremot är situationen en annan om samma taxiresa beställs av personal på ett resebolag eller ett hotell som inom ramen för sin verksamhet erbjuder en sådan service.

Transporter kan beställas vid enstaka tillfällen liksom vara regelbundet återkommande. Den beställare som sporadiskt beställer en transport ska vid varje enskild transport undersöka om trafikutövaren har ett giltigt trafiktillstånd. Däremot är det inte lika självklart att beställaren ska undersöka trafikutövarens tillstånd vid varje enskild transport, om parterna

---

<sup>100</sup> 1 kap. 3 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

har ett *etablerat avtalsförhållande* med transporter som sker varje dag eller varje vecka. Under de omständigheterna kan det vara mer rimligt att kontrollera trafikutövarens tillstånd mera sällan.

Vid cabotagetransport ska trafikutövaren inneha gemenskapstillstånd. För att fullgöra sin undersökningsplikt måste beställaren kontrollera att samtliga förutsättningar för en cabotagetransport är uppfyllda, för att vara säker på att trafikutövaren har rätt sorts tillstånd. Detta kan vara en delikat uppgift, till exempel eftersom förutsättningarna kan ändras under tiden en transport genomförs och vara beroende av de val trafikutövaren gör. Mot den bakgrunden ska man vid bedömningen av om beställaren uppfyllt sin undersökningsplikt, beakta om han eller hon gjort vad som skäligen kan begäras i det enskilda fallet.

Beställaren ska ha fullgjort sin undersökningsplikt innan transporten börjar. Vissa av tillstånden, som har sin grund i bilaterala och multilaterala avtal, utfärdas inte förrän ett transportavtal tecknats och innebär då att trafikutövaren inte har giltigt tillstånd i samband med att avtalet tecknas. Beställarens undersökningsplikt kan i dessa fall inte uppfyllas vid avtalstillfället utan senare, men måste ha skett innan avtalad transport påbörjas.

Den information som beställaren hämtar in är en färskvara. Det innebär att en genomförd undersökning inte gäller för all framtid. Avser transporten en cabotagetransport eller en kombinerad transport måste beställaren kontrollera omständigheterna för just den transporten för att kontrollera att det endast krävs gemenskapstillstånd. Avser transporten en nationell godstransport som utförs av ett åkeri verksamt i landet, kan det finnas skäl att förlita sig på resultatet av undersökningen av det nationella tillståndet en längre tid än bara för en enskild transport.

Vid skälighetsbedömningen ska således sammanfattningsvis framförallt följande tre omständigheter beaktas:

1. vem som är beställare,
2. relation mellan avtalsparterna och
3. vilken undersökning som skäligen kan begäras.

#### **8.4 Överväganden kring informations- och dokumentationsplikt rörande undersökningsplikten**

**Bedömning:**

Det bör inte införas någon informations- eller dokumentationsplikt med avseende på att undersökningsplikten har utförts.

#### 8.4.1 Bakgrund

Under arbetets gång har branschen bidragit med synpunkter och önskemål. Ett tydligt önskemål har varit att de krav som ställs på en beställare ska utformas som en checklista, innebärande tydliga krav som beställaren kan ”bocka av” och dokumentera när åtgärderna utförts.

I kontakten med branschen har det också framkommit synpunkter kring att det bör föreskrivas om en informationsskyldighet för trafikutövarna gentemot beställarna.

#### 8.4.2 Bedömning

Vi har inte funnit det möjligt att införa krav på dokumentationsplikt för beställaren. Vi har heller inte funnit det lämpligt att införa en informationsplikt för trafikutövaren i förhållande till beställaren.

#### 8.4.3 Skäl för bedömningen

##### **En checklista över vad som ska undersökas**

Utredningen har övervägt branschens önskemål om en checklista och analyserat vilka punkter en sådan lista skulle kunna innehålla. En av de frågor som uppstod i det arbetet var hur en beställare ska visa att han eller hon uppfyllt sin undersökningsplikt i förhållande till checklistan. Det mest naturliga skulle vara att beställaren, helst genom dokumentation av något slag, presenterade vad och på vilket sätt han eller hon har undersökt. Något annat tillvägagångssätt skulle göra det svårt, för att inte säga omöjligt, för rättsväsendet att utreda eller bedöma om plikten uppfyllts. En undersökningsplikt utformad som en checklista skulle därför sannolikt behöva kombineras med dokumentationsplikt av något slag.

##### **Överväganden kring en dokumentationsplikt**

Dokumentationsplikt kan i det här avseendet regleras på två sätt. I det första fallet kan en generell dokumentationsplikt införas som innebär att en beställare ska dokumentera alla undersökningar han eller hon gör avseende en trafikutövare, oavsett om en otillåten transport genomförts. Denna typ av dokumentationsplikt är enligt vår bedömning en generell dokumentationsplikt som liknar den bokföringsskyldighet som finns föreskriven i lag. En sådan skulle i praktiken innebära att det är förbjudet att sluta avtal om transport om dokumentation inte finns, på samma sätt som det är straffbart för vissa personer att åsidosätta sin bokföringsskyldighet<sup>101</sup>. Vi har inte bedömt att en sådan generell dokumentationsplikt ska införas. I det andra fallet kan dokumentationsplikten utformas att endast avse de tillfällen en transport anses otillåten, dvs. att ett grundbrott har begåtts. Frågan är om en sådan reglering skulle vara möjlig med beaktande av

---

<sup>101</sup> Bokföringslagen (1999:1078) och 11 kap. 5 § brottsbalken.



Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Nedan kommer vi att undersöka möjligheten att kräva dokumentation av beställaren i de situationer en brottsmisstanke gällande beställaransvaret har uppstått.

#### Oskyldighetspresumtionen i artikel 6 Europakonventionen

I brottmål gäller att den misstänkte är oskyldig till dess motsatsen bevisats. Oskyldighetspresumtionen framgår även av artikel 6 i Europakonventionen<sup>102</sup>. Det innebär att det är åklagaren som har bevisbördan för att styrka att ett brott har begåtts. Det kan anses strida mot Europakonventionen om misstänkta tvingas att medverka i utredningen för att utreda sin egen brottslighet.

Förbudet att kräva att en misstänkt ska medverka i utredningen för att utreda sin egen brottslighet inträder när det kan anses föreligga en brottsanklagelse. Det innebär att det i och för sig inte finns något hinder för myndigheter att kräva dokumentation, vilket är fallet när det gäller bokföringsskyldighet, om det är för att tillgodose en lagstadgad skyldighet. Om man *därefter* genom dokumentationen hittar bristfälligheter som kan medföra straffansvar finns det inga hinder att använda sig av den. När det gäller beställares ansvar uppkommer misstanken om brott först i samband med att trafikutövaren rapporteras för ett grundbrott. Brottsmisstanken har med andra ord uppstått *innan* myndigheterna skulle komma att begära ut handlingarna. En begäran av myndigheterna att få ut beställarens dokumentation skulle därför sannolikt strida mot det så kallade självinkrimineringsförbudet. Vi har därför ansett att det inte är möjligt att föreslå en dokumentationsplikt inom ramen för beställaransvar.

#### Sanktionsavgift och Europakonventionen

Vi har som alternativ till straffrättsliga bestämmelser övervägt förslag om en sanktionsväxling, se avsnitt 8.2. Därför har vi även utrett om Europakonventionen förhindrar regler som ställer krav på dokumentation om beställaransvaret, även om bestämmelserna är föremål för sanktionsavgift. Här följer endast en kortfattad beskrivning av vår slutsats i denna del.

Utgångspunkten i svensk rätt är att administrativa sanktioner inte är att betrakta som straff. Detta talar för att bestämmelserna i Europakonventionen avseende brottmål inte blir tillämpliga om en överträdelse förenas med en sanktionsavgift. Europadomstolens praxis visar dock att det avgörande är om sanktionen bedöms vara av straffrättslig karaktär. Domstolen har formulerat hur bedömningen ska avgöras genom de så kallade

---

<sup>102</sup> Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter är införd i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Engelkriterierna.<sup>103</sup> Vår uppfattning, efter en analys av domstolens praxis, är att reglerna oavsett om de regleras straffrättsligt eller sanktionsväxlas, skulle anses ha en straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening. Det innebär i så fall att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 Europakonventionen måste beaktas vid utformning av bestämmelserna, även om reglerna sanktionsväxlas.

#### Utredningsmöjligheter vid misstänkt beställaransvar

Som beskrivs i avsnitt 8.3 har utredningen landat i att ett rimligt krav på undersökningsplikt av beställare ska avse att trafikutövaren innehar trafiktillstånd. Denna undersökningsplikt kan genomföras av beställaren av gods- och busstransporter genom att använda den e-tjänst som Transportstyrelsen erbjuder på sin webbplats<sup>104</sup> och vad avser utländska åkerier, genom att till exempel få en kopia av gemenskapstillståndet. För taxitrafiktillstånd kan beställaren få information om giltigt tillstånd genom att mejla eller ringa Transportstyrelsen.

Uppgiften om vilka företag som har tillstånd finns registrerade hos myndigheter, både i Sverige och i andra länder.<sup>105</sup> Vid utredning av ett misstänkt beställaransvar kan rättsväsendet alltså kontrollera om tillstånd finns registrerat eller inte. Om inte, talar detta för att beställaren inte gjort någon undersökning av tillståndsinnehavet. Detta blir en omständighet i utredningen. Frågan om någon gjort sig skyldig till beställaransvar bör alltså kunna utredas trots att det inte finns någon dokumentationsplikt.

#### **Överväganden kring en informationsplikt**

En uttrycklig undersökningsplikt för beställaren kan i många fall indirekt innebära att denne måste begära information från trafikutövaren. Om inte trafikutövaren informerar, kan i vissa fall inte heller beställaren uppfylla sin undersökningsplikt. Informationen kan ske genom att presentera dokument som visar på en inkommande internationell transport eller underlag för att visa att den aktuella transporten kan ske inom den tid och inom det tillåtna antalet transporter som medför rätt till cabotage.

I kontakten med branschen har framkommit synpunkten att det bör föreskrivas om en informationsskyldighet för trafikutövarna gentemot beställarna. Vi är dock tveksamma till att föreskriva om en sådan skyldighet. Trafikutövare som begår överträdelsen döms nämligen för brottet och att därutöver föreskriva om straffansvar även för underlåten information till beställaren kommer troligen ha liten, om ens någon, effekt. Det är heller inte

---

<sup>103</sup> Se Europadomstolens mål; Engel m.fl. mot Nederländerna (mål nr 5100/71).

<sup>104</sup> Se avsnitt 4.5.1.

<sup>105</sup> Artikel 16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

rimligt att straffbelägga samma person flera gånger för en i grunden samma överträdelse.

**Sammanfattande synpunkter**

Under utredningen har vi övervägt att införa en undersökningsplikt som är utformad som en checklista, så att beställaren kan ”bocka av” de delar han eller hon har undersökt. De omständigheter som potentiellt kunde ha varit föremål för en sådan undersökningsplikt är exempelvis om villkoren för en cabotagetransport varit uppfyllda. För att det skulle vara möjligt för rättsväsendet att utreda en sådan undersökningsplikt, skulle det krävas dels att beställaren dokumenterar det han eller hon gjort och dels att denna dokumentation lämnas in till rättsväsendet vid eventuell överträdelse.

En sådan dokumentationsplikt skulle sannolikt strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter, då den kräver att den misstänkte ska medverka i att utreda sin egen brottslighet. Vi har mot bakgrund av ovanstående inte funnit skäl att föreslå någon dokumentationsplikt.

Den föreslagna undersökningsplikten avser frågan om tillstånd. Utredning om detta kan genomföras oavsett om beställaren har dokumenterat kontrollen. Rättsväsendet kan kontrollera om tillstånd att bedriva trafik finns registrerat. Har uppgiften funnits tillgänglig, borde beställaren även ha kunnat kontrollera den.

### **8.5 Bör fler beställare omfattas av straffansvar vid en otillåten transport?**

**Förslag:**

Kretsen av beställare som kan bli straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport utvidgas till att avse samtliga yrkesmässiga beställare även i de fall när transportavtal slutits i flera led. Beställaren ska kunna bli straffrättsligt ansvarig om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att transporten var otillåten.

Den nuvarande skrivningen om att avtalet om transport ska ha skett för egen eller annans räkning tas bort.

**Bedömning:**

Beställaransvaret bör även fortsättningsvis endast omfatta yrkesmässiga beställare.

#### **8.5.1 Bakgrund och gällande rätt**

Enligt nuvarande reglering kan endast den beställare som slutit avtal med trafikutövaren, den som utför den avtalade transporten, dömas till straffansvar vid en otillåten transport. Det innebär att om avtal om en

otillåten transport slutits i flera led, i en kedja, så är det bara den sista beställaren i transportkedjan som kan hållas straffrättsligt ansvarig.

Dagens regler om beställansvar omfattar också endast den som yrkesmässigt sluter avtal om transporten. Straffansvarsregeln gäller alltså inte privatpersoner.

Under utredningen har det framförts förslag som innebär att även icke yrkesmässiga beställare ska kunna drabbas av ansvar när grundbrott har begåtts. Det har också kommit in synpunkter, att i de fall transportavtal slutits i flera led, så ska fler beställare än den sista kunna straffas.

### 8.5.2 Förslaget

Vi föreslår att kretsen av beställare som kan hållas straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport utvidgas till att avse samtliga yrkesmässiga beställare, om transport sålts i flera led. Det innebär i dessa fall att fler än den som sluter avtalet med den som utför transporten kan bli straffrättsligt ansvariga.

Vi föreslår också att skrivningen om att avtalet ska ha skett för egen eller annans räkning tas bort. Det innebär dock ingen förändring i sak, då fokus enligt förslaget ligger på vem som slutit avtalet. Straffansvar kan alltså fortfarande drabba den som sluter avtalet oavsett om avtalet sker för egen eller annans räkning.

### 8.5.3 Bedömningen

Vi anser att beställansvaret även fortsättningsvis endast bör omfatta yrkesmässiga beställare.

### 8.5.4 Skäl för förslag och bedömning

#### **Yrkesmässiga beställare**

Begreppet yrkesmässighet förekommer i ett stort antal författningar inom skilda rättsområden och skiftar beroende på sammanhang. Det kan användas som kvalificering av viss verksamhet och kan då innefatta krav på viss regelbundenhet, varaktighet och omfattning.<sup>106</sup> Det kan även användas på enstaka förfaranden där förfarandet ingått som ett led i en verksamhet som kan betecknas som yrkesmässig.<sup>107</sup> När det gäller yrkestrafiken definieras yrkesmässighet som verksamhet där gods transporteras för annans räkning eller som verksamhet med persontrafik för allmänheten eller särskilda användarkategorier mot ersättning.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) och Skatteverkets vägledning s. 846.

<sup>107</sup> 1 kap. 1 § och 3 § patentlagen (1967:837).

<sup>108</sup> Artikel 2 förordning (EG) nr 1071/2009.

Enligt vår uppfattning borde begreppet yrkesmässigt i beställaransvarsreglerna kunna tolkas som den som i en yrkesmässig verksamhet avtalar om transport. Det borde alltså kunna avse såväl en yrkesmässig beställare med transportförmedling som huvudsaklig näringsverksamhet, som en hantverkare som beställer transport för leverans av sina varor. Frågan om yrkesmässighet vid beställaransvar har dock aldrig prövats av domstol.

Under utredningen har det framförts att det finns problem med laglydnad hos trafikutövaren vid vissa typer av transporter som typiskt sett beställs av privatpersoner. Flytttransporter har lyfts fram som ett sådant exempel. Vi har därför övervägt om det finns skäl för att låta beställaransvarsreglerna omfatta privatpersoner. Vår slutsats är dock att det inte finns tillräckliga skäl för ett sådant förslag. Vi har då beaktat att det inte kan anses rimligt att kräva att en privatperson som endast gör beställning vid enstaka tillfällen ska skaffa sig kunskap om vad som krävs för att utföra en viss typ av transport. För att komma till rätta med oseriösa aktörer inom vissa specifika branscher borde istället kontrollerna mot just dessa trafikutövare kunna skärpas. Vi bedömer alltså att beställaransvaret även fortsättningsvis bör avse den som yrkesmässigt sluter avtal om transport.

### **Kan kretsen av yrkesmässiga beställare som kan hållas straffrättsligt ansvariga utvidgas?**

#### Jämförelse med arbetsmiljöreglerna

Under arbetet har vi tittat på om det går att jämföra beställaransvaret med ansvarsförhållanden som regleras i annan lagstiftning. I arbetsmiljölagen finns regler som innebär att varje led kan drabbas av straffansvar.

Arbetsmiljölagen reglerar skyldigheter för arbetsgivare att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och på arbetsplatsen. I arbetsmiljölagstiftningen finns bestämmelser som innebär att flera företag kan hållas ansvariga för det eventuella brott som orsakas en anställd, se *figur 1*. Syftet är att skydda arbetstagaren från eventuell brottslighet som arbetsgivaren/arbetsgivarna, av oaksamhet eller av uppsåt, begår mot den anställda.



*Figur 1*

Kraven på en arbetsgivare är långtgående i arbetsmiljölagen. Denne ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall,

utreda arbetsskador osv.<sup>109</sup> Vid byggnads- eller anläggningsentreprenad finns ytterligare skyldigheter för ”den som låter utföra arbetet”, dvs. byggherren.<sup>110</sup> Byggherren kan utse sig själv eller någon annan till byggarbetsmiljösamordnare, men den omständigheten att någon annan utses befriar inte byggherren från samtliga arbetsmiljörättsliga skyldigheter. Därutöver finns en bestämmelse som föreskriver att även andra som medverkar i ett byggnads- eller anläggningsarbete ska se till att arbetsmiljösynpunkter uppmärksammas.<sup>111</sup>

Dessa bestämmelser innebär bland annat att straffrättsligt ansvar kan utkrävas av byggherren, och ibland även av de underentreprenörer som anlitas om de har brustit i sitt ansvar till följd av uppsåt eller oaktsamhet.

#### Bör fler beställare omfattas av straffrättsligt ansvar?

Frågan är om det är en lämplig lösning att utöka beställarnas ansvar på motsvarande sätt som i arbetsmiljölagstiftningen, se *figur 2*.



*Figur 2.*

Teoretiskt och juridiskt sett finns inga hinder att utkräva ansvar för beställare i tidigare led, på motsvarande sätt som arbetsmiljölagen ställer krav på samtliga aktörer i en byggnads- eller anläggningsentreprenad.

Till skillnad mot arbetsmiljölagstiftningen, vars syfte är att skydda arbetstagare från arbetsgivarens brottslighet, reglerar bestämmelserna om beställaransvar en skyldighet för uppdragsgivaren att ta ansvar för en uppdragstagares brottslighet. Visserligen kan man hävda att transportköpare i vissa fall borde tvingas till ett större ansvar gentemot trafikutövaren, speciellt om trafikutövarna är små åkerier. Åkerierna kan då känna stark press att ta de uppdrag som de får även om det krävs att de måste bryta mot gällande bestämmelser för att fullgöra det avtal som tecknats. I sådana fall skulle det kunna finnas fog för att jämställa en beställare med en arbetsgivare och öppna ansvarskedjan för beställare.

#### Är en utvidgning av beställares ansvar proportionerlig?

Proportionaliteten av en reglering med straffansvar av samtliga beställare som slutit transportavtal i flera led är beroende av vilka krav ansvaret förenas med. När en godstransport ska genomföras kan varuägaren kontakta

<sup>109</sup> 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

<sup>110</sup> 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen samt kommentaren till bestämmelsen.

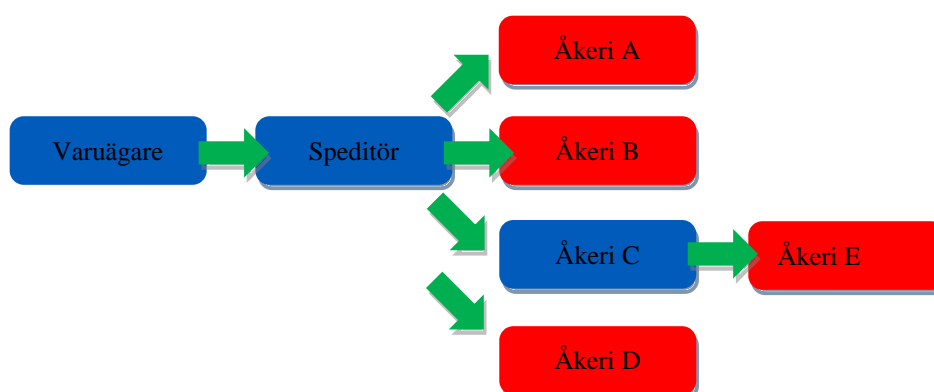
<sup>111</sup> 3 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

en speditör som i sin tur förmedlar tjänsten vidare till ett åkeri. Detta åkeri kan komma att i sin tur avtala med ett annat åkeri. Det är därför inte alltid känt för en avtalspart vem som slutligen kommer att utföra transporten. Avtal kan tecknas dagar i förväg, men också enbart några timmar innan transporten äger rum. Har åkeriet ingen kapacitet att utföra den sålda transporten, och måste hitta en snabb lösning, kan det använda sig av en förmedlingstjänst på internet.

Varuägaren kan vid köp av transport kontrollera säljaren av transporten, men om säljaren i sin tur tecknar avtal om transporten med någon kan det vara svårare att kontrollera det företaget. I vissa fall har varuägaren inte heller information om vem eller vilka som slutligen fraktar deras gods och kanske inte heller på vilket sätt godset fraktas, dvs. via lastbil, järnväg, flyg eller fartyg.

I *exempel 1* nedan, som är en grov förenkling av hur en transportbeställning kan se ut, har en schematisk skiss upprättats. De blå rutorna visar samtliga aktörer som skulle komma att anses som beställare vid en utvidgning av ansvaret. De röda rutorna avser trafikutövarna och slutligen de gröna pilarna de avtal som tecknats mellan parterna. Om straffansvaret utökades till att avse samtliga led, samtidigt som det förenades med en undersökningsplikt som gäller för samtliga som i något av ledet beställt transporten skulle det i exemplet innebära att en varuägare istället för att kontrollera ett avtal måste kontrollera sex avtal. Vår bedömning är att ett sådant ansvar skulle leda till alltför stor administration och för stora kostnader kring varje enskild transport samt medföra risk för tidsförluster av de transporter som äger rum varje dag.

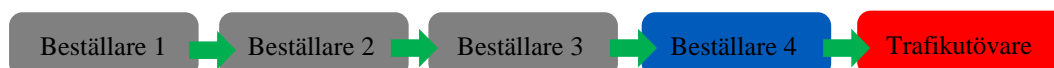
#### *Exempel 1*



Däremot anser vi att om en beställare, oavsett var i ett led av flera beställare han befinner sig, *känt till eller haft skälig anledning att anta* att en otillåten transport utförs bör denna kunna bli straffrättsligt ansvarig. Ansvaret

kommer då kunna göras gällande mot beställare som uppsåtligen eller mot bättre vetande beställer olagliga transporter. Ansvaret kan då träffa beställare 1 – 4 i exempel 2 nedan. Ändringen i sig medför ingen ökad administration eller kostnad av betydelse, och den är rimlig då ansvaret endast faller på de beställare som trots bättre vetande sluter avtal om olagliga transporter.

### Exempel 2



### Vilka beställare ska omfattas av undersökningsplikt?

En viktig utgångspunkt är att en föreskriven undersökningsplikt ska vara möjlig och rimlig att utföra. Vi anser därför att en undersökningsplikt, förenad med straffansvar, endast ska avse den som sluter avtal med den som faktiskt utför transporten – trafikutövaren. Indirekt kommer det dock att innebära att varje beställare måste kontrollera sin avtalsparts tillstånd så länge han inte är säker att transporten kommer att säljas vidare till en annan person.

### **Andra alternativ som vi har övervägt**

#### Straffbar oaktsamhet

En skrivning, snarlik dagens formulering, är att straffansvar även ska kunna drabba den som av oaktsamhet sluter avtal om transport i det fall trafikutövaren saknar tillstånd. Det kan tyckas att ett sådant ansvar medför vissa bevislättnader för åklagaren, men det finns en skillnad på att vara oaktsam eller *straffbart oaktsam*. Som exempel kan nämnas att vid vissa fall av trafikbrott sker bedömningen av straffbar oaktsamhet utifrån den normalt skicklige förarens körsätt med hänsyn tagen till den misstänkte förarens egna förutsättningar.<sup>112</sup> Det skulle, tillämpat på beställaransvaret, troligen ha samma effekt som ansvarsformuleringen *känt till eller haft skälig anledning att anta*. Att förändra beställaransvaret – till ett oaktsamhetsbrott – skulle därför enligt vår bedömning inte medföra några väsentliga förändringar i tillämpningen av bestämmelserna.

#### Strikt ansvar och farebrott

Vi har redogjort för skälen till att behålla den straffrättsliga regleringen av beställaransvaret, se avsnitt 8.2. Vår uppfattning är att det i dagsläget inte är rimligt att förena beställaransvaret med strikt ansvar. Strikt ansvar innebär

<sup>112</sup>Regeringens proposition 1994/95:23, Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 60, 61 och 122.



att en person har ett ansvar även om han eller hon inte har agerat uppsåtligt eller oaktsamt.

I samtal med branschen har det framkommit att vissa företrädare ser en fördel med att beställaransvaret konstrueras som ett farebrott, på samma sätt som enligt skattebrottslagen<sup>113</sup>. Skattebrottslagens konstruktion innebär att det för ansvar enbart krävs att det förelegat risk för att fel skatt ska betalas in; inte att fel skatt faktiskt inbetalats. Det kan ske bland annat genom att gärningsmannen uppsåtligt lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att lämna föreskriven uppgift till myndighet.<sup>114</sup> För att ett farebrott ska föreligga krävs att det har uppkommit risk för en viss effekt, men effekten behöver alltså inte ha inträffat.

En motsvarande konstruktion inom ramen för beställaransvar skulle vara svår att genomföra. Det finns idag inte några skyldigheter att lämna dokumentation av till exempel tecknade transportavtal till någon kontrollmyndighet. Att införa ett sådant system skulle dessutom medföra stora kostnader för såväl näringsidkare som myndigheter, både vad gäller administration och personalåtgång. Dessutom bör det noteras att inte ens trafikutövaren enligt dagens regler kan dömas till straffansvar för försök att begå grundbrottet.

Efter genomgång av de olika ansvarsformerna har utredningen kommit fram till att den nuvarande regleringen, *känt till eller haft skälig anledning att anta*, är att föredra. Den kräver att beställaren ska vara aktsam och inte ingå avtal som kan misstänkas vara olagliga.

## **8.6 Övriga rättsliga aspekter**

### **8.6.1 Beställaransvaret i en egen lag?**

I dag finns bestämmelserna om beställaransvar i olika regelverk i anslutning till brotten som kan ligga till grund för beställaransvar, grundbrotten. Det finns därmed beställaransvarsregler i yrkestrafiklagen, taxitrafiklagen och förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES).

Vi har övervägt att flytta samtliga bestämmelser om beställaransvar till en egen lag. Syftet skulle vara tydliggöra de krav på åtgärder som ställs vid avtal om transport. Med hänsyn till de regelförändringar som föreslås har vi inte bedömt att det finns något behov av en egen lag, och vi anser därför att beställaransvaret även fortsättningsvis ska regleras i anslutning till bestämmelserna om grundbrotten.

---

<sup>113</sup> Skattebrottslagen (1971:69).

<sup>114</sup> 2 § skattebrottslagen (1971:69).

### 8.6.2 Straffskalor

Det finns idag olika straffskalor för beställaransvar beroende på vilket grundbrott som utförts. Straffskalan för beställaransvar är böter eller fängelse i högst ett år i yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen. I förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom EES som avser internationell transport utan tillstånd och otillåten cabotagetrafik är straffskalan endast böter. Skillnaderna i straffvärde på brotten framstår som omotiverade. Vi har därför övervägt att föreslå att straffskalan för de beställningar som avser internationell transport utan tillstånd och otillåten cabotagetrafik ska skärpas.

Samma skillnad i straffskalorna finns dock även för grundbrotten. Olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik kan medföra böter och fängelse i ett år, medan den som driver trafik utan gemenskapstillstånd eller busstrafik i strid med cabotagereglerna endast kan dömas till böter. Att ha en strängare straffskala för den som beställt en otillåten transport än för den som utför transporten anser vi inte motiverad. För att ändra straffskalan för beställaransvar skulle därför enligt vår uppfattning även straffskalan för grundbrotten behöva ändras.

Det är endast riksdagen som genom lag kan föreskriva om fängelsestraff. Riksdagens möjlighet att bemyndiga regeringen att föreskriva om rättsverkan av brott får inte avse annat än böter.<sup>115</sup> Därför är det inte möjligt att ändra i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter och föreskriva om en skärpning av straffskalan, utan i stället krävs att ändringen sker i lagform. Vi har inte bedömt det som möjligt att inom detta uppdrag göra en översyn och utreda konsekvenserna av att ändra om delar av eller hela förordningen till lag. Därför nöjer vi oss med att konstatera bristen på logik.

### 8.6.3 Bestämmelser i brottsbalken

#### **Bestämmelser om medverkan till brott**

Under utredningsarbetet har vi undersökt andra länders eventuella bestämmelser om beställaransvar. Med undantag från Finland har vi inte hittat några regler som motsvarar det svenska beställaransvaret. Däremot har vi funnit att Danmark och Norge i vissa fall tillämpar medverkansreglerna på den beställare som deltagit i en överträdelse som motsvarar till exempel olaga yrkesmässig trafik. Den möjligheten finns även enligt befintlig svensk lagstiftning, om fängelse är föreskrivet för brottet.

För olaga yrkesmässig trafik<sup>116</sup> och olaga taxitrafik<sup>117</sup> finns fängelse i straffskalan. Medverkansregeln i 23 kapitlet brottsbalken blir därför

---

<sup>115</sup> 8 kap. 3 § regeringsformen.

<sup>116</sup> 5 kap.1 § yrkestrafiklagen (2012:210).

tillämplig.<sup>118</sup> Det innebär att inte enbart gärningsmannen, i det här fallet trafikutövaren, blir straffrättsligt ansvarig utan även medhjälpare som främjat gärningen. Bevisbördan är dock i detta avseende, jämfört med beställaransvaret, högre då det krävs uppsåt istället för att beställaren *känt till eller haft skälig anledning anta* att transporten var olaglig. Straffskalan medför vidare vissa möjligheter att tillämpa de straffprocessuella tvångsmedel som finns reglerade i 24 – 28 kapitlet rättegångsbalken.

Ovanstående bestämmelser, dvs. vissa lagrum i 23 kapitlet brottsbalken (reglerar bland annat medverkan till brott) och i 24 – 28 kapitlet rättegångsbalken (reglerar olika straffprocessuella tvångsmedel) är dock inte tillämplig för exempelvis beställaransvar avseende otillåten cabotage. Orsaken är att fängelse inte ingår i straffskalan. Detta är en besvärande omständighet, då cabotagetransporter till sin natur är gränsöverskridande.

#### **Förverkandebestämmelser**

Vid kontakt med Åklagarmyndigheten har vi uppmärksammats på att förverkandebestämmelsen i 36 kap. 1 § brottsbalken inte är tillämplig vid brott mot beställaransvarsreglerna. Förverkande kan enligt nuvarande reglering endast ske om det för brottet är förskrivet fängelse i mer än ett år. Inget av de brott som regleras i taxitrafiklagen har en straffskala som möjliggör förverkande. Det innebär att även om det finns pengar tillgängliga i taxifordonet, och som använts för att betala för resan, kan dessa inte tas i beslag i syfte att förverkas. Det innebär att gärningsmannen får behålla de pengar han eller hon tjänat på brottet. En sådan ordning är otillfredsställande. För att komma till rätta med detta skulle man kunna införa en bestämmelse om förverkande i bland annat taxitrafiklagen. En sådan förändring skulle innebära att det i framtiden finns möjlighet att förverka egendomen istället för att återlämna den till gärningsmannen.

#### **8.6.4 Avtalsklausuler/friskrivningsklausler**

Under arbetets gång har vi fått frågan om straffbestämmelserna om beställaransvar kan utformas så att beställaren, för att undgå straffansvar, måste införa en avtalsklausul i sina avtal som kräver att motparten följer de lagar och regler som finns inom området. En sådan avtalsklausul liknar i sitt innehåll de så kallade friskrivningsklausulerna som vi har hittat vid granskningen av förundersökningar om beställaransvar. Förekomsten av dessa friskrivningsklausuler har medfört osäkerhet kring frågan om beställaren kan ställas till ansvar, vilket i sin tur medfört att ett antal förundersökningar har lagts ner. Vår bedömning i frågan är att det dels inte är möjligt att avtala bort straffansvar, dels att en regel med en avtalsklausul av denna art skulle motverka syftet att skapa ordning och reda i branschen.

<sup>117</sup> 5 kap.1 § taxitrafiklagen (2012:211).

<sup>118</sup> 23 kap. 4 § brottsbalken.

## 9 Konsekvenser

### A. Allmänt

#### 9.1 Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

Att marknaden för transporttjänster på väg fungerar väl är en viktig del i samhällsekonomin och människors vardag, både vad gäller godstransporter och persontransporter med buss och taxi. Transportområdet är omgärdat av en omfattande reglering i syfte att hålla till exempel miljöpåverkan, trafiksäkerhet och den sunda konkurrensen i schack. Som ett led i att också låta dem som efterfrågar transporterna ta sin del av ansvaret för regelefterlevnaden finns de straffrättsliga reglerna om beställaransvar. Bestämmelserna omfattar gods-, buss- och taxitransporter. Reglerna syftar till att göra yrkesmässiga beställare av transporter som sker utan de tillstånd som krävs eller som sker med brott eller överträdelse av de så kallade cabotagereglerarna ansvariga för brott. Straffansvar kan bli aktuellt i de fall då köparen ”kände till eller hade skälig anledning anta” att transporten skulle komma att bryta mot reglerna. Regler om beställaransvar inom transportområdet har funnits i olika utformningar sedan 1972.

Den 1 oktober 2015 gav regeringen ett uppdrag till Transportstyrelsen att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken.<sup>119</sup> Beställaransvaret var en av frågorna.

I detta uppdrag har vår uppgift varit att utreda om den nuvarande regleringen av beställaransvar skapar tillräckliga förutsättningar för ordning och reda i transportbranschen. I uppdragsbeskrivningen anger regeringen att beställarledens agerande är av avgörande betydelse för hur marknaden för vägtransporter fungerar. Vidare anges att det som ska eftersträvas är ett tydligt regelverk som klargör vad som ankommer på beställare av transporttjänster.

Det har i arbeten med utredningar om beställares ansvar framförts att ansvaret för den som köper transporter är ett viktigt instrument för att komma till rätta med missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken.<sup>120</sup> Eftersom alla företagare är beroende av sina kunder, är det mycket viktigt att genom olika åtgärder söka förmå transportköparna att avstå från att anlita företag som inte följer gällande regler.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Regeringsbeslut 2015-10-01, d nr N2015/06815/MRT. Uppdrag att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken.

<sup>120</sup> Regeringens proposition 1997/98:63 En reformerad yrkestrafiklagstiftning, s.114.

<sup>121</sup> Regeringens proposition 2013/14:234 Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg, s. 24.

Vi har konstaterat att reglerna om beställaransvar inte tillämpas i någon större utsträckning av polis och åklagare, se avsnitt 6.2.5. Vi har dock inte kunnat konstatera att dagens reglering i sig utgör ett problem, se avsnitt 7. Att ändra reglerna kan ändå påverka hur beställare agerar och i slutändan få effekt på transportmarknaden. Därför har vi, efter synpunkter från bransch och företrädare för polis och åklagare, utrett vissa regelförändringar. Denna utredning har resulterat i ett förslag om ändring av bestämmelserna om beställaransvar.

## **9.2 Vad ska uppnås?**

Syftet med reglerna om beställaransvar är att bidra till ordning och reda på transportmarknaden. Förslaget syftar till att tydliggöra och öka beställarnas ansvar. De föreslagna förändringarna innebär för det första att den beställare som sluter avtal med trafikutövaren, alltså den som faktiskt utför transporten, inom ramen för en uttrycklig undersökningsplikt ska kontrollera att transporten sker med stöd av rätt tillstånd. För det andra utvidgas kretsen av beställare som kan hållas straffrättsligt ansvariga för en otillåten transport till att omfatta fler beställare än den som ingått avtal med trafikutövaren.

En straffansvarsregels syfte är i många fall att få till stånd ett önskat handlingsmönster och påverka hur den som regeln riktar sig till agerar. Straffansvaret medför i sig att många känner en moralisk plikt att följa lagen och att göra rätt. Ett mer omfattande straffansvar i sig kan alltså få beställare att bli än mer noggranna och aktsamma när avtal sluts om transporter. Detsamma gäller om bevisbördans placering ändras. Det måste ändå poängteras att om respekten för reglerna ska upprätthållas får inte risken att upptäckas bli alltför låg. Från branschen har det framförts att sannolikheten för att bli stoppad för vägkontroll idag är liten. För att inte syftet med straffansvaret ska urholkas får risken att utsättas för vägkontroll antagligen i vart fall inte sjunka.

## **9.3 Vilka är lösningsalternativen?**

### **9.3.1 Effekter om ingenting görs**

Om reglerna om beställaransvar ska få effekt måste polis- och åklagarmyndigheten uppmärksamma och utreda när misstanke om sådana brott föreligger. Detta gäller oavsett om dagens regler fortsätter gälla, eller om de föreslagna lagändringarna beslutas. Om ingenting görs kommer dagens regler att fortsätta gälla. I den mån dagens regler är otydliga med låga krav kommer denna situation att kvarstå. Det innebär att till den del avsaknaden av lagföringen beror på att regleringen har brister så kommer bekymret att finnas kvar.

### 9.3.2 Alternativ som inte innebär reglering

Ett alternativ till att föreslå en ändring av reglerna skulle kunna vara att öka informationen kring det gällande regelverket.

Det kan nämnas att Transportstyrelsen den 30 maj 2013 fick ett uppdrag av regeringen att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg. En del av uppdraget rörde beställaransvaret vid cabotagetransporter. Transportstyrelsen slutrapporterade detta uppdrag den 28 februari 2014. För beställaransvarets del resulterade uppdraget i att vi inte lämnade något förslag på regeländringar. Vi skrev dock att vi hade för avsikt att genomföra informationsinsatser rörande beställaransvaret mot bakgrund av den osäkerhet som rådde kring vad beställaransvaret innebär.<sup>122</sup>

Vid tiden efter den rapporten har vi informerat och berört frågan om beställaransvar inom ramen för den kontinuerliga dialogen med branschen. Vi har också utvecklat en e-tjänst som finns tillgänglig på vår webbplats. Den innebär att vem som helst kan få information om ett visst företag har tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik för gods och buss, vem som är trafikansvarig, hur många fordon som tillståndet medger och hur många kopior på gemenskapstillståndet som finns med mera.

Det är givetvis viktigt att Transportstyrelsen inom ramen för sitt uppdrag arbetar aktivt med informationsinsatser kring till exempel gällande regler. Däremot gör vi inte bedömningen i det här fallet att ytterligare informationsinsatser är ett fullvärdigt alternativt till reglering.

### 9.3.3 Regleringsalternativ

#### **Förslag till nya bestämmelser om beställaransvar**

Vi föreslår förändringar av befintliga regler om beställaransvar i 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210), 5 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:2011) och 6 § förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Förändringarna innebär att en uttrycklig undersökningsplikt införs för den beställare som slutit avtal om transport med trafikutövaren, dvs. den sista beställaren i ledet. Undersökningsplikten avser frågan om trafikutövaren har tillstånd till att utföra avtalad transport. Därutöver utvidgas begreppet beställare från att enbart avse den beställare som slutit avtal med trafikutövaren till att avse samtliga beställare som slutit avtal om transport. Det betyder att alla beställare, även om transportavtal slutits i flera led, kan bli straffrättsligt ansvariga om de *känt till eller haft skälig anledning att anta* att en otillåten transport utförs.

---

<sup>122</sup> Delredovisning av regeringsuppdrag N2013/2816/TE, Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg, 2. Konkurrensvillkor/cabotagetransporter och 4. Beställaransvar, s. 70.

I avsnitt 8 har vi gjort en genomgång över de regleringsalternativ som vi har övervägt under arbetets gång. Utredningen har bland annat undersökt för- och nackdelar med straffansvar och sanktionsavgift, vilket ansvar som är rimligt att kräva av en beställare och bestämmelsernas utformning i övrigt.

Här följer en sammanfattning av våra överväganden med hänvisning till respektive del i avsnitt 8.

**Straffansvar eller sanktionsavgift**

Se avsnitt 8.2.

Vi har övervägt om beställaransvaret ska finnas kvar i det straffrättsliga systemet eller om det vore lämpligare att föreslå en sanktionsväxling. En sanktionsväxling skulle innebära att sanktionsavgift påförs vid överträdelse istället för straff. Vi ser fördelar med en sanktionsväxling. Ett system med sanktionsavgift är i sig en mer effektiv och handlingsdirigerande metod än kriminalisering. Dock bedömer vi det inte som lämpligt att sanktionsväxla enstaka bestämmelser åt gången, eftersom ett sådant tillvägagångssätt kan innebära att helheten förbises. I avsnitt 8.2.3 har vi nämnt olika aspekter som kan behöva utredas om sanktionsväxling skulle bli aktuell.

Vi ser ytterligare skäl till att det även fortsättningsvis är lämpligast att bestämmelserna är förenade med straffansvar.

Ett skäl är att det inom straffrätten finns verktyg såsom straffprocessuella tvångsmedel för att utreda överträdelser. Motsvarande verktyg finns inte idag inom ramen för sanktionsavgifter. Ett annat skäl är att sanktionsavgift är förenat med strikt ansvar. Det innebär att det är av vikt att den som drabbas lätt ska kunna förstå vilket agerande som efterfrågas för att göra rätt. I dagsläget är det inte alltid lätt för en beställare att få rätt information från sin avtalspart. Under de omständigheterna är ett strikt ansvar inte rimligt.

**Beställaransvaret i en egen lag?**

Se avsnitt 8.6.1.

I dag finns bestämmelserna om beställaransvar i olika regelverk i anslutning till brotten som kan ligga till grund för beställaransvar (grundbrotten). Det finns därmed beställaransvarsregler i yrkestrafiklagen, taxitrafiklagen och förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES).

Vi har funderat över om det finns anledning att flytta bestämmelserna om beställaransvar till en egen lag. Vi har inte bedömt att det finns något behov av en egen lag, och vi anser därför att beställaransvaret även fortsättningsvis ska regleras i anslutning till bestämmelserna om grundbrotten.

**Samordning av straffskalorna**

Se avsnitt 8.6.2.

Det finns idag olika straffskalor för beställaransvar beroende på vilket grundbrott som begåtts. Straffskalan för beställaransvar är böter eller fängelse i högst ett år i yrkestrafiklagen och taxitrafiklagen. I förordningen om internationella vägtransporter inom EES, som avser internationell transport utan tillstånd och otillåten cabotagetrafik, är straffskalan endast böter. Skillnaderna i straffvärde på brotten framstår som omotiverade. Vi har därför övervägt att föreslå att straffskalan för de beställningar som avser internationell transport utan tillstånd och otillåten cabotagetrafik ska skärpas.

Samma skillnad i straffskalorna finns dock även för grundbrotten. Olaga yrkesmässig trafik och olaga taxitrafik kan medföra böter och fängelse i ett år, medan den som driver trafik utan gemenskapstillstånd eller busstrafik i strid med cabotagereglerna endast kan dömas till böter. Att ha en strängare straffskala för den som beställt en otillåten transport än för den som utför transporten anser vi inte motiverad. För att ändra straffskalan för beställaransvar skulle därför enligt vår uppfattning även straffskalan för grundbrotten behöva ändras.

Det är endast riksdagen som genom lag kan föreskriva om fängelsestraff. Riksdagens möjlighet att bemyndiga regeringen att föreskriva om rättsverkan av brott får inte avse annat än böter.<sup>123</sup> Därför är det inte möjligt att ändra i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter och föreskriva om en skärpning av straffskalan, utan i stället krävs att ändringen sker i lagform. Vi har inte bedömt det som möjligt att inom detta uppdrag göra en översyn och utreda konsekvenserna av att ändra om delar av eller hela förordningen till lag. Därför nöjer vi oss med att konstatera bristen på logik.

**Införandet av en uttrycklig undersökningsplikt och vilka förhållanden ska beställaransvaret omfatta**

Se avsnitt 8.3.

Enligt gällande rätt kan beställaren hållas ansvarig om denne känt till eller haft skälig anledning att anta att en transport varit otillåten. Enligt vår bedömning innebär detta att en beställare även idag har en viss skyldighet att undersöka förhållandena kring transporten om det finns omständigheter kring transporten och avtalet som indikerar att det kan vara fråga om en otillåten transport. Frågan är om det finns skäl att föreskriva om en uttrycklig undersökningsplikt i samtliga fall.

---

<sup>123</sup> 8 kap. 3 § regeringsformen.



En aktiv undersökningsplikt ställer högre krav på beställaren. Utgångspunkten är att en undersökningsplikt ska vara möjlig och rimlig att utföra. Vi anser att det är rimligt att en sådan skyldighet, som är förenat med straffansvar, endast avser den som sluter avtal med den som faktiskt utför transporten – trafikutövaren. Den åtgärden medför en viss ökad administration och kostnad för näringsidkaren, men är nödvändig för att säkerställa regelefterlevnaden. Det är rimligt att kräva att den beställaren ska kontrollera lagligheten i en tjänst som han beställer på motsvarande sätt som denne kontrollerar att en avtalspart kan leva upp till bland annat de kvalitetskrav som efterfrågas.

Enligt gällande rätt kan beställaren hållas ansvarig om denne känt till eller haft skälig anledning att anta att en transport varit otillåten. De förhållanden som avgör om en transport är olaglig är till exempel om tillstånd saknas eller att exempelvis villkoren för cabotage inte är uppfyllda. Under utredningen har frågan väckts om beställarens ansvar även ska omfatta andra förhållanden, såsom att föraren har skäliga arbetsvillkor och att trafikutövaren är registrerad för moms.

En förutsättning för beställansvar är att själva transporten är olaglig. Om man anser att det finns missförhållanden kring transporten som behöver rättas till är det reglerna om själva transporten som behöver ändras. Först därefter kan beställaren få ett utökat ansvar. För att få yrkestrafiktillstånd eller gemenskapstillstånd finns vissa krav. Tillståndet innebär att det aktuella företaget fått en slags kvalitetsstämpel av den behöriga myndigheten (i Sverige är det Transportstyrelsen). När en beställare efter kontroll konstaterat att tillstånd finns så bör denne kunna utgå från att transporten utförs av ett schyst företag. Om man vill att fler saker ska beaktas vid tillståndsprövningen behöver man göra en översyn av det regelverket.

Därför anser vi att beställansvaret inte bör omfatta fler förhållanden än att transporten sker med rätt tillstånd.

#### **Undersökningsplikt – informations- och dokumentationsplikt**

Se avsnitt 8.4.

Eftersom vi föreslår att en uttrycklig undersökningsplikt ska införas har vi övervägt om det bör införas någon informations- och dokumentationsplikt rörande undersökningsplikten.

Under utredningen har vi övervägt att införa en undersökningsplikt som är utformad som en checklista, så att beställaren kan ”bocka av” de delar han eller hon har undersökt. De omständigheter som potentiellt kunde ha varit föremål för en sådan undersökningsplikt är exempelvis om villkoren för en cabotagetransport varit uppfyllda. För att det skulle vara möjligt för

rättsväsendet att utreda en sådan undersökningsplikt, skulle det krävas dels att beställaren dokumenterar det han eller hon gjort och dels att denna dokumentation lämnas in till rättsväsendet vid eventuell överträdelse.

Enligt vår bedömning skulle en sådan dokumentationsplikt sannolikt strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter, då den kräver att den misstänkte ska medverka i att utreda sin egen brottslighet. Vi har mot bakgrund av ovanstående inte föreslagit någon dokumentationsplikt.

Den föreslagna undersökningsplikten avser frågan om tillstånd. Utredning om detta kan genomföras oavsett om beställaren har dokumenterat kontrollen. Rättsväsendet kan kontrollera om tillstånd att bedriva trafik finns registrerat. Har uppgiften funnits tillgänglig, borde beställaren även ha kunnat kontrollera den.

#### **Bör fler beställare omfattas av straffansvar vid en otillåten transport?**

Se avsnitt 8.5.

Enligt nuvarande reglering kan endast den beställare som slutit avtal med trafikutövaren dömas till straffansvar vid en otillåten transport. Med trafikutövare avses den som utför den avtalade transporten. Det innebär att om avtal om en otillåten transport slutits i flera led, i en kedja, så är det bara den sista beställaren i transportkedjan som kan hållas straffrättsligt ansvarig.

Dagens regler om beställansvar omfattar också endast den som yrkesmässigt sluter avtal om transporten. Straffansvarsregeln gäller alltså inte privatpersoner.

Vi har tittat på om fler beställare bör omfattas av straffansvar vid en otillåten transport.

Vad gäller frågan om att även beställare högre upp i en avtalskedja (de beställare som avtalat om transport med någon som i sin tur köpt transporten av annan) kan omfattas av en undersökningsplikt gör vi följande bedömningar. Utgångspunkten är att en undersökningsplikt ska vara möjlig och rimlig att utföra. Vi anser därför att det är rimligt att en sådan skyldighet, som är förenat med straffansvar, endast avser den som sluter avtal med den som faktiskt utför transporten – trafikutövaren. Indirekt kommer det dock att innebära att varje beställare måste kontrollera sin avtalsparts tillstånd så länge han eller hon inte är säker att transporten kommer att säljas vidare till en annan person.

Däremot är det av vikt att dagens formulering, *känt till eller haft skälig anledning att anta*, tillämpas på beställare högre upp i kedjan för att även komma till rätta med de beställare som uppsåtligt eller mot bättre vetande beställt olagliga transporter. Straffansvaret i dessa fall bör kunna träffa samtliga som avtalat om en otillåten transport.

Andra alternativa ansvarsformer som vi har övervägt, men förkastat, är

- straffbar oaktsamhet
- strikt ansvar
- farebrott

Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

Under utredningen har det framförts att det finns problem med laglydnad hos trafikutövaren vid vissa typer av transporter som typiskt sett beställs av privatpersoner. Flytttransporter har lyfts fram som ett sådant exempel. Vi har därför övervägt om det finns skäl för att låta beställaransvarsreglerna omfatta privatpersoner. Vår slutsats är dock att det inte finns tillräckliga skäl för ett sådant förslag. Vi har då beaktat att det inte kan anses rimligt att kräva att en privatperson som endast gör beställning vid enstaka tillfällen ska skaffa sig kunskap om vad som krävs för att utföra en viss typ av transport. För att komma till rätta med oseriösa aktörer inom vissa specifika branscher borde istället kontrollerna mot just dessa trafikutövare istället kunna skärpas. Vi bedömer alltså att beställaransvaret även fortsättningsvis bör avse den som yrkesmässigt sluter avtal om transport.

## **9.4 Vilka är berörda?**

### **9.4.1 Företag**

De företag som yrkesmässigt beställer transporter på väg är berörda, eftersom de kommer att få en uttalad skyldighet att undersöka om trafikutövaren har tillstånd för att utföra den transport de avtalar om. Förändringarna kommer beröra alla företag, men typiskt sett är det framförallt varuägare och speditörer i egenskap av beställare som påverkas. Beställaren ska undersöka den som ska utföra transporten, och därmed kan även transportföretagen, dvs. trafikutövare som transporterar gods och passagerare, komma att bli berörda.

### **9.4.2 Medborgare**

Reglerna om beställaransvar gäller för yrkesmässiga beställare av en yrkesmässig transport. Privatpersoners beställningar och transporter kommer alltså inte att påverkas.

### **9.4.3 Stat**

Polis- och åklagarmyndigheten kommer att påverkas genom att regler som de ska tillämpa kommer att förändras. Detsamma gäller för domstolarna.

---

#### 9.4.4 Kommun

Kommunerna och landstingen är stora kunder när det gäller upphandling av så kallade samhällsbetalda resor.

### 9.5 Vilka konsekvenser medför regleringen?

#### 9.5.1 Företag

Den föreslagna regleringen bedöms få effekter av betydelse för ett företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Dessa effekter beskrivs nedan under rubriken C Företag.

#### 9.5.2 Medborgare

Vi har inte identifierat några omedelbara effekter av avgörande betydelse för medborgaren. Priset på varor kan möjligtvis komma att påverkas på sikt, beroende på hur stor andel av dagens transporter som görs till underpris på grund av att man inte följer reglerna om krav på tillstånd. Men detta förutsätter också att reglerna tillämpas.

#### 9.5.3 Staten, regioner eller landsting och kommuner

Den föreslagna ändringen kan komma att medföra ett visst merarbete för rättsväsendet, dvs. polis, åklagare och domstolar, eftersom de måste sätta sig in i de nya reglerna. Ändringen är dock inte särskilt omfattande, så merarbetet bedöms inte bli särskilt stort. Dessutom kan man rimligen förutse en viss ökad belastning på polisens och åklagarens utredningsresurser, och en viss ökad målstillströmning hos de allmänna domstolarna. Denna ökning bedöms dock inte bli särskilt stor.

Kommunerna kommer att behöva se till att de uppfyller sin undersökningsplikt när de beställer resor av trafikutövaren.

#### 9.5.4 Externa effekter

Externa effekter är konsekvenser för samhället i stort. Exempel på vanliga externa effekterna är utsläpp, buller, olyckor och infrastrukturslitage. Vi har inte identifierat några externa effekter av den föreslagna ändringen.

### 9.6 Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?

Vi har valt att föreslå ändringar i nu gällande straffrättsliga regler om beställaransvar, eftersom vi i våra överväganden har kommit fram till att det i dagsläget är det bästa alternativet. I strävan efter ordning och reda är ett instrument att förmå transportköparna att avtala om lagliga transporter. Nya

regler med ett utökat ansvar syftar till att få beställarna att kontrollera att trafikutövaren har ett giltigt tillstånd för den transport som ska genomföras. Givetvis har risken för att bli upptäckt i en kontroll betydelse för incitamentet att följa reglerna – den som bryter mot de straffrättsliga reglerna riskerar att dömas till ansvar. Men sannolikt leder också vetskapen om reglerna i sig till att köparen i många fall strävar efter att följa reglerna.

Som ett alternativ till att ändra de straffrättsliga reglerna har vi övervägt att sanktionsväxla bestämmelserna, dvs. att förena överträdelserna med en administrativ avgift. Som vi beskrivit i avsnitt 9.3.3 har våra överväganden dock lett till att vi nu föreslår ändring av de straffrättsliga reglerna. Skälen för det är i korthet följande. Systemet med sanktionsavgifter är en effektiv och handlingsdirigerande metod. Men vi bedömer inte att det är lämpligt att göra en sanktionsväxling av dessa enstaka bestämmelser. Ett övervägande om sanktionsväxling bör göras i ett större grepp.

Ett alternativ till reglering är att öka informationsinsatserna. Som beskrivits under avsnitt 9.3.2. har vi prövat den metoden i anslutning till slutrapporten av ett tidigare regeringsuppdrag, där frågan om beställaransvaret för cabotage transporter var aktuell. Vi har inte bedömt att ytterligare informationsinsatser är ett alternativ till reglering.

Ett annat alternativ är att inte göra någonting. Om ingenting görs kommer dagens regler att fortsätta gälla. I den mån dagens regler är otydliga med låga krav kommer denna situation att kvarstå. Reglerna uppfattas av många i rättskedjan som svåra att tillämpa, och risken för upptäckt och att bli lagförd har hittills varit i stort sett obefintlig. Denna situation kan tänkas kvarstå om ingenting görs.

## **9.7 Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?**

Kraven på transportföretag som vill bedriva internationella transporter mellan länder i EU finns reglerade i den så kallade tillståndsförordningen<sup>124</sup>, förordning 1071/2009. De gemensamma reglerna för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg respektive persontransporter med buss finns i förordningarna 1072/2009 resp. 1073/2009. Dock anges det i förordningarna att ansvaret för att fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i godsförordningen och bussförordningen ligger på medlemsstaterna. Det anges att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och

---

<sup>124</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

avskräckande.<sup>125</sup> Det anges också att medlemsstaterna ska se till att alla sådana bestämmelser tillämpas utan diskriminering på grund av transportföretagets nationalitet eller etableringsort.

Medlemsstaterna har ansvaret för att fastställa bestämmelser om sanktioner. Utgångspunkten blir därmed att reglerna om beställansvar inte står i strid med eller går utöver den EU-rättsliga regleringen. Men man får hålla i minnet att reglerna inte ska strida mot viktiga principer inom EU-rätten, såsom principerna om icke-diskriminering och fri rörlighet för varor och tjänster.

Förslaget innebär att den som beställer en transport ska kontrollera att trafikutövaren har tillstånd att utföra transporten. Beställaren ska alltså kontrollera att regler, som baserar sig på redan gällande EU-rätt, efterföljs. Kravet att kontrollera trafikutövaren, som anges i lagförslaget, blir lika för både svenska trafikutövare med yrkestrafiktillstånd och trafikutövare från annat EU-/EES-land, som utför transport i Sverige med gemenskapstillstånd. Men man skulle ändå kunna hävda att kontrollen blir krångligare för beställaren när det gäller ett transportföretag från ett annat EU-land som utför en cabotagetransport. För att kunna avgöra om trafikutövaren har rätt tillstånd, ett gemenskapstillstånd, behöver beställaren ha kunskap om gällande regler på området och undersöka så att förutsättningarna för cabotagetransporten är uppfyllda, till exempel om det handlar om en inkommande internationell transport, hur länge fordonet vistas i landet utan avbrott och hur många cabotagetransporter det totalt är frågan om vid vistelsen i Sverige. Om trafikutövaren har anlitat en förare från tredje land, ska beställaren också kontrollera att föraren har ett så kallat förartillstånd.<sup>126</sup> Vid kontroll av en svensk trafikutövare, innebär undersökningsplikten att beställaren ska kontrollera att trafikutövaren har yrkestrafiktillstånd.

Ett tänkbart scenario kan vara att det företag som köper transporter i liten omfattning och vill vara på den säkra sidan, bestämmer sig för att köpa transporter enbart av svenska företag. Han eller hon undviker på så sätt att behöva sätta sig in i reglerna om cabotage och omständigheterna kring den specifika transporten. Hur utbrett ett sådant förhållningssätt skulle kunna bli, går inte att veta i nuläget. Men det kan ses som en teoretisk risk att svenska beställare i någon mån skulle välja bort trafikutövare från andra EU-länder av den anledningen. Detta kan ses som en tänkbar effekt av det nya förslaget å ena sidan. Å andra sidan finns inget underlag som slår fast att detta skulle

---

<sup>125</sup> Se artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg och artikel 27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

<sup>126</sup> Artikel 8 i förordning (EG) nr 1072/2009.

bli konsekvensen. Trafikutövare som vill sälja transporter i Sverige är ju helt fria att för potentiella transportköpare i Sverige presentera de uppgifter som behövs för att köparen ska kunna bedöma att tillstånd finns och att cabotagereglererna beaktas.

Vår analys är därför att reglerna överensstämmer med den EU-rättsliga regleringen.

Det har också funnits anledning att undersöka lagförslaget i förhållande till Europakonventionen, nämligen vid övervägandet om kravet på undersökningsplikt ska innehålla något krav på dokumentation. Som vi redogjort för under avsnitt 8.4 innehåller Europakonventionen bland annat den så kallade oskyldighetspresumtionen som finns i artikel 6. Den innebär att den enskilde ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Ur den presumtionen (antagandet) kan också härledas ett skydd mot så kallad självbelastning, eller som det också kallas för, förbudet mot självinkriminering. Det innebär att den enskilde inte behöver bidra till utredningen eller bevisningen av hans eller hennes skuld. Detta skydd inträder när det kan anses föreligga en brottsanklagelse. Beställaransvar blir bara aktuellt i de fall då trafikutövaren har begått ett så kallat grundbrott, till exempel olaga yrkesmässig trafik. Detta innebär att brottsmisstanke för beställaren redan föreligger då myndigheterna har anledning att begära att få dokumentation av beställaren. När det gäller beställaransvarsbrottet har vi därför bedömt det som sannolikt att en dokumentationsplikt skulle kunna strida mot det så kallade självinkrimineringsförbudet. Detta har resulterat i att vi inte har föreslagit något lagkrav på dokumentation, vad avser beställarens undersökning av trafikutövarens eventuella tillstånd.

Bestämmelserna står inte i strid med eller går utöver andra internationella regler.

### **9.8 Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?**

Några andra hänsyn än att det kan vara en fördel för de berörda företagen att ha en viss, skälig övergångstid på sig innan bestämmelserna träder i kraft har vi inte identifierat. En aktiv undersökningsplikt kan ställa krav på nya rutiner hos företagen, men borde inte innebära några krav på investeringar eller omfattande utbildning.

Det kan vara på sin plats med särskilda informationsinsatser. Vi kan informera vid våra kontakter med branscherna, och hålla vår webbplats uppdaterad.

## **B. Transportpolitisk måluppfyllelse**

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

### **9.9 Hur påverkar regleringen funktionsmålet?**

Syftet med reglerna om beställansvar är att bidra till ordning och reda på transportmarknaden. Ordning och reda medverkar till en sund konkurrens för företagen, vilket bidrar till tillgänglighet med en god kvalitet för människor och gods.

### **9.10 Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?**

Reglerna om beställansvar reglerar marknadsförutsättningar, och inte frågor om säkerhet, miljö och hälsa. Reglerna bedöms därför inte ha någon direkt påverkan på hänsynsmålet, men de motverkar inte heller hänsynsmålet.

## **C. Företag**

Förslaget innebär för det första att var och en som yrkesmässigt sluter avtal om en transport, kan komma att bli ansvarig som beställare, om han eller hon har känt till eller haft skälig anledning anta att tillstånd saknades eller att en cabotagettransport skett i strid med aktuella EU-förordningar. För det andra innebär förslaget att den beställare som sluter avtal om transport med trafikutövaren ska kontrollera att trafikutövaren har tillstånd. Alla företag som beställer transporter är alltså berörda av lagförslaget.

En annan påverkan är att trafikutövare kan bli tvungna att lämna information till sin avtalspart, både vad gäller innehav av giltiga tillstånd och förutsättningar för den aktuella transporten.



## **9.11 Hur många företag berörs, i vilka branscher är de verksamma och hur stora är företagen?**

### **Beställare av transporter**

De som berörs är företag, oberoende av verksamhet, som avtalar om godstransporter på väg, taxi- eller busstransporter.

Lagförslaget innebär två förändringar, och frågan om hur företagen berörs delas därför upp i två delar.

#### **1. Yrkesmässiga beställare som känt till eller haft skälig anledning att anta att transporten är olaglig**

Inte så sällan kan en beställning om en transport avtalas i flera led. Det innebär till exempel vid godstransport att varuägaren beställer sina transporter från en transportförmedlare, en speditör. Speditören sluter i sin tur avtal om transporter med ett eller flera åkerier. I vissa fall avtalar åkerierna sedan om transport med andra åkerier. Teoretiskt finns ingen begränsning av i hur många led man kan sluta sådana avtal. På liknande sätt kan en aktör som till exempel gör en beställning av persontransporter för kollektivtrafik, avtala om persontransporter med en aktör som sedan sluter avtal med den som utför transporten, dvs. trafikutövaren.

Enligt dagens regler kan en transportköpare dömas om denne yrkesmässigt slutit avtal om transporten med trafikutövaren (dvs. den faktiska transportören), om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades. Lagförslaget innebär en ändring av reglerna på så sätt att inte bara den ”sista beställaren”, dvs. den som slutit avtal med trafikutövaren, kan bli ansvarig för beställans ansvar. Alla som slutit avtal om den olagliga transporten kan alltså dömas.

Som nämnts kan alla företag beröras, om de beställer transporter. Det kan beröra företag i alla branscher och av alla storlekar.

#### **2. Yrkesmässiga beställare som slutit avtal med trafikutövaren utan att kontrollera tillstånd**

Detta led i bestämmelsen är ett nytt lagförslag från Transportstyrelsen. Den som sluter avtal om transport med trafikutövaren måste kontrollera att trafikutövaren har rätt tillstånd för den aktuella transporten.

Det är vanligt att varuägare beställer godstransporter via en speditör. Om då speditören är den som sluter avtal med trafikutövaren, är det speditören som träffas av ansvaret att kontrollera. På samma sätt om någon beställer persontransporter via en förmedlare. Då blir förmedlaren ansvarig för kontrollen, förutsatt att förmedlaren avtalar om transporten. Oavsett i hur många led avtal om transport fattas är det alltså den sista beställaren som

ska utföra kontrollen. Han eller hon måste då göra en kontroll att trafikutövaren har tillstånd för att bedriva transporten.

### **Godstransporter**

I många fall anlitar företagen speditörer för att avtala om transporter, och då faller undersökningsplikten på speditörerna. I stort sett alla branscher kan förutsättas bli berörda. När det gäller godstransporter är troligen speditörer, tillverkningsindustrin och företag som handlar med varor de branscher som berörs i störst omfattning. Storleken på företagen varierar från små enmansföretag till stora företag med tusentals anställda.

Antalet speditörer i SNI-kod 52.290 (övriga serviceföretag till transport, där bland annat spedition omfattas) är enligt SCB:s företagsdatabas knappt 2 000. Antalet speditörer uppgår alltså sannolikt till 2 000. Alla speditörer som arbetar med förmedling av vägtransporttjänster kan förutsättas bli berörda av lagförslaget.

### **Busstransporter**

I stort sett alla branscher kan förutsättas bli berörda, i den mån de beställer busstransporter. Storleken på företagen kan variera från små enmansföretag till stora företag med tusentals anställda.

### **Taxitransporter**

I stort sett alla branscher kan förutsättas bli berörda, i den mån de beställer taxitransporter. Storleken på företagen kan variera från små enmansföretag till stora företag med tusentals anställda.

## **Trafikutövare**

Också de företag som utför transporter, dvs. godsföretag, bussföretag och taxiföretag, berörs av reglerna i förslaget. Dessa kan komma att tillfrågas av beställaren om de har tillstånd, och då behöva visa upp det. Utländska företag som ska köra i Sverige behöver visa upp kopia på gemenskapstillstånd eller annat tillstånd (dvs. tillstånd baserat på en bilateral eller multilateral överenskommelse). Företag som utför gods- eller busstransport i Sverige i enlighet med cabotagereglerna kan behöva lämna information kring det till beställaren i samband med att avtal ingås.

Hur många företag handlar det om? När det gäller de svenska företag som utför transporter kan ledning hämtas från Transportstyrelsens register över beviljade tillstånd. Det finns totalt cirka 8 000 taxitrafiktillstånd, cirka

16 500 yrkestrafiktillstånd för godstransporter och cirka 900 yrkestrafiktillstånd för persontransporter med buss.<sup>127</sup>

Det finns inte uppgifter om hur många utländska företag som berörs. Enligt statistik från Trafikanalys är majoriteten av de företag som berörs svenska. Enligt Trafikanalys siffror från 2014 och 2015 om antalet utförda godstransporter i Sverige är cirka 6,5 procent av transportererna inom, samt till och från Sverige utförda av utländska lastbilar.<sup>128</sup>

## **9.12 Vilken tidsåtgång medför regleringen för företagen och vad innebär regleringen för företagens administrativa kostnader?**

### **Allmänt**

#### **1. Yrkesmässiga beställare som känt till eller haft skälig anledning att anta att transporten är olaglig**

I den här delen innebär inte lagförslaget någon förändring för den beställare som sluter avtal med trafikutövaren; beställaren kan ju redan idag dömas för beställaransvar om han eller hon känt till eller haft skälig anledning att anta att transporten är olaglig.

För beställare högre upp i kedjan kan det få betydelse om han eller hon har vetskap om eller har skälig anledning att anta att transporten inte kommer att genomföras på ett lagligt sätt. För att slippa ansvar krävs då att beställaren reagerar på att transporten kommer att vara olaglig, till exempel genom att inte ingå avtal om transporten, eller säga upp avtalet.

Den typ av kontroller som denna del av förslaget innebär bedöms kunna göras inom ramen för arbetet med att ingå avtal om transporter. För de beställare som redan idag eftersträvar och aktivt arbetar med att bara köpa lagliga transporter innebär alltså denna ändring inte någon ytterligare tidsåtgång, och därmed inte heller några ytterligare administrativa kostnader med anledning av förslaget.

Företag som idag inte aktivt arbetar med detta kommer att behöva utveckla administrativa rutiner. Eventuella kostnader för detta diskuteras i avsnitt 9.13.

#### **2. Yrkesmässiga beställare som slutit avtal med trafikutövaren utan att kontrollera tillstånd**

---

<sup>127</sup> Uppgift från 2016-12-31.

<sup>128</sup> Totalt antal transporter per år är cirka 24,5 miljoner, varav cirka 1,5 miljoner utförs av utländska lastbilar, d.v.s. andelen utländska uppskattas grovt till 6,5 procent (= 1,5 milj/24,5 milj). Uppgifter från Trafikanalys, Utländska lastbilstransporter i Sverige 2013 – 2014, Statistik 2016:35 och Lastbilstrafik 2015 Swedish national and international road goods transport 2015, Statistik 2016:27.

### Kontroll av tillstånd

Tidsgången kan påverkas av vilket tillstånd det är som ska kontrolleras. De olika tillstånd som det handlar om är följande.

Typ av transport	Företagets etableringsland	Typ av tillstånd
Godstransport	Sverige	Yrkestrafiktillstånd
Godstransport	Annat EU-land, EES Om chaufför från tredje land:	Gemenskapstillstånd Förartillstånd
Godstransport	Tredje land	Tillstånd baserat på bilateralt eller multilateralt avtal, t.ex. CEMT-tillstånd
Busstransport	Sverige	Yrkestrafiktillstånd
Busstransport	Annat EU-land, EES Om linjetrafik: Om beställningstrafik:	Gemenskapstillstånd Linjetrafiktillstånd Kontrolldokument
Busstransport	Tredje land	Tillstånd baserat på bilateralt eller multilateralt avtal, t.ex. interbus och ASOR
Taxitransport	Sverige	Taxitrafiktillstånd

Lagförslaget innefattar inte något krav på hur kontrollen ska göras. Det finns alltid möjlighet att kontrollera hos trafikutövaren om företaget har tillstånd.

I de fall trafikutövaren har ett svenskt tillstånd kan uppgiften om tillstånd hämtas från Transportstyrelsens register. Tillvägagångssätten mellan de olika tillstånden skiljer sig dock åt i dagsläget. När det gäller yrkestrafiktillståndet för gods- och persontransporter med buss kan man enkelt skicka en mejlfråga via Transportstyrelsens webbplats, och i ett svarsmejl få besked om tillstånd finns (1). I svarsmejlet finns också uppgift om huruvida företaget som har yrkestrafiktillstånd också har gemenskapstillstånd utfärdat. Avseende taxitrafiktillstånd är en motsvarande

tjänst inte tillgänglig i dagsläget. För förfrågningar till Transportstyrelsen om taxitrafiktillstånd får man skicka ett vanligt mejl eller ringa (2).

När det gäller gemenskapstillstånd och tillstånd som baserar sig på bilaterala eller multilaterala avtal, finns idag ingen databas eller liknande där sådan information finns systematiskt samlad. Flera nationella transportmyndigheter inom EU har sökfunktioner efter företag med tillstånd, men kvalitet och möjligheten att faktiskt hitta information varierar (3).

För att göra kontrollen får man fråga trafikutövaren. I de flesta fall har trafikutövaren ett tillstånd att visa upp. Men det kan vara så, när det gäller vissa bilaterala avtal, att trafikutövaren inte kan få något tillstånd förrän avtalet om transporten är slutet. I det fallet får beställaren kontrollera att tillstånd finns i perioden mellan att avtalet sluts och transporten sker.

### **Uppskattad kostnad för att kontrollera tillstånd**

Nedan följer ett antal beräkningsexempel på kostnader för kontroll av tillstånd.

Uppskattad tidsåtgång för att hämta in uppgifter om tillståndet:

- (1) Mejla Transportstyrelsens direkttjänst – 3 minuter.
- (2) Ringa/skicka vanligt mejl till Transportstyrelsen – 5 minuter.
- (3) Få uppgift från trafikutövaren (inkl. uppgift om ev. förartillstånd) – 10 minuter.

#### **Lönekostnad:**

För att beräkna kostnaden behöver lönekostnaden för den personal som gör kontrollen vara känd. Denna lön kan variera mycket i det här sammanhanget. Här har kostnaden för att göra en sådan kontroll baserats på en månadslön på 32 500 kronor, vilket är genomsnittlig månadslön för Förmedlare m.fl. (kod 333, innefattar till exempel personer som organiserar godstransporter och förhandlar om fraktavtal) i SCB:s lönedatabas<sup>129</sup>. Detta ger en uppskattad timkostnad på 280 kronor<sup>130</sup>. Beloppet är timlönen med ett påslag med 50 procent för att beräkna den totala lönekostnaden för arbetsgivaren.

#### **Antalet kontroller per år och antalet företag som berörs:**

---

<sup>129</sup> <http://www.scb.se/sv/ hitta-statistik/lonedatabasen/>

<sup>130</sup> Timkostnad = (månadslön x 12) / (52 x antal veckoarbetstimmar) x 1,5. 1,5 är påslaget för arbetsgivarens kostnader utöver lönen.

Företagens behov av att köpa transporter varierar stort. Det går därför inte att göra en uppskattning av hur många gånger per år ett enskilt företag behöver göra kontroll av att tillstånd finns.

Det finns inte uppgifter om hur många yrkesmässiga beställningar av taxi- och busstransporter som görs.

Däremot kan man på godssidan uppskatta hur många kontroller av tillstånd som behöver göras totalt sett.

Totala antalet transporter under ett år kan uppskattas till 24,5 miljoner stycken. Av dem utfördes drygt 23 miljoner med svenska lastbilar och 1,5 miljoner med utländska lastbilar. Uppgifterna kommer från Trafikanalys och avser undersökningar under åren 2014 och 2015.<sup>131</sup>

(1) Tidsåtgång för att kontrollera yrkestrafiktillstånd:  $((23\ 000\ 000 \times 3\ \text{minuter})/60) = 1\ 150\ 000$  timmar.

(3) Tidsåtgång för att kontrollera utländska tillstånd =  $((1\ 500\ 000 \times 10\ \text{minuter})/60) = 250\ 000$  timmar.

Uppskattad total kostnad av förslaget att granska tillstånden:

Typ av tillstånd	Uppskattad tidsåtgång, timmar	Uppskattad kostnad per timme, kr	Uppskattad kostnad per tillståndstyp, kr
Yrkestrafiktillstånd	1 150 000	280	322 000 000
Utländskt tillstånd	250 000	280	70 000 000
Totalt	1 400 000		392 000 000

Total kostnad uppskattas till 392 miljoner kronor per år.

Kostnaden per transport:

Kostnaden per transport kan beräknas enligt det följande:

Total kostnad för att göra kontrollerna / Antal kontroller =

= 392 000 000 kronor / 24 500 000 transporter = 16 kronor per transport

<sup>131</sup> Trafikanalys "Lastbilstrafik 2015 Swedish national and international road goods transport 2015" Statistik 2016:27, s. 42 och Trafikanalys "Utländska lastbilstransporter i Sverige 2013-2014" Statistik 2016:35, s. 13.

### Hur många kontroller behöver göras?

För den transportköpare som sällan behöver beställa en transport finns det skäl att genomföra kontroll av tillståndet vid varje beställning.

Man kan tänka sig situationer där en varuägare eller en speditör avtalar om ett antal transporter med en och samma transportföretag, som ska utföras under en tidsperiod. I avsnitt 8.3.4 under rubriken Skälighetsbedömning av vad beställaren haft att göra i det enskilda fallet har vi ansett att det finns situationer där beställaren inte nödvändigtvis ska undersöka trafikutövarens tillstånd vid varje enskild transport. Till exempel om parterna har ett *etablerat avtalsförhållande* som innebär att transporter sker varje dag eller varje vecka. Då kan det vara rimligare att kontrollera trafikutövarens tillstånd mera sällan. I dessa fall blir den ovanstående uppskattningen av kostnad per transport lägre än 16 kronor.

### Antalet företag:

Vi har inte tillgång till uppgifter om hur många företag som berörs av lagförslaget om undersökningsplikt. Därmed är det inte möjligt att beräkna kostnaden för ett enskilt företag.

### Räkneexempel 1:

För att få en aning om vad detta skulle kunna innebära för ett företag görs ett exempel med ett fiktivt företag. Företaget köper i snitt två transporter i veckan, dvs. 100 transporter per år.

90 procent av transporterna köps av ett svenskt åkeri och 10 procent av transportföretag från något annat EU-land.

Årlig kostnad för kontrollerna:

Typ av tillstånd	Antal tillstånd	Tidsåtgång, minuter	Kostnad per timme, kr	Kostnad
Yrkestrafiktillstånd	90	3	280	1 260
Utländskt tillstånd	10	10	280	470
<b>Totalt</b>	<b>100</b>			<b>1 730</b>

Total kostnad för kontroller av tillstånd för det fiktiva företaget beräknas till 1 730 kronor per år.

Som angetts under föregående rubrik kan antalet faktiska kontroller vara färre än antalet transporter. Om transporterna som det fiktiva företaget har

beställt inom ramen för ett eller flera etablerade avtalsförhållanden, kan antalet kontrolltillfällen och därmed kostnaden för kontrollerna i många fall minska.

### **9.13 Vilka andra kostnader medför regleringen för företagen och vilka förändringar i verksamheten kan de behöva vidta?**

#### Utbildning/orientering i relevanta regler

Företag som idag beställer transporter får förutsättas redan ha kunskap om de aktuella reglerna om till exempel cabotage- och kombitransporter. I och med den skärpning som förslaget innebär kan det ändå finnas behov för vissa företag att lägga ytterligare arbetstid på att sätta sig in i bestämmelserna. Även om regleringen är relativt krånglig, handlar det inte om en stor mängd regler. Vilken tidsåtgång som krävs för att sätta sig in i reglerna beror mycket på vilken bakgrundskunskap den berörda personalen har. Som nämnts har exempelvis personal vid en logistikavdelning sannolikt redan idag kunskap om dessa regler. Ett företag utan denna typ av resurser kan behöva tillbringa en arbetsdag för att sätta sig in i reglerna och förstå hur de fungerar.

Med en beräknad lönekostnad på 280 kronor per timme innebär en sådan orientering i reglerna en kostnad på (8 x 280 kronor=) 2 240 kronor för ett företag.

#### Nya rutiner:

För företag som redan idag har administrativa rutiner för att beställa transporter och kontrollera trafikutövare tillkommer inga andra extra kostnader med anledning av lagförslaget. Företag som idag inte har några upparbetade rutiner kring beställning av transporter kan behöva skapa sådana. Kostnaden varierar givetvis beroende på behovet, till exempel hur omfattande beställningsverksamheten är. Lagförslaget antas emellertid inte innebära någon omfattande ändring av rutinerna, utan vi förutsätter att det kan arbetas in i det ordinarie arbetet med avtalsskrivning och rutiner.

#### På sikt:

På längre sikt förväntas vetskapen om de nya reglerna ge incitament för fler att följa gällande regler om krav på tillstånd och förutsättningar för cabotagetransporter. Detta skulle kunna leda till ökade kostnader för de företag som idag bryter mot dessa regler, både vad avser så kallade grundbrott/grundöverträdelser och beställaransvaret. Hur stor kostnadsökningen kan bli är dock inte möjligt att kvantifiera, eftersom det inte är känt hur omfattande regelbrotten är eller hur mycket företagen sparar



på detta. Sannolikt kommer företagen att möta de ökade kostnaderna med höjda fraktpriser. Det kan i sin tur påverka priset på varor. På så sätt påverkas konkurrenssituationen och fördelningen av transporter mellan transportföretag, vilket också är en avsedd konsekvens.

#### **9.14 I vilken utsträckning kan regleringen komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen?**

Syftet med det skärpta ansvaret är att regelefterlevnaden ska öka, vilket i sin tur innebär att aktörerna inom transportmarknaden får verka på mer lika villkor. Ambitionen är alltså att konkurrensförhållandena ska förbättras. Detta förutsätter dock att det görs kontroller att företagen lever upp till dessa regler.

#### **9.15 Hur kan regleringen i andra avseenden komma att påverka företagen?**

Transportstyrelsen har inte identifierat ytterligare avseenden som kan komma att påverka företagen.

#### **9.16 Behöver särskilda hänsyn tas till små företag vid reglernas utformning?**

I arbetet med att utforma krav på undersökningsplikt har hänsyn tagits till det enskilda företagets möjligheter att uppfylla sin undersökningsplikt, här ingår att beakta även små företag. Avvägningar som gjorts är till exempel omfattningen av undersökningen, vilken har begränsats till att avse enbart att trafikutövaren innehar giltigt tillstånd. Paragraferna har också försetts med en ”ventil” på så sätt att kravet på kontroll begränsas till ”ett sätt som skäligen kan begäras”.

## D. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter + / -	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar		
<b>Företag</b>	Förbättrad konkurrens-situation.	I viss mån ökad administration.	-392 MKr	Fördelar överväger för branschen som helhet, även om berörda företag kan uppleva att nackdelen överväger fördelen.
<b>Medborgare</b>		Priset på varor kan komma att höjas på sikt.		Om priset på varor skulle stiga, kan det tyda på att priset för transporter är för lågt idag.
<b>Staten m.fl.</b>	-	-	-	-
<b>Externa effekter</b>	-	-	-	-
<b>Totalt</b>				En ökad regelefterlevnad är en viktig målsättning. Fördelarna överväger nackdelarna.

## E. Samråd

Under uppdragstiden har vi i deluppdraget haft kontakt med branschen och andra berörda myndigheter för att få del av synpunkter och förslag. Med branschen avses företrädare för både transportbranschen och varuägarbranschen. Vi har beaktat inkomna synpunkter kontinuerligt i arbetet.

Branschräffar med fokus på frågan om beställaransvar har hållits den 16 februari och den 14 november 2016. I mitten av januari 2016 skickade vi ett väldigt tidigt arbetsmaterial med förslag till lag om beställaransvar vid yrkesmässig trafik med förklarande kommentarer och exempel till företrädare för branschen (Detta utkast har vi under arbetets gång förkastat och lagförslaget har istället arbetats in i de befintliga reglerna om beställaransvar.) I samband med utskicket av förslag till ändrade regler lämnade vi tillfälle att ge synpunkter genom antingen telefonintervju eller skriftligt. Vi höll 4 telefonintervjuer den 1 – 2 februari 2016 och fick in totalt 12 skriftliga yttranden (i detta inkluderas skriftliga yttranden från dem som blev intervjuade).

Vidare har vi haft dialog med kontaktpersoner för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, bland annat kring arbetsmaterialet med lagförslag och kommentarer. Möten har hållits den 12 januari 2016, den 26 oktober 2016 och den 8 februari 2017. Vi har dessutom haft kontakt med Tullverket.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)

#### 5 kap. 2 §

Har yrkesmässig trafik enligt förordning (EG) nr 1071/2009 eller denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon

1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller
2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.

I den tidigare lydelsen av bestämmelsen angavs att den som yrkesmässigt *för egen eller annans räkning* slutit avtal om transporten med trafikutövaren kunde dömas för brott. Preciseringsen ”för egen eller annans räkning” har tagits bort. Den förändringen innebär i sig varken en utökning eller begränsning av den krets som kunde drabbas av ansvar enligt den tidigare skrivningen, utan bestämmelsen gäller fortfarande den som slutit transportavtalet, oavsett för vems räkning det skett.

Straffansvaret gäller den som i en yrkesmässig verksamhet avtalar om transport. Det kan avse såväl en yrkesmässig beställare som har transportförmedling som sin huvudsakliga verksamhet, dvs. en speditör, som en hantverkare som beställer transport för att leverera sina tillverkade varor.

Enligt *punkt 1* utgör den krets av personer som kan drabbas av straffansvar samtliga som slutit avtal om transporten. Tidigare har detta avsett enbart den som slutit avtalet med den som faktiskt utförde transporten. Det innebär att om avtal slutits i flera led kan samtliga som köpt transporten bli ansvariga, om de känt till eller haft skälig anledning att anta att trafikutövaren saknar tillstånd.

Uttrycket *om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades* har inte ändrats. Skrivningen kräver att beställaren ska vara aktsam och inte ingå avtal som kan misstänkas vara olagliga.

Rättstillämpningen får utveckla vilka krav som kan ställas. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse i sammanhanget är förhållanden vid avtalstillfället. I vissa fall kan det vara nivån på det avtalade priset för transporten och i andra fall information om trafikutövaren som beställaren

fått del av. När kravet infördes hänvisades till regeln om häleriföreelse i 9 kap. 7 § brottsbalken.<sup>132</sup>

Enligt *punkt 2* finns en uttrycklig undersökningsplikt för den som slutit avtal om transport med trafikutövaren, dvs. den som utför själva transporten. Om ett transportavtal har slutits i flera led är det endast den aktör som sluter avtalet med trafikutövaren som kan drabbas av straffansvar för att ha underlåtit att iaktta undersökningsplikten.

Straffansvar kan komma ifråga om beställaren *uppsåtligen eller av oaktsamhet* inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Om en undersökningsplikt ska kunna upprätthållas kan straffansvar inte bara drabba de personer som medvetet låter bli att kontrollera, utan även de som av vissa andra orsaker förbiser att kontrollera. Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken anses en gärning som brott endast då den begås uppsåtligen om inte annat särskilt föreskrivs. Den bestämmelsen gäller även specialstraffrätten, dit reglerna om yrkestrafik hör. För att en gärning ska vara straffbar även om endast oaktsamhet kan bevisas krävs därför att detta uttryckligen anges i bestämmelsen.

Undersökningen avser frågan om trafikutövaren har tillstånd att utföra den avtalade transporten.

Huvudregeln är att nationellt tillstånd krävs för att utföra en nationell transport. I vissa fall får dock ett företag med gemenskapstillstånd utföra en transport mellan olika platser inom landet. Så är fallet om villkoren för cabotagetransport<sup>133</sup> eller kombinerad transport<sup>134</sup> är uppfyllda. Det innebär att beställaren i aktuella fall, inom ramen för sin undersökningsplikt avseende tillstånd, även har att undersöka om förutsättningarna för exempelvis cabotage är uppfyllda.

Det kan i vissa fall vara svårt att få rätt information om förutsättningarna för att få utföra en transport inom landet med stöd av ett gemenskapstillstånd. Därför kombineras undersökningsplikten med en skälighetsprövning. Vid skälighetsprövningen bör det beaktas vem som är beställare, vilken relation som avtalsparterna har sedan tidigare och vilken undersökning som skäligen kan begäras utifrån omständigheterna kring transportavtalet.

#### 1. *Vem som är beställare*

En beställare kan, så som redan tidigare nämnts, vara en yrkesverksam person som har transportförmedling som sin huvudsakliga verksamhet, dvs. en speditör, liksom en egenförtagare som beställer någon enstaka transport

<sup>132</sup> Regeringens proposition 1987/88:78, s. 55 om avreglering av yrkestrafiken.

<sup>133</sup> Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg

<sup>134</sup> 1 kap 3 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

sporadiskt. Båda dessa personer är beställare, men har olika förutsättningar för att genomföra sin undersökningsplikt, bland annat till följd av erfarenhet och resurser. I prövningen bör man beakta den enskilde beställarens förutsättningar till hur omfattande undersökning som kan göras i det specifika fallet. Det kan vara rimligt att ställa högre krav på en transportförmedlare att kontrollera att samtliga villkor för en cabotagetransport är uppfyllda än på en mindre egenföretagare vars huvudsakliga sysselsättning är till exempel tillverkning.

### *2. Relation mellan avtalsparterna*

Transporter kan beställas vid enstaka tillfällen liksom vara regelbundet återkommande. Den beställare som sporadiskt beställer en transport ska vid varje enskild transport undersöka om trafikutövaren har ett giltigt trafiktillstånd. Däremot är det inte lika självklart att beställaren ska undersöka trafikutövarens tillstånd vid varje enskild transport, om parterna har ett etablerat avtalsförhållande som innebär att transporter sker varje dag eller varje vecka. Under de omständigheterna kan det vara rimligare att kontrollera trafikutövarens tillstånd mera sällan.

### *3. Vilken undersökning som skäligen kan begäras*

Undersökningsplikten avseende tillstånd innebär att beställaren, för att undgå ansvar, måste kontrollera att utövaren har rätt tillstånd med hänsyn till samtliga förutsättningar. Förutsättningarna kan ändras under tiden en transport genomförs och vara beroende av de val trafikutövaren gör. Mot den bakgrunden ska man vid bedömningen av om beställaren uppfyllt sin undersökningsplikt beakta om han eller hon gjort vad som kan skäligen kan begäras under rådande förutsättningar.

Informationen är en färskvara. Det innebär att en genomförd undersökning inte gäller för all framtid. Detta beror på att omständigheterna för en transport kan variera kraftigt beroende på de villkor som föreligger för den aktuella transporten. Om transporten avser en så kallad cabotagetransport måste beställaren kontrollera omständigheterna för just den transporten, för att komma fram till om det är tillräckligt med endast gemenskapstillstånd. Om transporten avser en nationell godstransport som utförs av ett åkeri verksam i landet, kan det finnas skäl att beställaren kan förlita sig på resultatet av undersökningen av det nationella tillståndet en längre tid och inte behöva göra en ny kontroll inför varje enskild transport.

Beställaren ska ha fullgjort sin undersökningsplikt innan transporten påbörjas. Vissa typer av tillstånd, som har sin grund i bilaterala och multilaterala avtal, utfärdas inte förrän ett transportavtal tecknats. Det innebär att trafikutövaren inte alltid har giltigt tillstånd när avtalet ingås. I

dessa fall måste beställaren kontrollera trafikutövarens tillstånd efter avtalstillfället och senast innan en avtalad transport påbörjas.

## 10.2 Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)

### 5 kap. 3 §

Har taxitrafik enligt denna lag bedrivits utan tillstånd, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter eller fängelse i högst ett år, om han eller hon

1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller
2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.

I den tidigare lydelsen av bestämmelsen angavs att den som yrkesmässigt *för egen eller annans räkning* slutit avtal om transporten med trafikutövaren kunde dömas för brott. Preciseringsen ”för egen eller annans räkning” har tagits bort. Den förändringen innebär i sig varken en utökning eller begränsning av den krets som kunde drabbas av ansvar enligt den tidigare skrivningen, utan bestämmelsen gäller fortfarande den som slutit transportavtalet, oavsett för vems räkning det skett.

Straffansvaret gäller även fortsättningsvis den som i en yrkesmässig verksamhet avtalar om transport. När det gäller taxitrafik förekommer samhällsbeställda transporter. Dessa avtal omfattas också av bestämmelsen.

Enligt *punkt 1* utgör den krets av personer som kan drabbas av straffansvar samtliga som slutit avtal om transporten. Tidigare har detta avsett enbart den som slutit avtalet med den som faktiskt utförde transporten. Det innebär att om avtal slutits i flera led kan samtliga som köpt transporten bli ansvariga, om de känt till eller haft skälig anledning att anta att trafikutövaren saknar tillstånd.

Uttrycket *om han eller hon kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades* har inte ändrats. Skrivningen kräver att beställaren ska vara aktsam och inte ingå avtal som kan misstänkas vara olagliga.

Rättstillämpningen får utveckla vilka krav som kan ställas. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse i sammanhanget är förhållanden vid avtalstillfället. I vissa fall kan det vara nivån på det avtalade priset för transporten och i andra fall information om trafikutövaren som beställaren

fått del av. När kravet infördes hänvisades till regeln om häleriförseelse i 9 kap. 7 § brottsbalken.<sup>135</sup>

Enligt *punkt 2* finns en uttrycklig undersökningsplikt för den som slutit avtal om transport med trafikutövaren, dvs. den som utför själva transporten. Undersökningsplikten avser frågan om trafikutövaren har tillstånd till att utföra avtalad transport.

Straffansvar kan komma ifråga om beställaren *uppsåtligen eller av oaktsamhet* inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Om en undersökningsplikt ska kunna upprätthållas kan straffansvar inte bara drabba de personer som medvetet låter bli att kontrollera, utan även de som av vissa andra orsaker förbiser att kontrollera. Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken anses en gärning som brott endast då den begås uppsåtligen om inte annat särskilt föreskrivs. Den bestämmelsen gäller även specialstraffrätten, dit reglerna om yrkestrafik hör. För att en gärning ska vara straffbar även om endast oaktsamhet kan bevisas krävs därför att detta uttryckligen anges i bestämmelsen.

Undersökningsplikten är kombinerad med en skälighetsprövning. Vid skälighetsprövningen bör beaktas vem som är beställare, vilken relation som avtalsparterna har sedan tidigare och vilken undersökning som skäligen kan begäras utifrån omständigheterna kring transportavtalet.

#### 1. *Vem som är beställare*

Beställaren är den som yrkesmässigt har slutit avtal om transport. Det kan innebära att även den som rest till annan ort i tjänsten kan anses vara en yrkesmässig beställare, när han eller hon beställer en taxi för att åka mellan till exempel järnvägsstation och konferenslokal. Det kan i många fall inte anses vara skäligen att en sådan person ska drabbas av straffansvar om han eller hon inte kontrollerat att taxiföretaget har taxitrafiktillstånd. Däremot är situationen en annan om taxiresan beställts av personal på ett resebolag eller ett hotell som inom ramen för sin verksamhet erbjuder en sådan service. Dock bör beaktas att även dessa sistnämnda beställare har olika förutsättningar till hur omfattande undersökningen ska göras, bland annat till följd av erfarenhet och resurser.

#### 2. *Relation mellan avtalsparterna*

Transporter kan beställas vid enstaka tillfällen liksom vara regelbundet återkommande. Den beställare som sporadiskt beställer en transport ska vid varje enskild transport undersöka om trafikutövaren har ett giltigt trafiktillstånd. Däremot är det inte lika självklart att beställaren ska undersöka trafikutövarens tillstånd vid varje enskild transport, om parterna har ett etablerat avtalsförhållande som innebär att transporter sker varje dag

---

<sup>135</sup> Regeringens proposition 1987/88:78, s. 55 om avreglering av yrkestrafiken.

eller varje vecka. Under de omständigheterna kan det vara rimligare att kontrollera trafikutövarens tillstånd mera sällan.

### 3. *Vilken undersökning som skäligen kan begäras*

Vid bedömningen om av om beställaren uppfyllt sin undersökningsplikt, bör beaktas om han eller hon gjort vad som kan skäligen kan begäras under rådande förutsättningar.

Informationen är en färskvara. Det innebär att en genomförd undersökning inte gäller för all framtid. Beställaren ska ha uppfyllt sin undersökningsplikt innan transporten påbörjas.

## **10.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)**

### 6 §

Om trafik som avses i denna förordning har drivits utan tillstånd eller om cabotagetransporter har utförts i strid med förordning (EG) nr 1072/2009 eller förordning (EG) nr 1073/2009, döms den som yrkesmässigt har slutit avtal om transporten till böter, om han eller hon

1. kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller att cabotagettransporten skedde i strid med någon av de nämnda EU-förordningarna, eller

2. slutit avtalet med trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat tillståndsinnehavet på ett sätt som skäligen kan begäras.

I den tidigare lydelsen av bestämmelsen angavs att den som yrkesmässigt *för egen eller annans räkning* slutit avtal om transporten med trafikutövaren kunde dömas för brott. Preciseringsen ”för egen eller annans räkning” har tagits bort. Den förändringen innebär i sig varken en utökning eller begränsning av den krets som kunde drabbas av ansvar enligt den tidigare skrivningen, utan bestämmelsen gäller fortfarande den som slutit transportavtalet, oavsett för vems räkning det skett.

Straffansvaret gäller även fortsättningsvis den som i en yrkesmässig verksamhet avtalar om transport. Det kan avse såväl en yrkesmässig beställare som har transportförmedling som sin huvudsakliga verksamhet,



dvs. en speditör, som en hantverkare som beställer transport för att leverera sina tillverkade varor.

Enligt *punkt 1* utgör den krets av personer som kan drabbas av straffansvar samtliga som slutit avtal om transporten. Tidigare har detta avsett enbart den som slutit avtalet med den som faktiskt utförde transporten. Det innebär att om avtal slutits i flera led kan samtliga som köpt transporten bli ansvariga, om de känt till eller haft skälig anledning att anta att trafikutövaren saknar tillstånd.

Uttrycket *om han eller hon kände till eller hade skälig anledning anta 1. att tillstånd saknades, eller 2. att cabotagetransporten skedde i strid med någon av de nämnda EU-förordningarna har inte ändrats*. Skrivningen kräver att beställaren ska vara aktsam och inte ingå avtal som kan misstänkas vara olagliga. Rättstillämpningen får utveckla vilka krav som kan ställas. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse i sammanhanget är förhållanden vid avtalstillfället. I vissa fall kan det vara nivån på det avtalade priset för transporten och i andra fall information om trafikutövaren som beställaren fått del av. När uttrycket infördes i yrkestrafiklagen hänvisades till regeln om häleriförseelse i 9 kap. 7 § brottsbalken.<sup>136</sup>

Enligt *punkt 2* finns en uttrycklig undersökningsplikt för den som slutit avtal om transport med trafikutövaren, dvs. den som utför själva transporten. Om ett transportavtal har slutits i flera led, är det endast den aktör som sluter avtalet med trafikutövaren som kan drabbas av straffansvar för att ha underlåtit att iaktta undersökningsplikten.

Straffansvar kan komma ifråga om beställaren *uppsåtligen eller av oaktsamhet* inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Om en undersökningsplikt ska kunna upprätthållas kan straffansvar inte bara drabba de personer som medvetet låter bli att kontrollera, utan även de som av vissa andra orsaker förbiser att kontrollera. Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken anses en gärning som brott endast då den begås uppsåtligen om inte annat särskilt föreskrivs. Den bestämmelsen gäller även specialstraffrätten, dit reglerna om yrkestrafik hör. För att en gärning ska vara straffbar även om endast oaktsamhet kan bevisas krävs därför att detta uttryckligen anges i bestämmelsen.

Undersökningen avser frågan om trafikutövaren har tillstånd att utföra den avtalade transporten. Om avtalet gäller en internationell transport inom EU, ska trafikutövaren ha ett gemenskapstillstånd. I övriga fall ska företaget ha tillstånd som utfärdats med stöd av mellanstatligt avtal. För den som bedriver internationell linjetrafik för buss krävs särskilt tillstånd. Även detta tillstånd omfattas av undersökningsplikten. Detsamma gäller det

---

<sup>136</sup> Regeringens proposition 1987/88:78, s. 55 om avreglering av yrkestrafiken.

förartillstånd som krävs i fall då internationell transport sker inom EU av ett företag med gemenskapstillstånd, men där föraren är tredjelandsmedborgare.

Den som sluter avtal om transport som påstås vara cabotagetransport har ändå en skyldighet att kontrollera att de grundläggande förutsättningarna för en sådan transport är uppfyllda, eftersom transporten annars kan bedömas som brott mot yrkestrafiklagen. Det gäller när överträdelserna av cabotagereglerna skett i sådan utsträckning som får anses innebära en mer permanent verksamhet i Sverige. Då är inte gemenskapstillstånd tillräckligt, utan ett nationellt tillstånd krävs. Beställaren har i samtliga fall att kontrollera att trafikutövaren har rätt tillstånd för den transport som utförs.

För att en godstransport ska ha skett i strid mot cabotagereglerna krävs att trafikutövaren innehar ett gemenskapstillstånd. Det som en beställare har att kontrollera i dessa fall är därför att föraren, om denne är tredjelandsmedborgare, har ett förartillstånd.

Undersökningsplikten är kombinerad med en skälighetsprövning. Vid skälighetsprövningen bör det beaktas vem som är beställare, vilken relation som avtalsparterna har sedan tidigare och vilken undersökning som skäligen kan begäras utifrån omständigheterna kring transportavtalet.

#### 1. *Vem som är beställare*

En beställare kan, så som redan tidigare nämnts, vara en yrkesverksam person som har transportförmedling som sin huvudsakliga verksamhet, dvs. en speditör, liksom en egenförtagare som beställer någon enstaka transport sporadiskt. Båda dessa personer är beställare, men har olika förutsättningar för att genomföra sin undersökningsplikt, bland annat till följd av erfarenhet och resurser. I prövningen bör man beakta den enskilda beställarens förutsättningar till hur omfattande undersökning som kan göras i det specifika fallet.

#### 2. *Relation mellan avtalsparterna*

Transporter kan beställas vid enstaka tillfällen liksom vara regelbundet återkommande. Den beställare som sporadiskt beställer en transport ska vid varje enskild transport undersöka om trafikutövaren har ett giltigt trafikillstånd. Däremot är det inte lika självklart att beställaren ska undersöka trafikutövarens tillstånd vid varje enskild transport, om parterna har ett etablerat avtalsförhållande som innebär att transporter sker varje dag eller varje vecka. Under de omständigheterna kan det vara rimligare att kontrollera trafikutövarens tillstånd mera sällan.

#### 3. *Vilken undersökning som skäligen kan begäras*

När det gäller undersökningsplikten avseende förartillstånd för tredjelandsmedborgare finns det svårigheter i vissa fall. Det är inte alltid vid

avtalsstillfället känt vem som ska vara förare. Avtalsparten är inte heller alltid närvarande vid lastning och kan kontrollera förare och tillstånd. En bedömning om vilka krav som kan ställas på avtalsparten får därför ske från fall till fall.

Informationen är en färskvara. Det innebär att en genomförd undersökning inte gäller för all framtid. Detta beror på att omständigheterna för en transport kan variera kraftigt beroende på de villkor som föreligger för den aktuella transporten. Det åligger därför beställaren att, oavsett vilket tillstånd som krävs, ha uppfyllt sin undersökningsplikt senast innan den avtalade transporten påbörjas.